



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

24. studenoga 2020.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zakonik Zajednice o vizama – Uredba (EZ) br. 810/2009 – Članak 32. stavci 1. do 3. – Odluka o odbijanju vize – Prilog VI. – Standardni obrazac – Obrazloženje – Prijetnja za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje ili za međunarodne odnose jedne ili više država članica – Članak 22. – Postupak prethodnog savjetovanja sa središnjim tijelima drugih država članica – Prigovor na izdavanje vize – Pravno sredstvo protiv odluke o odbijanju vize – Opseg sudskog nadzora – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek”

U spojenim predmetima C-225/19 i C-226/19,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu, Nizozemska), odlukama od 5. ožujka 2019., koje je Sud zaprimio 14. ožujka 2019., u postupcima

**R. N. N. S.** (C-225/19),

**K. A.** (C-226/19)

protiv

**Minister van Buitenlandse Zaken,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra i A. Kumin, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za R. N. N. S., E. Schoneveld i I. Vennik, *advocaten*,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen i C. S. Schillemans, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová i A. Pagáčová, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: nizozemski

- za njemačku vladu, R. Kanitz i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Pucciariella, *avvocato dello Stato*,
- za litavsku vladu, K. Dieninis i K. Juodelytė, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Wils i C. Cattabriga, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. rujna 2020.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 32. stavaka 1. do 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8. i ispravak SL 2018., L 284, str. 38.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o vizama), u vezi s člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, osoba R. N. N. S. (predmet C-225/19) i K. A. (predmet C-226/19) te, s druge strane, Ministera van Buitenlandse Zaken (ministar vanjskih poslova, Nizozemska; u daljnjem tekstu: ministar) povodom njegova odbijanja da im izda vizu.

### Pravni okvir

- 3 Uvodna izjava 29. Zakonika o vizama glasi:

„Ova Uredba poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u [Europskoj] Konvenciji Vijeća Europe o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda[, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950.] i u [Povelji].”
- 4 Članak 1. stavak 1. tog zakonika glasi kako slijedi:

„Ova Uredba utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit kroz ili za planirani boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana.”
- 5 Članak 21. stavak 3. navedenog zakonika glasi:

„Prilikom utvrđivanja ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ulazak, konzulat provjerava:

[...]

(d) da se podnositelj zahtjeva ne smatra prijetnjom za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje, u smislu članka 2. točke 19. [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica

(Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), [ili za međunarodne odnose jedne od država članica], osobito kada nije izdano upozorenje u nacionalnoj bazi podataka države članice u svrhu odbijanja ulaska na istoj osnovi;

[...]"

- 6 Članak 22. istog zakonika, naslovljen „Prethodno savjetovanje sa središnjim tijelima drugih država članica”, predviđa:

„1. Država članica može zatražiti da se središnja tijela drugih država članica savjetuju s njezinim središnjim tijelima tijekom razmatranja zahtjeva koje su podnijeli državljani određenih trećih zemalja ili određene kategorije takvih državljana. Takva savjetovanja ne primjenjuju se na zahtjeve za zrakoplovno-tranzitne vize.

2. Središnja tijela koja se savjetuju u svakom slučaju daju odgovor u roku sedam kalendarskih dana nakon što je s njima zatraženo savjetovanje. Izostanak odgovora u tom roku znači da ona nemaju razloga usprotiviti se izdavanju vize.

[...]"

- 7 Članak 25. Zakonika o vizama glasi kako slijedi:

„1. Viza s ograničenom područnom valjanošću izdaje se iznimno u sljedećim slučajevima:

- (a) ako konkretna država članica smatra da je potrebno iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili međunarodnih obveza:
- i. odstupiti od načela da uvjeti za ulazak iz članka 5. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama moraju biti ispunjeni;
  - ii. izdati jedinstvenu vizu usprkos prigovoru države članice s kojom je obavljena konzultacija u skladu s člankom 22.
  - iii. izdati vizu zbog hitnosti, iako nije obavljena prethodna konzultacija u skladu s člankom 22.;

ili

- (b) ako je, zbog razloga koje konzulat smatra opravdanim, izdana nova viza za boravak tijekom istog razdoblja od 180 dana podnositelju koji je tijekom tih 180 dana već koristio jedinstvenu vizu ili vizu s ograničenom teritorijalnom valjanošću kojom je odobren boravak od 90 dana.

2. Viza s ograničenom područnom valjanošću vrijedi za državno područje države članice koja ju je izdala. Iznimno može vrijediti za područje više od jedne države članice, sukladno pristanku svake takve države članice.

[...]"

- 8 Članak 32. tog zakonika, naslovljen „Odbijanje vize”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1., viza se odbija:

- (a) ako podnositelj zahtjeva:

[...]

- vi. predstavlja prijetnju za javni red, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje, kako je utvrđeno u članku 2. stavku 19. Zakonika o schengenskim granicama ili međunarodnim odnosima neke države članice, posebno kada je upozorenje izdano u nacionalnoj bazi podataka država članica radi odbijanja ulaska iz istih razloga; [...]

[...]

2. O odluci o odbijanju i razlozima na kojima je zasnovana podnositelja se obavješćuje korištenjem standardnog obrasca iz Priloga VI.

3. Podnositelji kojima je viza odbijena imaju pravo žalbe. Žalbe se ulažu protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu, a u skladu s nacionalnim pravom te države članice. Države članice dostavljaju podnositelju informacije o postupanju u slučaju žalbe, kako je navedeno u Prilogu VI.

[...]

5. Informacije o odbijenoj vizi unose se u [vizni informacijski sustav (VIS)] u skladu s člankom 12. [Uredbe (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (SL 2008., L 218, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 120. i ispravak SL 2018., L 284, str. 39.)].”

- 9 Prilog VI. Zakoniku o vizama sadržava „Standardni obrazac za obavješćavanje i obrazloženo odbijanje, poništenje ili ukidanje vize” (u daljnjem tekstu: standardni obrazac). Taj obrazac sadržava, među ostalim, pod rečenicom „Ova se odluka temelji na sljedećim razlozima”, jedanaest polja, koja nadležno tijelo treba označiti, a svako od njih sadržava jedan ili više unaprijed određenih razloga za odbijanje, poništenje ili ukidanje vize. Šesto od tih polja odgovara sljedećim razlozima za odbijanje:

„[J]edna ili više država članica smatraju vas prijetnjom za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje kako je utvrđeno u članku 2. stavku 19. [Uredbe br. 562/2006] ili međunarodnim odnosima jedne ili više država članica.”

- 10 Standardni obrazac također uključuje rubriku naslovljenu „Napomene”, nakon koje slijedi prostor koji može ispuniti nadležno tijelo.
- 11 Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 1., Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.) kodificirana je Uredba br. 562/2006. Članak 2. točka 19. Uredbe br. 562/2006, iz točaka 5., 8. i 9. ove presude, postao je članak 2. točka 21. Zakonika o schengenskim granicama, što proizlazi iz te kodifikacije.

### **Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom**

- 12 U predmetu C-225/19 R. N. N. S. egipatski je državljanin koji boravi u Egiptu. Dana 28. kolovoza 2017. oženio se nizozemskom državljanicom.
- 13 R. N. N. S. je 7. lipnja 2017., radi posjeta roditeljima buduće supruge koji borave u Nizozemskoj, ministru podnio zahtjev za izdavanje vize.

- 14 Odlukom od 19. lipnja 2017. ministar je odbio taj zahtjev s obrazloženjem da je jedna ili više država članica smatralo da predstavlja prijetnju za javni poredak, unutaraju sigurnost ili javno zdravlje u smislu članka 2. točke 21. Zakonika o schengenskim granicama ili za međunarodne odnose jedne od država članica. Naime, u okviru postupka prethodnog savjetovanja iz članka 22. Zakonika o vizama Mađarska je istaknula prigovor na izdavanje vize R. N. N. S.-u.
- 15 Ta je odluka priopćena R. N. N. S.-u primjenom standardnog obrasca. Iako je šesto polje tog obrasca bilo označeno, u njemu nije bila navedena ni država članica koja je iznijela prigovor na izdavanje vize ni razlozi na kojima se taj prigovor temelji.
- 16 R. N. N. S. je 30. lipnja 2017. ministru podnio pritužbu protiv navedene odluke, a on ju je odbio odlukom od 31. listopada 2017.
- 17 R. N. N. S. je 22. studenoga 2017. podnio tužbu protiv potonje odluke pred sudom koji je uputio zahtjev, Rechtbankom Den Haag, zittingsplaatsom Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu, Nizozemska), ističući, među ostalim, da mu nije pružena djelotvorna sudska zaštita, s obzirom na to da ne može osporavati meritum ministrove odluke od 19. lipnja 2017. Ministar tvrdi da u nizozemskom pravu, kada država članica iznese prigovor na izdavanje vize, razlozi na kojima se temelji taj prigovor ne mogu biti predmet nadzora u pogledu merituma jer podnositelj zahtjeva mora u tu svrhu pokrenuti postupak pred sudovima države članice koja je iznijela navedeni prigovor.
- 18 U okviru postupka pred sudom koji je uputio zahtjev ministar je R. N. N. S.-u priopćio koja je država članica iznijela prigovor na izdavanje njegove vize. Tijekom 2018. R. N. N. S. se obratio diplomatskim predstavnicima Mađarske u više zemalja kako bi dobio pojašnjenja u pogledu razloga na kojima se temelji prigovor te države članice. Tim putem nije dobio nikakvo pojašnjenje, a usto nije znao koje je tijelo iznijelo taj prigovor u Mađarskoj.
- 19 U predmetu C-226/19 K. A. je sirijska državljanka koja boravi u Saudijskoj Arabiji.
- 20 K. A. je 2. siječnja 2018., radi posjeta svojoj djeci koja borave u Nizozemskoj, ministru podnijela zahtjev za izdavanje vize.
- 21 Odlukom od 15. siječnja 2018. ministar je odbio taj zahtjev jer je jedna ili više država članica smatralo da ona predstavlja prijetnju za javni poredak, unutaraju sigurnost ili javno zdravlje u smislu članka 2. točke 21. Zakonika o schengenskim granicama ili za međunarodne odnose jedne od država članica. Naime, u okviru postupka prethodnog savjetovanja iz članka 22. Zakonika o vizama, Savezna Republika Njemačka iznijela je prigovor na izdavanje vize K. A.
- 22 Ta je odluka dostavljena K. A. primjenom standardnog obrasca. Iako je šesto polje tog obrasca bilo označeno, u njemu nije bila navedena ni država članica koja je iznijela prigovor na izdavanje vize ni razlozi na kojima se taj prigovor temelji.
- 23 K. A. je 23. siječnja 2018. ministru podnijela pritužbu protiv navedene odluke. Pretpostavljajući da je Savezna Republika Njemačka mogla iznijeti prigovor na izdavanje njezine vize, K. A. je u toj pritužbi od ministra zatražila da se obrati njemačkim tijelima kako bi se saznao razlog zbog kojeg je se smatralo prijetnjom za javni poredak, unutaraju sigurnost ili javno zdravlje. Odlukom od 14. svibnja 2018. ministar je odbio tu pritužbu.
- 24 K. A. je 28. svibnja 2018. protiv te odluke podnijela tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev, ističući, među ostalim, da joj nije pružena djelotvorna sudska zaštita, s obzirom na to da ne može osporavati meritum ministrove odluke od 15. siječnja 2018. Ona osobito tvrdi da je razlog za odbijanje vize iz te odluke preopćenit i da je ministar trebao od njemačkih tijela zatražiti da mu priopće razloge na

kojima se temelji njihov prigovor na izdavanje njezine vize. Prema ministrovu mišljenju, Zakonik o vizama ne obvezuje ga da od njemačkih tijela zahtijeva razloge na kojima se temelji njihov prigovor na izdavanje vize K. A. ni da joj te razloge dostavi.

- 25 Sud koji je uputio zahtjev ističe da ni R. N. N. S.-u ni K. A. nije izdano upozorenje u VIS-u u svrhu odbijanja vize, tako da ne mogu pokrenuti postupak ili podnijeti pravno sredstvo na temelju Uredbe o VIS-u kako bi ishodili ispravak ili brisanje netočnih podataka koji bi utjecali na obradu njihova zahtjeva za vizu.
- 26 Taj sud također navodi, s jedne strane, da ni R. N. N. S. ni K. A. nisu znali za odluku u području javnog poretka, unutarnje sigurnosti, javnog zdravlja ili međunarodnih odnosa koju su u odnosu na njih donijela nadležna tijela država članica koja su iznijela prigovore na izdavanje njihove vize. S druge strane, navedeni sud ističe da, čak i ako su takve odluke bile donesene, u glavnim postupcima ne postoje elementi za provjeru imaju li R. N. N. S. i K. A. u tim državama članicama na raspolaganju djelotvoran pravni lijek protiv tih odluka.
- 27 Osim toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ministar u svojim odlukama od 19. lipnja 2017. i 15. siječnja 2018. R. N. N. S.-u i K. A. nije pružio nikakve informacije o mogućnosti pokretanja postupka protiv tih odluka u državama članicama koje su iznijele prigovore na izdavanje njihovih viza.
- 28 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev u biti se pita može li se razlog za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama podvrgnuti sudskom nadzoru u okviru pravnog sredstva protiv konačne odluke o odbijanju vize predviđenog člankom 32. stavkom 3. tog zakonika i, ovisno o slučaju, na koji način treba provesti taj nadzor kako bi se ispunili zahtjevi koji proizlaze iz članka 47. Povelje.
- 29 Osim toga, u slučaju da R. N. N. S. i K. A. moraju podnijeti pravno sredstvo u državama članicama koje su iznijele prigovore na izdavanje viza kako bi osporili razlog za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama, sud koji je uputio zahtjev pita se treba li, u okviru pravnog sredstva predviđenog člankom 32. stavkom 3. tog zakonika, čekati na ishod pravnog sredstva koje su podnositelji zahtjeva eventualno podnijeli u navedenim državama članicama.
- 30 U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su jednako formulirana u svakom od spojenih predmeta:

„1. Postoji li u slučaju žalbe u smislu članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama protiv konačne odluke o odbijanju vize prema članku 32. stavku 1. točki (a) podtočki vi. tog zakonika djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. [Povelje] u sljedećim okolnostima:

- kada je u obrazloženju odluke država članica samo navela: ‚Jedna ili više država članica smatraju vas prijetnjom za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje, kako je utvrđeno u članku 2. točki 19. [sada točka 21.] Zakonika o schengenskim granicama ili međunarodnim odnosima jedne ili više država članica’,
- kada u odluci ili u žalbenom postupku država članica nije navela na koji se posebni razlog odnosno na koje se posebne razloge od tih četiriju navedenih u članku 32. stavku 1. točki (a) podtočki vi. Zakonika o vizama poziva,
- kada u žalbenom postupku država članica nije pružila detaljnije suštinske informacije ni daljnje obrazloženje razloga ili razlogâ na kojima se temelji prigovor druge države članice (odnosno drugih država članica)?

2. Je li u okolnostima navedenim u [prvom pitanju] osigurano pravo na dobru upravu u smislu članka 41. Povelje, osobito s obzirom na obvezu uprave da obrazloži svoje odluke?
  3. (a) Treba li na [prvo i drugo pitanje] odgovoriti drukčije ako se u konačnoj odluci o vizi država članica poziva na stvarnu i dovoljno jasno opisanu mogućnost pravnog sredstva u drugoj državi članici protiv posebno navedenog nadležnog tijela te države članice (odnosno tih drugih država članica), koje je istaknulo (ili koja su istaknula) prigovor naveden u članku 32. stavku 1. točki (a) podtočki vi. Zakonika o vizama, i ako se razlog odbijanja u okviru tog pravnog sredstva može osporavati?  
(b) Zahtijeva li potvrdni odgovor na [prvo pitanje] u vezi s [pitanjem 3.a.] da se odlučivanje u žalbenom postupku u državi članici koja je donijela konačnu odluku i koji je usmjeren protiv te države članice suspendira do trenutka kad se podnositelj može koristiti mogućnošću pravnog sredstva u drugoj državi članici (ili u drugim državama članicama) i, ako podnositelj zahtijeva iskoristi tu mogućnost, do donošenja (konačne) odluke o tom pravnom sredstvu?
  4. Je li za odgovore na pitanja relevantno znati može li (tijelo u) državi članici (odnosno mogu li tijela u državama članicama) koje je istaknulo (odnosno koja su istaknula) prigovor protiv izdavanja vize imati mogućnost da u žalbenom postupku protiv konačne odluke o zahtjevu za vizu bude druga protivna stranka i u tom svojstvu iznijeti obrazloženje razloga ili razlogâ na kojima se prigovor temelji?"
- 31 Zbog zdravstvene krize vezane uz širenje koronavirusa, veliko vijeće Suda odlukom od 28. travnja 2020. otkazalo je raspravu koja je prvotno bila predviđena u ovim predmetima te je stranke i zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta Suda Europske unije koje su podnijele pisana očitovanja pozvalo da na pitanja odgovore pisanim putem. R. N. N. S., K. A., nizozemska, njemačka i poljska vlada te Europska komisija podnijeli su Sudu svoje odgovore na ta pitanja.

### O prethodnim pitanjima

- 32 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 32. stavke 2. i 3. Zakonika o vizama, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da, s jedne strane, obvezuje državu članicu koja je donijela konačnu odluku o odbijanju izdavanja vize na temelju članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. tog zakonika zbog toga što je druga država članica istaknula prigovor na izdavanje vize da u toj odluci navede državu članicu koja je istaknula taj prigovor, poseban razlog odbijanja koji se temelji na tom prigovoru te pravna sredstva koja se mogu uložiti protiv navedenog prigovora i da, s druge strane, kad je protiv te odluke podnesena žalba na temelju članka 32. stavka 3. tog zakonika, sudovi države članice koja je donijela potonju odluku moraju moći provjeriti materijalnu zakonitost prigovora na izdavanje vize koji je istaknula druga država članica.
- 33 Uvodno valja utvrditi da članak 41. Povelje, na koji se poziva sud koji je uputio zahtjev, nije relevantan za pružanje pojašnjenja tom sudu u okviru glavnih postupaka. Naime, iz teksta te odredbe jasno proizlazi da ona nije upućena državama članicama, nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Hungeod i dr., C-496/18 i C-497/18, EU:C:2020:240, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Međutim, s obzirom na to da se sud koji je uputio zahtjev osobito pita o doseg obrazloženja koje mora biti priloženo konačnoj odluci o odbijanju izdavanja vize na temelju članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama, valja podsjetiti na to da članak 41. Povelje odražava opće načelo prava Unije koje se primjenjuje na države članice kada provode to pravo, prema kojem pravo na dobru upravu podrazumijeva obvezu obrazlaganja njezinih odluka (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., PI, C-230/18, EU:C:2019:383, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

- 35 Kako bi se odgovorilo na postavljena pitanja, valja istaknuti da sustav uspostavljen Zakonikom o vizama pretpostavlja usklađivanje uvjeta za izdavanje jedinstvenih viza koje isključuje postojanje razlika među državama članicama kad je riječ o određivanju razloga za odbijanje takvih viza, što znači da nadležna tijela država članica ne mogu odbiti izdavanje jedinstvene vize temeljeći se na razlogu različitom od onoga koji je predviđen tim zakonikom (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2013., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, t. 45. i 47.).
- 36 U skladu s člankom 32. stavkom 1. točkom (a) podtočkom vi. Zakonika o vizama, viza se odbija kad podnositelj zahtjeva predstavlja prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje, kako je utvrđeno u članku 2. točki 21. Zakonika o schengenskim granicama, ili za međunarodne odnose neke države članice, posebno kada je upozorenje izdano u nacionalnoj bazi podataka država članica radi odbijanja ulaska iz istih razloga. Iz samog teksta te odredbe, koji se odnosi na prijetnju jednoj od država članica, proizlazi da postojanje takve prijetnje predstavlja razlog za odbijanje vize, neovisno o tome odnosi li se ona na državu članicu nadležnog konzulata ili drugu državu članicu.
- 37 Kada nadzire ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ulazak, na nadležnom je konzulatu da osobito provjeri, na temelju članka 21. stavka 3. točke (d) tog zakonika, da se ne smatra da taj podnositelj zahtjeva predstavlja takvu prijetnju, a osobito da za njega zbog istih razloga nije izdano upozorenje u nacionalnim bazama podataka država članica radi odbijanja ulaska. U tu svrhu, središnja tijela države članice koja razmatraju zahtjev za vizu mogu, osim toga, biti primorana savjetovati se sa središnjim tijelima drugih država članica, u okviru postupka prethodnog savjetovanja opisanog u članku 22. stavcima 1. i 2. navedenog zakonika, kako bi, prema potrebi, mogla istaknuti prigovore na izdavanje vize zbog istih razloga.
- 38 U skladu s člankom 32. stavkom 2. Zakonika o vizama, podnositelja zahtjeva obavješćuje se o odluci o odbijanju vize i razlozima na kojima se ona temelji primjenom standardnog obrasca. Kao što to proizlazi iz točke 9. ove presude, standardni obrazac sadržava jedanaest polja, od kojih svako odgovara jednom ili više razloga za odbijanje, poništenje ili ukidanje vize predviđenima navedenim zakonikom, koje nadležna nacionalna tijela označuju kako bi podnositelju zahtjeva za vizu priopćila obrazloženje odluke o odbijanju koja se donosi protiv njega.
- 39 Konkretno, u šestom polju standardnog obrasca pojašnjava se da „jedna ili više država članica smatraju” da podnositelj zahtjeva predstavlja prijetnju zbog jednog od razloga za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama. Iako tekst obrazloženja u tom polju ne predviđa mogućnost da nadležno nacionalno tijelo navede državu članicu koja je istaknula prigovor na izdavanje vize niti da dodatno obrazloži svoju odluku, osobito navodeći poseban razlog, među svima onima koji su bez razlikovanja navedeni u toj odredbi, koji opravdava tu odluku, to tijelo ipak može dati takva pojašnjenja s obzirom na rubriku u standardnom obrascu naslovljenu „Napomene”.
- 40 U tom pogledu, u skladu s člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama, podnositelji kojima je viza odbijena imaju pravo žalbe protiv te odluke koju treba podnijeti protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu za vizu te u skladu s njezinim nacionalnim pravom.
- 41 Sud je presudio da se tumačenje odredbi Zakonika o vizama, uključujući pravo na žalbu, predviđeno u članku 32. stavku 3. tog zakonika, mora izvršiti, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 29. navedenog zakonika, poštujući temeljna prava i načela priznata Poveljom, koja se primjenjuje kad država članica donese odluku o odbijanju vize na temelju članka 32. stavka 1. tog zakonika (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 2017., EL Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 32. i 37. i od 29. srpnja 2019., Vethanayagam i dr., C-680/17, EU:C:2019:627, t. 79.).
- 42 Značajke žalbe predviđene člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama stoga treba utvrditi u skladu s člankom 47. Povelje, prema kojem svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom.



- 43 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da djelotvornost sudske zaštite zajamčene člankom 47. Povelje zahtijeva da zainteresiranoj osobi bude omogućeno da se upozna s razlozima na kojima se temelji odluka donesena u odnosu na nju, bilo čitanjem same odluke ili priopćenjem tih razloga na njezin zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast nadležnog suca da od dotičnog tijela zahtijeva da ih dostavi, kako bi joj se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da uz potpuno poznavanje predmeta odluči je li korisno pokrenuti postupak pred nadležnim sudom te kako bi taj sud mogao u potpunosti izvršiti nadzor zakonitosti dotične nacionalne odluke (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, EU:C:1987:442, t. 15. i od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 53.).
- 44 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je ministar, nakon prigovora Mađarske i Savezne Republike Njemačke u pogledu izdavanja viza R. N. N. S.-u i K. A., odbio njihove zahtjeve za vizu na temelju članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama. Ministar je te odluke o odbijanju obrazložio primjenom standardnog obrasca, označivši njegovo šesto polje, koje sadržava prethodno utvrđeno obrazloženje prema kojem jedna ili više država članica smatra da podnositelj zahtjeva predstavlja prijetnju za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje, u smislu članka 2. točke 21. Zakonika o schengenskim granicama, ili za međunarodne odnose jedne ili više država članica.
- 45 Međutim, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 34. i 43. ove presude, valja istaknuti da pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje nalaže da podnositelju zahtjeva kojem je odbijeno izdavanje vize zbog prigovora države članice zbog jednog od razloga iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama mora biti omogućeno da sazna za poseban razlog odbijanja na kojem se temelji ta odluka kao i za to koja je država članica istaknula prigovor na izdavanje tog dokumenta.
- 46 Stoga, iako je, kao što to proizlazi iz točke 39. ove presude, obrazloženje u šestom polju standardnog obrasca prethodno utvrđeno, nadležno nacionalno tijelo u slučaju primjene razloga za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama dužno je, u rubrici u standardnom obrascu naslovljenoj „Napomene”, navesti državu članicu ili države članice koje su podnijele prigovor na izdavanje vize i poseban razlog odbijanja koji se temelji na tom prigovoru uz, prema potrebi, njegovo obrazloženje.
- 47 Nadalje, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 87. svojeg mišljenja, Uredba (EU) 2019/1155 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o izmjeni Uredbe br. 810/2009 (SL 2019., L 188, str. 25. i ispravak SL 2020., L 20, str. 25.) predviđa novi standardni obrazac koji nadležna tijela moraju primijeniti kako bi obrazložila svoje odluke o odbijanju vize i u kojem se različiti razlozi za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Zakonika o vizama sada razlikuju.
- 48 Što se tiče pitanja opsega sudskog nadzora u okviru pravnog sredstva predviđenog člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama, valja podsjetiti na to da obveza država članica da protiv odluke o odbijanju vize osiguraju pravo na djelotvoran pravni lijek, u smislu članka 47. Povelje, zahtijeva da sudski nadzor te odluke ne bude ograničen na formalno ispitivanje razloga predviđenih u članku 32. stavku 1. Zakonika o vizama. Stoga se taj nadzor mora odnositi i na zakonitost navedene odluke, uzimajući u obzir sve elemente spisa, činjenične i pravne, na kojima je nadležno nacionalno tijelo temeljilo tu odluku.
- 49 U tom pogledu, nadležna nacionalna tijela prilikom razmatranja zahtjeva za vizu uživaju široku marginu prosudbe u pogledu uvjeta za primjenu razloga za odbijanje predviđenih Zakonikom o vizama i ocjene relevantnih činjenica (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2013., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, t. 60. i od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 36.). Sudski nadzor te margine prosudbe ograničava se stoga na provjeru toga temelji li se pobijana odluka na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi te sadržava li očitu pogrešku (vidjeti po analogiji presudu od 4. travnja 2017., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, t. 45. i 46.).

- 50 Međutim, valja razlikovati, s jedne strane, nadzor koji provode sudovi države članice koja je donijela konačnu odluku o odbijanju vize, čiji je cilj ispitivanje zakonitosti te odluke, u skladu s člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama, i, s druge strane, nadzor osnovanosti prigovora na izdavanje vize koji je istaknula druga država članica u okviru postupka prethodnog savjetovanja predviđenog člankom 22. tog zakonika, a koji provode sudovi te druge države članice ili tih drugih država članica.
- 51 U tom pogledu, sudovi države članice koja je donijela konačnu odluku o odbijanju vize zbog toga što je druga država članica ili više drugih država članica istaknulo prigovor na izdavanje tog dokumenta moraju imati mogućnost uvjeriti se da je postupak prethodnog savjetovanja sa središnjim tijelima drugih država članica koji je opisan u članku 22. Zakonika o vizama pravilno primijenjen, a osobito mogućnost provjere je li pravilno utvrđeno da se predmetni prigovor odnosi na podnositelja zahtjeva i jesu li postupovna jamstva, kao što je to obveza obrazlaganja, navedena u točki 46. ove presude, u predmetnom slučaju poštovana.
- 52 Suprotno tomu, navedeni sudovi ne mogu provjeriti materijalnu zakonitost prigovora države članice na izdavanje vize. Kako bi dotični podnositelj zahtjeva za vizu mogao ostvariti svoje pravo na pravni lijek protiv takvog prigovora, u skladu s člankom 47. Povelje, nadležna tijela države članice koja je donijela konačnu odluku o odbijanju vize moraju navesti tijelo kojem se podnositelj zahtjeva za vizu može obratiti kako bi doznao koje pravne lijekove ima u tu svrhu na raspolaganju u toj drugoj državi članici.
- 53 Osim toga, potrebno je navesti da je zakonodavac Unije prepustio državama članicama da odluče o naravi i konkretnim pravilima u vezi s ostvarivanjem prava na pravne lijekove kojima raspoložu podnositelji zahtjeva za vize, međutim, pod uvjetom da poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 25. i 26.).
- 54 Tako je na državi članici koja donosi konačnu odluku o odbijanju vize da predvidi postupovna pravila kojima se doprinosi jamčenju poštovanja prava na obranu i prava na djelotvoran pravni lijek podnositelja zahtjeva za vizu, kao što je to zahtjev za dostavu informacija upućen nadležnim tijelima država članica koja su istaknula prigovor na izdavanje vize ili mogućnost njihova sudjelovanja u žalbenom postupku pokrenutom na temelju članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama ili bilo koji drugi mehanizam kojim se osigurava da se pravno sredstvo tih podnositelja zahtjeva ne može pravomoćno odbiti ako oni nisu imali konkretnu mogućnost ostvarivati svoja prava.
- 55 Valja dodati da, u svakom slučaju, dotična država članica može izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću, u skladu s člankom 25. Zakonika o vizama.
- 56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 32. stavke 2. i 3. Zakonika o vizama, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti, s jedne strane, na način da obvezuje državu članicu koja je donijela konačnu odluku o odbijanju izdavanja vize na temelju članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. tog zakonika zbog toga što je druga država članica istaknula prigovor na izdavanje vize, da u toj odluci navede državu članicu koja je istaknula takav prigovor, poseban razlog odbijanja koji se temelji na tom prigovoru uz, prema potrebi, njegovo obrazloženje, kao i tijelo kojem se podnositelj zahtjeva za vizu može obratiti kako bi doznao koji su mu pravni lijekovi na raspolaganju u toj drugoj državi članici te, s druge strane, na način da, kad se protiv te iste odluke podnese pravno sredstvo na temelju članka 32. stavka 3. tog zakonika, sudovi države članice koja je donijela potonju odluku ne mogu ispitati materijalnu zakonitost prigovora na izdavanje vize koji je istaknula druga država članica.

## Troškovi

- 57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 32. stavke 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti, s jedne strane, na način da obvezuje državu članicu koja je donijela konačnu odluku o odbijanju izdavanja vize na temelju članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi. Uredbe br. 810/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, zbog toga što je druga država članica istaknula prigovor na izdavanje vize, da u toj odluci navede državu članicu koja je istaknula takav prigovor, poseban razlog odbijanja koji se temelji na tom prigovoru uz, prema potrebi, njegovo obrazloženje, kao i tijelo kojem se podnositelj zahtjeva za vizu može obratiti kako bi doznao koji su mu pravni lijekovi na raspolaganju u toj drugoj državi članici te, s druge strane, na način da, kad se protiv te iste odluke podnese pravno sredstvo na temelju članka 32. stavka 3. Uredbe br. 810/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, sudovi države članice koja je donijela potonju odluku ne mogu ispitati materijalnu zakonitost prigovora na izdavanje vize koji je istaknula druga država članica.**

Potpisi