



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PAOLO MENGOZZI IŠVADA,
pateikta 2013 m. balandžio 11 d.¹

Byla C-84/12

Rahmanian Koushkaki
prieš
Vokietijos Federacinę Respubliką

(Verwaltungsgericht Berlin (Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė — Vizų išdavimo procedūra — Prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens, kuris atitinka atvykimo sąlygas, teisė gauti vizą — Nelegalios imigracijos rizikos įvertinimas — Atitinkamų valstybių narių diskrecija“

1. Valstybės narės, kurios išduoda vadinamąsias „Šengeno“² vizas, 2011 m. išdavė 12 mln. trumpalaikių vizų. Tai parodo teisinės sistemos, kuria reglamentuojamas šių Šengeno vizų išdavimas, svarbą apskritai Europos Sąjungai ir visų pirma Šengeno erdvei. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą dabar Teisingumo Teismui suteikiama galimybė patikslinti šią sistemą, kuri nustatyta 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 810/2009, nustatančiu Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas)³.

I – Teisinis pagrindas

A – Sąjungos teisė

1. Reglamentas (EB) Nr. 539/2001

2. Pagal 2001 m. kovo 15 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 539/2001, nustatančio trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus⁴, 1 straipsnio 1 dalį „I priede išvardytų trečiųjų šalių piliečiai, kirsdami valstybių narių išorines sienas, privalo turėti vizą“.

3. Iš Reglamento Nr. 539/2001 I priedo matyti, kad Irano Islamo Respublika nurodyta trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami valstybės narės išorines sienas, privalo turėti vizą, sąrašė.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — Žr. Komisijos ataskaitą Tarybai ir Europos Parlamentui dėl bendradarbiavimo Šengeno klausimais vietos lygiu per pirmuosius dvejus Vizų kodekso įgyvendinimo metus (COM(2012) 648 galutinis).

3 — OL L 243, p. 1.

4 — OL L 81, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 79.

2. Šengeno sienų kodeksas

4. 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 562/2006, nustatančiu taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas)⁵, įvedamos taisyklės, taikomos asmenų kontrolei jiems kertant Sąjungos valstybių narių išorines sienas.

5. Šengeno sienų kodekso 5 straipsnis, susijęs su trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygomis, suformuluotas taip:

„1. Ne ilgiau kaip tris mėnesius per šešių mėnesių laikotarpį trunkančiam buvimui trečiųjų šalių piliečiams nustatomos tokios atvykimo sąlygos:

a) jie turi galiojantį kelionės dokumentą ar dokumentus, leidžiančius jiems kirsti sieną;

<...>

c) jie pagrindžia numatomo buvimo tikslą bei sąlygas ir turi pakankamai pragyvenimo lėšų numatomo buvimo laikotarpiui ir grįžimui į kilmės šalį arba vykimui tranzitu į trečiąją šalį, į kurią jie tikrai būtų įleisti, arba gali teisėtai gauti tokių lėšų;

d) jie nėra asmenys, dėl kurių į [Šengeno informacinę sistemą (SIS)] yra įtrauktas įspėjimas neįsileisti;

e) jie nelaikomi keliančiais grėsmę nei vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams, pirmiausia – dėl jų valstybių narių duomenų bazėse nėra įtrauktas įspėjimas neįsileisti dėl išvardintų priežasčių.

<...>“

3. Vizų kodeksas

6. Vizų kodekso 6 konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad „prašymai išduoti vizą turėtų būti tvarkomi profesionaliai, pagarbiai ir atitikti tikslus, kurių siekiama“.

7. Vizų kodekso 18 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „bendradarbiavimas Šengeno klausimais vietos lygiu turi lemiama svarbos suderintam bendros vizų politikos taikymui ir tinkamam su migracija ir (arba) saugumu susijusios rizikos vertinimui. Atsižvelgiant į vietos aplinkybių skirtumus, turėtų būti įvertintas tam tikrų teisės aktų nuostatų taikymas valstybių narių diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų veikloje įvairiose vietose, siekiant užtikrinti suderintą teisinių nuostatų taikymą, jog būtų užkirstas kelias palankiausių vizų išdavimo sąlygų paieškai ir skirtingų sąlygų taikymui prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims“.

8. Vizų kodekso 29 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „šiuo reglamentu gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, visų pirma pripažintų Europos Tarybos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija.“

5 — OL L 105, p. 1.

9. Vizų kodekso 1 straipsnio 1 ir 2 dalys suformuluotos taip:

„1. Šiuo reglamentu nustatomos procedūros ir sąlygos, taikomos išduodant vizas vykti tranzitu per valstybių narių teritoriją arba numatomam buvimui joje, neviršijančiam trijų mėnesių per bet kurią šešių mėnesių laikotarpį.

2. Šio reglamento nuostatos taikomos trečiųjų šalių piliečiams, kurie kirsdami valstybių narių išorės sienas turi turėti vizą pagal Reglamentą Nr. 539/2001, nepažeidžiant:

- a) laisvo judėjimo teisių, kurias turi trečiųjų šalių piliečiai, esantys Sąjungos piliečių šeimoms nariais;
- b) lygiaverčių teisių, kurias turi trečiųjų šalių piliečiai ir jų šeimos nariai, kurie pagal Bendrijos bei jos valstybių narių ir šių trečiųjų šalių susitarimus turi laisvo judėjimo teises, lygiavertes Sąjungos piliečių ir jų šeimoms narių teisėms.“

10. Vizų kodekso 21 straipsnis susijęs su patikrinimu, ar tenkinamos atvykimo sąlygos, ir rizikos įvertinimu. Šis straipsnis suformuluotas taip:

„1. Nagrinėjant prašymą išduoti vienodą vizą, nustatoma, ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo atitinka Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 1 dalies a, c, d ir e punktuose nustatytas atvykimo sąlygas, ir ypatingas dėmesys skiriamas įvertinimui, ar jis nekelia nelegalios imigracijos rizikos ar rizikos valstybių narių saugumui, ir ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo ketina išvykti iš valstybių narių teritorijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos.

<...>

3. Tikrindamas, ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo atitinka atvykimo sąlygas, konsulas patikrina:

- a) ar pateiktas kelionės dokumentas nėra netikras, suklastotas arba padirbtas;
- b) prašymą išduoti vizą pateikusio asmens pateiktą numatomo buvimo tikslą ir sąlygas ir ar jis turi pakankamai pragyvenimo lėšų tiek numatomo buvimo trukmei, tiek grįžimui į savo kilmės ar gyvenamosios vietos šalį, arba vykimui tranzitu į trečiąją šalį, į kurią jis tikrai būtų įleistas, arba gali teisėtai gauti tokių lėšų;
- c) ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo yra asmuo, dėl kurio [SIS] buvo paskelbtas perspėjimas neleisti atvykti;
- d) ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo nėra laikomas keliančiu grėsmę kurios nors valstybės narės viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai, kaip nurodyta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 19 punkte, arba tarptautiniams santykiams, visų pirma kai valstybių narių nacionaliniuose registruose nebuvo paskelbtas perspėjimas neleisti atvykti dėl tų pačių priežasčių;
- e) kai taikoma, ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo turi tinkamą galiojantį sveikatos draudimą kelionės metu.

<...>“

11. Vizų kodekso 32 straipsnyje patikslinamos sąlygos, kuriomis atsisakoma išduoti vizą. Jame nurodyta:

„1. Nepažeidžiant 25 straipsnio 1 dalies, vizą išduoti atsisakoma:

- a) jei prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo:
 - i) pateikia netikrą, suklastotą arba padirbtą kelionės dokumentą;
 - ii) nepagrindžia numatomo buvimo tikslo ir sąlygų;
 - iii) nepateikia įrodymų, kad turi pakankamai pragyvenimo lėšų tiek numatomo buvimo laikotarpiu trukmei, tiek grįžimui į savo kilmės ar gyvenamosios vietos šalį <...>;
 - iv) valstybių narių teritorijoje jau išbuvo tris mėnesius per šešių mėnesių laikotarpį <...>;
 - v) yra asmuo, dėl kurio SIS buvo paskelbtas perspėjimas neleisti atvykti;
 - vi) laikomas keliančiu grėsmę kurios nors valstybės narės viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai, kaip nurodyta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 19 punkte, arba tarptautiniams santykiams, visų pirma, kai valstybių narių nacionaliniuose registruose buvo paskelbtas perspėjimas neleisti atvykti dėl tų pačių priežasčių; arba
 - vii) nepateikia įrodymo, kad turi tinkamą galiojantį sveikatos draudimą kelionės metu, kai to reikalaujama;arba
- b) jei kyla pagrįstų abejonių dėl prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens patvirtinamųjų dokumentų autentiškumo arba jų turinio teisingumo, prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens pareiškimo dėl ketinimo išvykti iš valstybių narių teritorijos iki baigiantis prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpiui patikimumo.

2. Sprendimas dėl atsisakymo, nurodant jo priežastis, prašymą išduoti vizą pateikusiam asmeniui pranešamas naudojant VI priede nustatytą standartinę formą.

3. Prašymą išduoti vizą pateikę asmenys, kuriems buvo atsisakyta išduoti vizą, turi teisę pateikti apeliacinį skundą. Apeliaciniai skundai pateikiami prieš valstybę narę, kuri priėmė galutinį sprendimą dėl prašymo, pagal tos valstybės narės teisę. Valstybės narės prašymą išduoti vizą pateikusiems asmenims suteikia informaciją apie apeliacinių skundų teikimo procedūrą, kaip nurodyta VI priede.“

<...>“

B – Vokietijos teisė

12. Užsieniečių apsigyvenimo, profesinės veiklos ir integracijos federalinėje teritorijoje įstatymo (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)*)⁶ 6 straipsnyje nustatyta:

„1. Užsieniečiui pagal [Vizų kodeksą] gali būti išduodamos tokios vizos:

- 1) viza vykti tranzitu per Šengeno valstybių teritoriją arba numatomam buvimui joje, kurio bendra trukmė neviršija trijų mėnesių per šešis mėnesius nuo pirmo atvykimo dienos (Šengeno viza).

<...>

2. Vizos pagal [Vizų kodeksą] gali būti pratęstos; didžiausia leidžiamo buvimo trukmė yra trys mėnesiai per šešis mėnesius nuo pirmo atvykimo dienos. Kitiems trims mėnesiams per atitinkamą šešių mėnesių laikotarpį Šengeno viza gali būti pratęsta kaip nacionalinė viza dėl [Vizų kodekso] 33 straipsnyje minimų priežasčių, siekiant užtikrinti Vokietijos Federacinės Respublikos politinius interesus arba dėl su tarptautine viešąja teise susijusių priežasčių.“

<...>“

II – Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

13. Ieškovas pagrindinėje byloje R. Koushkaki yra Irano pilietis. 2010 m. lapkričio 7 d. jis pateikė prašymą Vokietijos ambasadai Teherane (Iranas) išduoti Šengeno vizą. Šiuo tikslu nurodė, kad yra vedęs, savo profesinę veiklą apibūdino kaip „free job“ (laisvai samdomas darbuotojas), taip pat, kad planuoja būti 62 dienas ir jį kviečiantį asmenį, kuris parašė garantinį raštą. Pateikdamas prašymą R. Koushkaki turėjo galiojantį kelionės dokumentą ir draudimo buvimo laikotarpiui patvirtinimą.

14. Vokietijos valdžios institucijos atmetė šį prašymą dėl to, kad ieškovas pagrindinėje byloje neįrodė, jog turi pakankamai pragyvenimo lėšų savo buvimo trukmei ir grįžimui į Iraną užtikrinti.

15. Visų pirma remdamasis tuo, kad nori aplankyti brolių, kuris naudojasi prieglobsčio teise Vokietijoje ir dėl to negali atvykti į Iraną, ieškovas pagrindinėje byloje pateikė skundą dėl šio pirmojo sprendimo, kurį pateikus minėtas sprendimas pakeistas nauju 2011 m. sausio 5 d. sprendimu atmesti prašymą, šį kartą pagrįstu tuo, kad kilo abejonių dėl prašymą išduoti vizą pateikusio asmens ketinimo grįžti į savo šalį. Nepaisant prašymą išduoti vizą pateikusio asmens pareiškimų ir pateiktų patvirtinamųjų dokumentų, šios ambasadoms atlikta analizė nepatvirtino pakankamų ekonominių išteklių, galinčių užtikrinti ketinimą grįžti į Iraną.

16. 2011 m. vasario 8 d. R. Koushkaki, kuris ginčija Vokietijos ambasadoms Teherane antrojo sprendimo atsisakyti išduoti vizą teisėtumą, pateikė skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, siekdamas, kad jam būtų išduota prašoma viza.

17. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tvirtina, kad, jo nuomone, ieškovas pagrindinėje byloje, kuris turi galiojantį kelionės dokumentą, pagrindė buvimo Vokietijoje tikslą ir sąlygas ir nėra įtrauktas į SIS, atitinka visas atvykimo sąlygas, reikalaujamas pagal Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalį, kurioje nurodyti Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 1 dalies a, c, d ir e punktai. Anot teismo *a quo*, juo labiau neatrodo, kad nėra būtinų lėšų grįžti į savo šalį, ir pareiškėjas nekelti grėsmės valstybės narės vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams.

6 — *BGBI*, I, 2008 m. vasario 25 d., p. 162.

18. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, išlieka vienintelė abejonė, ar ieškovas pagrindinėje byloje dėl daugelio paskatų emigruoti iš Irano, kuriomis gindamasi remiasi Vokietijos Federacinė Respublika, ir jo keliamos nelegalios imigracijos rizikos kelia grėsmę viešajai tvarkai. Dėl šios priežasties prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris mano turintis teisę spręsti dėl ieškovo pagrindinėje byloje prašymo išduoti vizą, jeigu nuspręstų panaikinti Vokietijos ambasados Teherane sprendimą atmesti prašymą išduoti vizą, siekia išsiaiškinti, kiek teismui gali kilti abejonių, kad būtų galima nuspręsti, ar prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo iš tikrųjų išvyks iš Vokietijos teritorijos prieš pasibaigiant vizos galiojimo laikui.

19. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti teisinės pasekmes pareiškėjui, jeigu jis atitinka visas Vizų kodekso 21 straipsnyje nurodytas atvykimo sąlygas ir nėra jokių atsisakymo išduoti vizą motyvų, išvardytų šio kodekso 32 straipsnio 1 dalyje. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar tokiu atveju turėtų būti pripažinta ieškovo pagrindinėje byloje teisė gauti Šengeno vizą.

20. Kilus Sąjungos teisės aiškinimo sunkumui *Verwaltungsgericht Berlin* (Vokietija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, kurią Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2012 m. vasario 17 d., kreipėsi į Teisingumo Teismą pagal SESV 267 straipsnį su šiais trimis prejudiciniais klausimais:

- „1. Ar įpareigodamas atsakovę išduoti pareiškėjui Šengeno vizą teismas pagal Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalį turi įsitikinti, kad pareiškėjas ketina išvykti iš valstybių narių teritorijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos, ar pakanka to, kad teismui atlikus Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies b punkte numatytą vertinimą nekyla tam tikromis aplinkybėmis pagrįstų abejonių dėl pareiškėjo išreikšto ketinimo išvykti iš valstybių narių teritorijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos?
2. Ar Vizų kodekse įtvirtintas privalomas reikalavimas išduoti Šengeno vizą, kai tenkinamos visų pirma Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalyje nustatytos atvykimo sąlygos ir nėra pagrindo atsisakyti išduoti vizą pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalį?
3. Ar Vizų kodeksui prieštarauja nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią užsieniečiui gali būti išduodama <...> Reglamente Nr. 810/2009 numatyta viza vykti tranzitu per Šengeno valstybių teritoriją arba numatomam buvimui joje, kurio bendra trukmė neviršija trijų mėnesių per šešis mėnesius nuo pirmo atvykimo dienos (Šengeno viza)?“

III – Procesas Teisingumo Teisme

21. Vokietijos, Belgijos, Čekijos, Danijos, Estijos ir Graikijos vyriausybės, Šveicarijos Konfederacija⁷ ir Europos Komisija pateikė Teisingumo Teismui rašytines pastabas.

22. 2013 m. sausio 29 d. posėdyje R. Koushkaki Vokietijos, Belgijos, Čekijos, Danijos, Estijos ir Lenkijos vyriausybės bei Komisija pateikė pastabas žodžiu.

⁷ — Pagal Europos Sąjungos, Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos Susitarimo dėl Šveicarijos Konfederacijos asociacijos igyvendinant, taikant ir plėtojant Šengeno *acquis* (OL L 53, 2008, p. 52) 8 straipsnio 2 dalį.

IV – Teisinis nagrinėjimas

A – Pirminės pastabos

23. Visų pirma reikia pateikti dvi pastabas: pirmoji susijusi su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prielaidos ištaisymu, antroji – su būtinybe performuluoti ir pertvarkyti Teisingumo Teismui pateiktus klausimus.

24. Taigi, pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad vienintelis ginčytinas klausimas – ar ieškovas pagrindinėje byloje kelia nelegalios imigracijos riziką, kuri gali kelti grėsmę viešajai tvarkai, kaip tai suprantama pagal Vizų kodekso 21 straipsnio 3 dalies d punktą ir 32 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktį. Kitaip tariant, per Vizų kodekso reglamentuojamą vizų išdavimo procedūrą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, reikia atsižvelgti tik į nelegalios imigracijos riziką, keliančią grėsmę viešajai tvarkai.

25. Tačiau iš Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalies formuluotės aiškiai matyti, kad iš esmės konsulinių įstaigų⁸ atliekamas vertinimas susijęs, pirma, su tuo, ar prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo atitinka atvykimo sąlygas, įskaitant grėsmės viešajai tvarkai nebuvimą, ir, antra, nelegalios imigracijos rizikos, rizikos valstybių narių vidaus saugumui ir prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens ketinimo iš tikrųjų išvykti iš atitinkamos valstybės narės teritorijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos įvertinimu. Kaip pažymėjo kai kurios iš šią bylą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo įstojusios šalys, nelegalios imigracijos rizika ir abejonė dėl ketinimo išvykti iš teritorijos yra du savarankiški kriterijai atsižvelgiant į grėsmės viešajai tvarkai kriterijų, kuriais turi vadovautis konsulinės įstaigos atlikdamos vertinimą.

26. Atsižvelgiant į tai, antra, reikia pažymėti, kad pirmasis prejudicinis klausimas yra aiškiai suformuluotas taip, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teisiškai turės teisę pakeisti Vokietijos ambasados Teherane vertinimą savo vertinimu dėl konkretaus ieškovo pagrindinėje byloje atvejo. Vokietijos vyriausybė pastabose pažymėjo, kad egzistuoja nacionalinis ginčas būtent dėl klausimo, ar Vokietijos teismai, nagrinėdami ieškinį, kaip antai pareikštą pagrindinėje byloje, gali atlikti išsamią teisminę kontrolę ir nurodyti konsulinėms įstaigoms išduoti vizą.

27. Teisingumo Teismas neturi leisti į tokią diskusiją, nes skundų dėl sprendimo atsisakyti išduoti Šengeno vizą pateikimo ir nagrinėjimo sąlygos priklauso valstybių narių procesinei autonomijai. Šiomis aplinkybėmis reikia performuluoti pirmąjį klausimą ir teigti, kad juo siekiama nustatyti, ar vertindamos ketinimą išvykti iš teritorijos šį vertinimą įpareigos atlikti institucijos turi faktiškai konstatuoti prašymą išduoti vizą pateikusio asmens ketinimą grįžti į savo šalį, ar to, kad nėra pagrįstos abejonės dėl šio ketinimo egzistavimo, gali pakakti nuspręsti, jog atvykimo sąlyga, susijusi su ketinimu išvykti iš atitinkamos valstybės narės teritorijos iki prašomos vizos galiojimo laikotarpio pabaigos, įvykdyta. Taigi pirmuoju prejudiciniu klausimu siekiama, kad Teisingumo Teismas patikslintų šio kriterijaus, susijusio su prašymą išduoti vizą pateikusio asmens ketinimu grįžti į savo kilmės šalį, įgyvendinimo sąlygas.

28. Antruoju ir trečiuoju klausimais siekiama išsiaiškinti, ar apskritai tokiu atveju, kai prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo atitinka visas atvykimo sąlygas, kaip tai suprantama pagal Vizų kodekso 21 straipsnį, ir nėra jokio pagrindo atsisakyti išduoti vizą, nurodyto šio kodekso 32 straipsnio 1 dalyje, jo prašymą įvertinti turinčios institucijos privalo išduoti vizą, nors dabartiniuose nacionalinės teisės aktuose tik numatyta, kad šios institucijos „gali“ išduoti vizą. Todėl šie du klausimai bus nagrinėjami kartu.

8 — Dėl patogumo ir nuoseklumo su Vizų kodeksu visoje šioje išvadoje šios konsulinės įstaigos bus nurodomos kaip apimančios valstybių narių diplomatinės atstovybės ir konsulatus.

B – *Dėl performuluoto pirmojo klausimo*

29. Vizų kodeksu aiškiai siekiama apibrėžti vizų, kurių ilgiausia galiojimo trukmė yra trys mėnesiai, išdavimo tvarką ir sąlygas⁹. Be to, minėto kodekso 14 straipsnyje aiškiai įtvirtinta prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens pareiga įrodyti, kad jis atitinka visas atvykimo į valstybės narės teritoriją sąlygas, ir nurodyti dokumentai, kuriuos jis turi pateikti kartu su prašymu. Taigi jis turi pateikti „informaciją, padedančią įvertinti, ar prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo ketina išvykti iš valstybių narių teritorijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos“¹⁰.

30. Pateikus prašymą išduoti vizą, jį įvertinti turinčios institucijos pagal Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalies nuostatas privalo patikrinti ne tik tai, ar įvykdytos Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 1 dalies a, c, d ir e punktuose nurodytos atvykimo sąlygos, bet ir prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens ketinimą išvykti iš valstybių narių teritorijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos. Šiame 21 straipsnyje nėra daugiau gairių, kuriomis institucijos turi vadovautis vertindamos šį ketinimą grįžti į kilmės valstybę. Tik Vizų kodekso II priede pateiktas neišsamus patvirtinamųjų dokumentų, kuriuos prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo gali tinkamai pateikti ir kurie leidžia įvertinti jo ketinimą išvykti iš valstybių narių teritorijos, sąrašas¹¹.

31. Taigi Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalį, susijusią su atvykimo sąlygų patikrinimu ir rizikos įvertinimu, reikia taikyti būtinai kartu su paties kodekso 32 straipsniu, susijusiu su atsisakymo patenkinti prašymą išduoti vizą motyvais. Taigi pagal šio kodekso 32 straipsnio 1 dalies b punktą vizą išduoti atsisakoma, „jei kyla *pagrįstų abejonų* dėl <...> ketinimo išvykti iš valstybių narių teritorijos iki baigiantis prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpiui patikimumo“¹².

32. Taigi iš Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies b punkto formulotės matyti, kad siekiant atsisakyti patenkinti prašymą išduoti vizą dėl to, kad neketinama išvykti iš valstybių narių teritorijos, už šio prašymo nagrinėjimą atsakingos institucijos turi turėti pagrįstų abejonų dėl prašymą išduoti vizą pateikusio asmens realaus ketinimo grįžti į savo šalį. Todėl pagrįsta abejonė yra nepalanki prašymą išduoti vizą pateikusiam asmeniui. Tačiau vien abejonės nepakanka¹³, ji turi būti pagrįsta.

33. Pagrįsta abejonė, žinoma, yra sąvoka, kurią ypač sunku apibrėžti. Tačiau jau galima teigti, kad tokia abejonė – tai, kas yra pusiaukelėje tarp, pirma, įsitikinimo, tikrumo ir, antra, nedidelės ar tik hipotetinės abejonės.

34. Reikia pažymėti, kad vizų srityje tam tikros aplinkybės sukliudė teisės aktų leidėjui labiau kodifikuoti kriterijų, galinčių pagrįsti sprendimą atsisakyti išduoti vizą, turinį, taigi ir aiškiau apibrėžti elementus, kurie galėtų padėti nustatyti šį ketinimą išvykti iš teritorijos. Taigi pateikusi pasiūlymo dėl reglamento, kuriuo nustatomas Bendrijos vizų kodeksas, projektą Komisija nurodė, kad „nors ir pripažindama, jog esmines teisės aktų nuostatas valstybės narės taiko tiesiogiai, Komisija taip pat žino, kad dėl atvejų ir vietos sąlygų įvairovės sudėtinga parengti tiksliai taisykles, kurios tiktų visoms aplinkybėms ir apimtų visas situacijas“¹⁴. Tačiau gali būti naudinga prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nurodyti, kiek tai įmanoma, kaip prašymą išduoti vizą turinčios nagrinėti institucijos gali manyti, kad yra pagrįsta abejonė dėl ketinimo išvykti iš valstybių narių teritorijos.

9 — Žr. Vizų kodekso 28 konstatuojamąją dalį ir 1 straipsnio 1 dalį.

10 — Vizų kodekso 14 straipsnio 1 dalies d punktas.

11 — Vizų kodekso II priedo B punktas. Be kita ko, gali būti pateikiamas kelionės atgal lėktuvu bilietas, įrodymas dėl nuosavybės ar prašymą išduoti vizą pateikusio asmens integravimosi kilmės šalyje.

12 — Pasviruoju šriftu išskirta mano.

13 — Nors Komisijos pasiūlymo dėl reglamento projekte buvo nurodyta vien „abejonė“ (žr. 2006 m. liepos 19 d. Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, nustatančio Bendrijos vizų kodeksą, (COM(2006) 403 galutinis), 18 straipsnio 7 dalį), galutiniame tekste nurodyta sustiprinta abejonė, t. y. pagrįsta abejonė.

14 — Minėto pasiūlymo dėl reglamento 3 punkto 3 dalis.

35. Norint tai padaryti, reikia remtis Prašymų išduoti vizą tvarkymo ir išduotų vizų keitimo vadovu, kurį parengė Komisija¹⁵ ir kuriame pateikiamos Vizų kodekso¹⁶ nuostatų praktinio taikymo instrukcijos, kurios, nors ir neprivalomos, yra paaiškinamosios. Šio Vadovo 7 punkto 12 dalyje prašymą išduoti vizą turinčioms nagrinėti institucijoms nurodyti tam tikri veiksniai, į kuriuos galima atsižvelgti siekiant įvertinti prašymą išduoti vizą pateikusio asmens ketinimą išvykti iš teritorijos. Iš šios dalies matyti, kad reikia išnagrinėti dvi grupes kriterijų, t. y. kriterijus, susijusius su „objektyvia“ prašymą išduoti vizą pateikusio asmens kilmės valstybės padėtimi, ir kriterijus, kuriuos laikyčiau veikiau „subjektyviais“, nes jie būdingi konkrečiai prašymą išduoti vizą pateikusio asmens situacijai. Aiškiai pripažinta, kad pastarieji kriterijai „gali skirtis atsižvelgiant į prašymą išduoti vizą pateikusio asmens gyvenamosios vietos šalį“¹⁷, o tai palieka didelę diskreciją sprendimą turinčioms priimti institucijoms. Tačiau bet kuriuo atveju pagrįsta abejonė gali atsirasti tik „atsižvelgus į visus veiksniai, siekiant užtikrinti vertinimo objektyvumą“¹⁸, o „kiekvienas prašymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į jam būdingas aplinkybes“¹⁹. Taigi pagrįsta abejonė negali būti grindžiama vien paprasta prielaida ar vien vadinamųjų „objektyvių“ kriterijų, susijusių su padėtimi kilmės šalyje, vertinimu.

36. Dėl visų šių priežasčių siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį mano performuluotą prejudicinį klausimą atsakyti: pagal Vizų kodekso 21 straipsnio 1 dalį, aiškinamą kartu su šio kodekso 32 straipsnio 1 dalies b punktu, tam, kad būtų galima atmesti prašymą išduoti vizą dėl to, kad tokį prašymą pateikęs asmuo neketina grįžti į savo šalį, jį turinčioms nagrinėti institucijoms turi būti kilusi pagrįsta abejonė dėl prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens ketinimo iš tikrųjų grįžti į savo šalį, kai jos atsižvelgė į visus siekiant užtikrinti objektyvų vertinimą būtinus veiksniai, kurie apima tiek veiksniai, susijusius su padėtimi kilmės šalyje, tiek susijusiuosius su prašymą išduoti vizą pateikusio asmens konkrečia situacija ir jo pateiktai patvirtinamaisiais dokumentais.

C – Dėl antrojo ir trečiojo klausimų

37. Antruoju ir trečiuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Vizų kodekse įtvirtinta tam tikra subjektinė trečiųjų šalių piliečių teisė, įpareigojanti prašymą turinčias nagrinėti institucijas išduoti trumpalaikę vizą prašymą išduoti vizą pateikusiam asmeniui, kai jis atitinka atvykimo sąlygas, nurodytas Vizų kodekso 21 straipsnyje, ir nėra nė vieno iš šio kodekso 32 straipsnio 1 dalyje išvardytų pagrindų atsisakyti ją išduoti. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat klausia, ar nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta tik viena galimybė išduoti vizą, kai įvykdytos pirma aprašytos sąlygos, yra suderinami su Vizų kodeksu.

38. Vokietijos vyriausybė per posėdį Teisingumo Teisme pažymėjo, kad atsisakymas išduoti vizą R. Koushkaki nėra pagrįstas kitu motyvu, nei numatyti Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalyje, ir nurodė, kad Vokietijos konsulinės įstaigos priėmė sprendimą atsisakyti išduoti vizą dėl abejonų, susijusių su ieškovo pagrindinėje byloje ketinimu išvykti iš Vokietijos iki prašomos išduoti vizos galiojimo laikotarpio pabaigos. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad R. Koushkaki atitinka Vizų kodekso 21 straipsnyje nurodytas atvykimo sąlygas ir kad nėra jokio pagrindo atsisakyti išduoti vizą pagal šio kodekso 32 straipsnio 1 dalį. Vis dėlto jau pažymėjau²⁰, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo vertinime gali būti klaidų. Todėl negalima atmesti galimybes, kad ištaisius teismo *a quo* padarytą vertinimo klaidą jis nuspręs, jog Vokietijos konsulinės įstaigos teisingai galėjo priimti sprendimą atsisakyti išduoti vizą ieškovui pagrindinėje byloje dėl jo ketinimo

15 — 2010 m. kovo 19 d. Komisijos sprendimas, kuriuo teikiamas *Prašymų išduoti vizą tvarkymo ir išduotų vizų keitimo vadovas* (C(2010) 1620 galutinis), iš dalies pakeistas 2011 m. rugpjūčio 4 d. Komisijos sprendimu (C(2011) 5501 galutinis).

16 — Žr. Vizų kodekso 51 straipsnį.

17 — Minėto *Prašymų išduoti vizą tvarkymo ir išduotų vizų keitimo vadovo* 7 punkto 12 dalis.

18 — Ten pat.

19 — Ten pat.

20 — Žr. šios išvados 24 ir paskesnius punktus.

išvykti iš teritorijos nebuvimo. Taigi reikia pažymėti, kad atsakymas į antrąjį ir trečiąjį klausimus vis dar bus naudingas tik tuo atveju, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nustatęs, kad prašymą išduoti vizą pateikusio asmens ketinimo išvykti iš teritorijos nebuvimas yra savarankiškas atsisakymo išduoti vizą pagrindas atsižvelgiant į grėsmę viešajai tvarkai, kaip tai suprantama pagal Vizų kodeksą, patvirtins, kad šis prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo atitinka atvykimo sąlygas, nurodytas šio kodekso 21 straipsnyje, ir kad nėra nė vieno iš pagrindų atsisakyti išduoti vizą, numatytų Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalyje.

39. Šiais klausimais netiesiogiai keliama problema, ar Vizų kodeksu atliktas visiškas suderinimas trumpalaikių vizų trečiųjų šalių piliečiams išdavimo srityje ir dėl to, pirma, valstybė narė vienašališkai negali nustatyti jokio papildomo atsisakymo išduoti vizą pagrindo, be jau numatytų Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalyje, ir, antra, tokiu atveju, jeigu įvykdyti šio kodekso 21 straipsnio ir 32 straipsnio 1 dalies reikalavimai, valstybės narės privalo išduoti prašymą dėl vizos pateikusiam asmeniui trumpalaikę vizą, kurią gauti jis turi teisę, ir šia teise jis gali tiesiogiai remtis prieš valstybę narę, kuriai pateikė prašymą.

40. Siekdamas į tai atsakyti, pirmiausia atliksiu Vizų kodekso, dėl kurio norėčiau pabrėžti, kad jame tik numatyti veiksmai, kurių kiekviena valstybė narė turi imtis dėl prašymą išduoti vizą pateikusio asmens, teksto analizę. Todėl nagrinėsiu šiuo atžvilgiu juo nustatytą sistemą. Vėliau tęsiu savo vertinimą ir patikrinsiu, ar prieš tai nurodytos analizės išvados atitinka šiuo kodeksu siekiamus tikslus. Galiausiai pateiksiu kelias baigiamąsias pastabas dėl jo pridėtinės vertės.

1. Teksto analizė

41. Pirmiausia atrodo, kad Vizų kodekse nėra jokios nuostatos, kuria įtvirtinta kokia nors pareiga valstybėms narėms išduoti trumpalaikę vizą trečiųjų šalių piliečiams, pateikusiems prašymus ir atitinkantiems šio kodekso 21 straipsnyje ir 32 straipsnio 1 dalyje nustatytus reikalavimus. Taigi, nors Vizų kodekso IV skyrius iš tikrųjų pavadintas „Vizos išdavimas“, jame nurodytose nuostatose visiškai nenagrinėjamas klausimas, ar egzistuoja teisė gauti vizą, o jos labiau skirtos apibrėžti galiojimo laikotarpio nustatymo ar buvimo trukmės sąlygas²¹, sąlygas, kuriomis valstybės narės gali išduoti riboto teritorinio galiojimo vizą²², oro uosto tranzitinės vizos galiojimo ir trukmės sąlygas²³ bei detales dėl vizos įklijos²⁴. Be to, šiame IV skyriuje yra 30 straipsnis, skirtas išduotos vizos suteiktoms teisėms, kuriame toli gražu neįtvirtinta subjektinė teisė ir nurodyta, kad „vien tik vienodos vizos ar riboto teritorinio galiojimo vizos turėjimas automatiškai nesuteikia teisės atvykti“.

42. Antra, reikia pažymėti, kad Vizų kodekse nenurodyta, jog juo atliekamas visiškas suderinimas. Jo 3 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad „vizų politikos srityje viena iš pagrindinių „bendros vizų politikos, kaip dalies daugiasluoksnės sistemos, skirtos supaprastinti teisėtą keliavimą ir sustabdyti neteisėtą imigraciją *toliau vienodinant* nacionalinius teisės aktus ir aptarnavimo praktiką vietos konsulinėse misijose, *tolesnio tobulinimo*“ sudedamųjų dalių <..> yra „bendros teisės aktų visumos“ kūrimas, visų pirma konsoliduojant ir plėtojant *acquis* (atitinkamas 1985 m. birželio 14 d. Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo [OL L 239, 2000, p. 19] ir Bendrųjų konsulinių instrukcijų nuostatas)“²⁵. Be to, suderintas Vizų kodekso taikymas pateikiamas kaip siektinas tikslas²⁶, o ne kaip faktas, kylantis jau vien dėl šiuo kodeksu nustatytos sistemos.

21 — Žr. Vizų kodekso 24 straipsnį. Visų pirma pažymėtina, jog ši nuostata suformuluota taip, kad „viza *gali* būti išduodama vienam, dviem ar keletui atvykimų“ (pasviruoju šriftu išskirta mano).

22 — Žr. Vizų kodekso 25 straipsnį.

23 — Žr. Vizų kodekso 26 straipsnį.

24 — Žr. Vizų kodekso 27–29 straipsnius.

25 — Pasviruoju šriftu išskirta mano.

26 — Žr., be kita ko, Vizų kodekso 18 ir 22 konstatuojamąsias dalis. Taip pat žr. 2012 m. balandžio 10 d. Sprendimą *Vo* (C-83/12 PPU, 36 punktas).

43. Trečia, galiausiai reikia priminti, kad Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalyje nurodyti atsisakymo išduoti vizą pagrindai suformuluoti ypač plačiai būtent dėl „vietos aplinkybių skirtumų“²⁷, o tai reiškia, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas sąmoningai paliko tam tikrų teisės aktų nuostatų konkretų taikymą vertinti valstybių narių konsulinėms įstaigoms kiekvienoje teritorinėje jurisdikcijoje „siekiant užtikrinti suderintą teisinių nuostatų taikymą, jog būtų užkirstas kelias palankiausių vizų išdavimo sąlygų paieškai ir skirtingų sąlygų taikymui prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims“²⁸. Šiuo atžvilgiu negali nekonstatuoti įdomaus prieštaravimo tarp labai skirtingų vietos aplinkybių pripažinimo ir nurodyto suderinto taikymo siekio, galiausiai šį taikymą paliekant vertinti konsulinėms įstaigoms.

44. Taigi, kiek tai susiję su pačiu Vizų kodekso tekstu, jokia nuostata neleidžia daryti išvados, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo ketinimas rengiant šį kodeksą buvo aiškiai įtvirtinti prašymą išduoti vizą pateikusių asmenų trečiųjų šalių piliečių subjektinę teisę gauti trumpalaikę vizą. Tačiau tokioje opioje kaip ši srityje negali pakakti teiginio, pagal kurį teisės aktų leidėjas įtvirtino teisę tik netiesiogiai.

45. Telioka patikrinti, ar šią išvadą patvirtina sisteminė Vizų kodekso analizė.

2. Sisteminė analizė

46. Vizų kodekso priėmimas yra susijęs su laipsnišku vizų politikos Sąjungos lygiu nustatymu, inicijuotu tam tikrų valstybių narių ir tarp valstybių narių pagal Šengeno susitarimą, Konvenciją dėl šio susitarimo įgyvendinimo ir Bendrąsias konsulines instrukcijas. Keičiant Sutartis, vizų sritis laipsniškai įtraukta į Bendrijos veiklos sritį.

47. Tačiau nereikia pamiršti, kad vizų išdavimo trečiųjų šalių piliečiams klausimas valstybėms narėms yra labai opus. Iš tiesų, nors tai yra tarptautinės teisės principas, laikomas viena iš valstybės suvereniteto apraiškų, pagal jį valstybės turi teisę kontroliuoti asmenų, kurie nėra jų piliečiai, atvykimą į jų teritoriją²⁹. Taigi, nors valstybės narės, akivaizdu, sutiko atsisakyti tokio principo taikymo, kiek tai susiję su Europos piliečiais, kurių judėjimo laivė užtikrinama Sąjungos³⁰ „pagrindine konstitucine chartija“, situacija atrodo daug mažiau aiški, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečių atvykimu į valstybių narių teritoriją, *a fortiori* kai nesiremiam jokia artimu šeimos ryšiu su Sąjungos piliečiu³¹.

48. Taigi pagal Šengeno susitarimą inicijuotas ir dabar Vizų kodeksu kodifikuotas bendradarbiavimas neturi užgožti esamų tarptautinių iššūkių. Šiuo klausimu atrodo tikslinga priminti, kad pagal Stokholmo programą, pavirtintą 2010 m.³², t. y. priėmus Vizų kodeksą, Europos Vadovų Taryba Komisijos prašo „suintensyvinti pastangas, kad būtų užtikrintas vizų režimo abipusiškumo principo taikymas ir užkirstas kelias tam, kad trečiosios šalys imtų (pakartotinai) taikyti vizų režimą kuriai nors valstybei narei, ir nustatyti priemones, kurių galėtų būti imtasi prieš pradėdant taikyti vizų abipusiškumo principą toms trečiosioms šalims“³³. Europos Vadovų Taryba toliau nurodo, kad „siekdama sudaryti galimybę pereiti į kitą bendros vizų politikos plėtojimo etapą ir *atsižvelgdama į valstybių narių kompetenciją šioje srityje*, Europos Vadovų Taryba prašo Komisijos pateikti tyrimą, kuriame būtų išnagrinėta galimybė nustatyti bendrą Europos mechanizmą trumpalaikėms vizoms išduoti“³⁴.

27 — 18 konstatuojamoji dalis.

28 — Ten pat.

29 — Šį principą taip pat pripažino Europos Žmogaus Teisių Teismas (žr., be kita ko, 2005 m. liepos 26 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *N prieš Suomiją*, ieškinio Nr. 38885/02, 158 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

30 — 1986 m. balandžio 23 d. Sprendimas *Les Verts prieš Parlamentą* (294/83, Rink. p. 1339, 23 punktas).

31 — Tokiu atveju žr. Vizų kodekso 1 straipsnio 2 dalies a punktą.

32 — Stokholmo programa – Atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui (OL C 115, 2010, p. 1).

33 — Žr. šios programos 5.2 punktą.

34 — Ten pat. Pasviruoju šriftu išskirta mano.

49. Vizos išdavimo automatiškumas, kuris atsirastų pripažinus subjektinę teisę, sunkiai derėtų su šiuo susirūpinimu dėl abipusiškumo tokiu atveju, kai, pavyzdžiui, Reglamento Nr. 539/2001 I priede nurodyta trečioji šalis gerokai sugriežtintų savo vizų išdavimo politiką Sąjungos piliečiams.

50. Bet kuriuo atveju iš antrinės teisės aktų matyti, kad viza yra suprantama ne kaip teisė, o kaip pareiga, nustatyta asmeniui, norinčiam atvykti į valstybės narės teritoriją trumpam laikotarpiui, t. y. kaip atvykimo į Sąjungos teritoriją būtina sąlyga. Taigi Reglamente Nr. 539/2001 viza apibrėžiama kaip „valstybės narės išduotas leidimas arba jos priimtas sprendimas, reikalingas įvažiuoti numatytam buvimui į valstybę narę <...>, iš viso ne ilgiau kaip trims mėnesiams“³⁵. Šengeno sienų kodekse viza nėra suprantama kitaip³⁶. Kalbant apie Vizų kodeksą, pažymėtina, jog, kaip minėjau, jame nėra aiškiai nurodyta, kad egzistuoja teisė gauti vizą, tačiau, priešingai, kelis kartus primenama, kad tai yra pareiga, taikoma³⁷ atitinkamiems trečiųjų šalių piliečiams, o viza taip pat apibrėžiama kaip „valstybės narės išduotas leidimas“³⁸.

51. Tai, kad viza yra laikoma atitinkamiems trečiųjų šalių piliečiams nustatyta pareiga, o ne teise, galima paaiškinti vizos funkcija. Viza, suprantama kaip išankstinis leidimas atvykti į teritoriją, yra atvykimų, taigi ir migracinių srautų, kontrolės priemonė, taip pat ji gali būti laikoma užsienio ir saugumo politikos priemone. Taigi veiksmais Sąjungos lygmeniu vizų srityje aiškiai siekiama labiau gynybinio tikslo t. y. kovoti su nelegalia imigracija³⁹ ir užkirsti kelią ieškoti palankiausių vizų išdavimo sąlygų⁴⁰, t. y. išvengti, kad valstybė narė patvirtintų akivaizdžiai palankesnę vizų politiką prašymą išduoti vizą pateikusiems asmenims, nes tokia politika galėtų kelti grėsmę, kad Šengeno erdvė bus destabilizuota dėl vidaus sienų kontrolės nebuvimo.

52. Būtent dėl šios priežasties Vizų kodekse nustatyta pareiga atsisakyti išduoti vizą, kai prašymą dėl jos pateikęs asmuo neatitinka nustatytų sąlygų. Be to, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad iš valstybių, Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo šalių, reikalaujamas automatinis atsisakymas, kai prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo neįvykdo atvykimo sąlygų, yra „Susitariančiųjų Šalių bendradarbiavimo principo, esančio Šengeno *acquis* pagrindu ir būtino, kad veiktų integruota valdymo sistema, skirta užtikrinti aukštą ir vienodą išorės sienų kontrolės ir priežiūros lygį greta laisvą sienų kirtimo Šengeno erdvėje, išraiška“⁴¹.

53. Reikalavimai, susiję su išorės sienų kontrole, nurodyti Vizų kodekso teisiniame pagrinde. Iš tiesų, nors Vizų kodeksas faktiškai pagrįstas EB 62 straipsnio 2 dalies b punkto ii papunkčiu, kuriame numatytas Sąjungos teisės aktų priėmimas dėl „vizų ne ilgesniam kaip trijų mėnesių laikotarpiui <...> įskaitant <...> valstybių narių vizų išdavimo tvarką ir sąlygas“, EB 62 straipsnio 2 dalies a punktas taip pat nurodytas kaip atitinkamo reglamento teisinis pagrindas, kuriuo siekiama nustatyti „priemonės, susijusias su valstybių narių išorės sienų kirtimu ir nustatančias <...> reikalavimus ir procedūras, kurių valstybės narės turi laikytis prie tokių valstybinių sienų tikrindamos asmenis“.

35 — Reglamento (EB) Nr. 539/2001 2 straipsnis.

36 — Žr., be kita ko, Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 1 dalies b punktą ir 7 straipsnio 3 dalies a punkto i papunktį.

37 — Žr. Visų kodekso 4 ir 5 konstatuojamąsias dalis, 1 straipsnio 2 dalį ir 3 straipsnį.

38 — Vizų kodekso 2 straipsnio 2 punktas.

39 — Žr. Reglamento Nr. 539/2001 5 konstatuojamąją dalį ir Vizų kodekso 3, 5 ir 6 konstatuojamąsias dalis. Nors tikslas palengvinti teisėtas keliones taip pat nurodytas Vizų kodekso 3 konstatuojamojoje dalyje, reikia konstatuoti, kad Šengeno *acquis* ir šiame kodekse nustatytas tikslas kovoti su nelegalia imigracija yra svarbesnis (žr., be kita ko, Bendrosios konsulinės instrukcijos diplomatinėms atstovybėms ir konsulinėms įstaigoms dėl vizų (OL C 326, 2005, p. 1) V punktą).

40 — Vizų kodekso 14 ir 18 konstatuojamosios dalys.

41 — 2006 m. sausio 31 d. Sprendimas *Komisija prieš Ispaniją* (C-503/03, Rink. p. I-1097, 37 punktas). Dėl pareigos atsisakyti išduoti vizą taip pat žr. Atnaujintą rekomendacijų dėl teisingo Šengeno *acquis* taikymo ir geriausios praktikos katalogą (dalis dėl vizų išdavimo), parengtą redakcinės grupės, atsakingos už Šengeno katalogo atnaujinimą, kiek tai susiję su vizų išdavimu (2009 m. liepos 10 d., dok. 12099/09, p. 10).

54. Labai abejoju, kad priėmusios Vizų kodeksą reglamento forma valstybės narės būtų *de facto* sutikusios padaryti tokį esminį kokybinį šuolį, koks yra perėjimas nuo valstybių narių pareigos atsisakyti išduoti vizą, taikomos pagal Šengeno *acquis*, prie subjektinės teisės į vizos išdavimą įtvirtinimo, kuria galėtų remtis trečiųjų šalių piliečiai, nors neatrodo, kad kuris nors teksto ar sisteminės analizės elementas patvirtintų tokį teiginį.

55. Galiausiai nurodysiu paskutinę aplinkybę, kuri, mano nuomone, patvirtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nenumatė Vizų kodekso kaip priemonės, kuria įtvirtinama subjektinė teisė į vizos išdavimą. Tarp didelių šiuo kodeksu padarytų žingsnių į priekį, prie kurių grįšiu truputį vėliau, yra teisės pateikti skundą dėl sprendimų atsisakyti išduoti vizą nustatymas⁴². Tačiau teisės aktų leidėjas aiškiai neįtvirtino teisės pateikti skundą teisminei institucijai⁴³ ir, nurodęs nacionalinę teisę, apibrėžti skundo pateikimo tvarką paliko valstybių narių diskrecijai. Be to, valstybėms narėms suteiktas papildomas terminas pritaikyti savo nacionalines sistemas, o nuostatos, kuria nustatyta ši teisė pateikti skundą, taikymo data atidėta iki 2011 m. balandžio 5 d.⁴⁴ Iš Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros metinės ataskaitos už 2011 m.⁴⁵ matyti, kad, nelygu valstybė narė, skundai dėl sprendimų atsisakyti išduoti Šengeno vizą teikiami arba administracinei institucijai, arba kvaziteisminei institucijai, arba teismui. Šie skirtumai, atsirandantys tiek dėl valstybių narių neryžtingumo nustatyti didesnes procedūrinės garantijas prašymą išduoti vizą pateikusiems asmenims, tiek dėl konkrečių sunkumų, kurių kiltų įgyvendinant veiksmingą teisminę gynybą asmenims, neturintiems teisės atvykti į nacionalinę teritoriją, vėlgi yra sunkiai suderinami su mintimi, kad įtvirtinta subjektinė teisė.

3. Išvadų atitiktis Vizų kodeksu siekiamiems tikslams patikrinimas

56. Tikrinant, ar pirma atliktos teksto ir sisteminės analizės išvados atitinka Vizų kodekso tikslus, reikia atsižvelgti į tai, kad juo siekiama ne tik nustatyti valstybių narių, priklausančių Šengeno erdvei, veiksmus prašymą išduoti vizą pateikusių asmenų atžvilgiu, kad procedūra, kurios jos turi laikytis, ir sąlygos, kurias turi taikyti, taptų kuo aiškesnės ir suprantamesnės prašymą išduoti vizą pateikusiam asmeniui, siekiant užtikrinti orų ir pagarbų požiūrį į jį.

57. Vizų kodeksu taip pat siekiama kito tikslo, susijusio su bendradarbiavimu tarp valstybių, priklausančių Šengeno erdvei, kurios nusprendė įgyvendinti tikrą solidarumą užtikrinamos, kad vienos valstybės narės priimto sprendimo poveikis neapsiriboją vien šios valstybės narės teritorija⁴⁶, o priešingai, yra susijęs su visa šia erdve.

58. Taigi Vizų kodekse ne vien nustatytos tam tikros valstybių narių pareigos prašymą išduoti Šengeno vizą pateikusių asmenų atžvilgiu, tačiau taip pat įtvirtintas tikslas nustatyti kiekvienos valstybės narės pareigą kitų Šengeno erdvės valstybių narių atžvilgiu atsisakyti išduoti šią vizą, kai neįvykdytos šiame kodekse numatytos sąlygos, dėl pasekmių, kurias ji galėtų sukelti visose šiose valstybėse. Šiuo klausimu galima manyti, kad veiksmožodžio „gali“ vartojimas Vizų kodekso 24 straipsnio 1 dalyje turi platesnę reikšmę, palyginti su ta, kuri išryškėja iš šio kodekso teksto ir sisteminio aiškinimo. Galima teigti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas net priskyrė reikšmę, susijusią su pirma primintu tikslu, t. y. galimybe (kylančia dėl veiksmožodžio „galėti“ vartojimo) kiekvienai Šengeno erdvės valstybei išduoti *erga omnes* pasekmes sukeliančią vizą, tik kai įvykdytos šiame kodekse numatytos sąlygos.

59. Šis teleologinis Vizų kodekso aiškinimas gali aiškiai patvirtinti, kad neįtvirtinta subjektinė teisė į Šengeno vizos išdavimą.

42 — Žr. Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį.

43 — Pažymėtina, kad nei Komisija minėtame pasiūlyme dėl reglamento, nei Europos Parlamentas savo ataskaitoje dėl reglamento pasiūlymo (*rapport Lax*, 2008 m. balandžio 18 d., A6-0161/2008) nesirūpino dėl to, kad nepatikslinkta, ar skundas turi būti pateiktas teisminei, ar neteisminei institucijai.

44 — Žr. Vizų kodekso 58 straipsnio 5 dalį.

45 — Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2011 m. metinė ataskaita – Pagrindinės teisės: iššūkiai ir pasiekimai 2011 m., p. 89–91.

46 — Išskyrus visas, išduotas pagal Vizų kodekso 25 straipsnį.

4. Vizų kodekso pridėtinė vertė

60. Taigi, mano nuomone, dabartinėje Sąjungos teisėje ir, konkrečiau kalbant, Vizų kodekse prašymą išduoti vizą pateikusiems asmenims negali būti pripažinta teisė į Šengeno vizos išdavimą. Tačiau valstybės narės nėra laisvos joms pateiktus prašymus išduoti vizą vertinti bet kaip ir, net jei Vizų kodekse nėra įtvirtinta prašymą išduoti vizą pateikusio asmens subjektinė teisė, šis kodeksas labai prisidėjo gerinant tokiam asmeniui suteiktas garantijas.

61. Juo suderinta prašymo išduoti vizą procedūra, be kita ko, nustatčius mokesčio už vizą sumą⁴⁷, pasiūlius suderintą prašymo išduoti Šengeno vizą formą⁴⁸, paaiškinus prašymo priimtinumą sąlygas⁴⁹ ir nustatčius pareigą valstybėms narėms priimti sprendimą dėl prašymo per trumpą terminą⁵⁰, nurodyti sprendimų atsisakyti išduoti vizą motyvus⁵¹ ir numatyti galimybę pateikti skundą neigiamo sprendimo atveju⁵².

62. Be to, kad Vizų kodekse – viename teisės akte – nustatytos privalomosios nuostatos, susijusios su sąlygomis, kuriomis reglamentuojama vizų išdavimo procedūra, jis taip pat turėjo įtakos pažangai šios srities politikoje, nes padidėjo jos aiškumas, suprantamumas ir nuoseklumas⁵³.

63. Turinio suderinimas, kaip matėme, yra fragmentiškesnis ir gali sumenkinti procedūrinio suderinimo pažangą, nes tiesa, kad, nesant atvykimo sąlygų, rizikos įvertinimo ir atsisakymo išduoti vizą pagrindų, nurodytų Vizų kodekso 21 straipsnyje ir 32 straipsnio 1 dalyje, tikslaus apibrėžimo Sąjungos lygmeniu, gali atsirasti savivalė per vizos išdavimo procedūrą.

64. Todėl atrodo labai svarbu pabrėžti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė apriboti šiuos trūkumus nustatęs, kad Vizų kodeksu paisoma pagrindinių teisių⁵⁴, visų pirma žmogaus orumo. Taigi Vizų kodekso 6 ir 7 konstatuojamųjų dalių ir 39 straipsnio nuostatomis valstybės narės įpareigojamos prašymus išduoti vizą pateikiančius asmenis aptarnauti „mandagiai“⁵⁵ ir prašoma jų konsulinių darbuotojų „visapusiškai gerbti žmogaus orumą“, o priemonės, kurių imamasi, „turi būti proporcingos tikslams, kurių jomis siekiama“⁵⁶, ir turi būti laikomasi nediskriminavimo principo⁵⁷.

65. Taigi, kad ir kokia veiksmų laisvė būtų palikta valstybėms narėms atliekant esminę sąlygų ir pagrindų, nurodytų Vizų kodekso 21 straipsnyje ir 32 straipsnio 1 dalyje, vertinimą, šis vertinimas yra privalomai apribotas pagrindinių prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens teisių paisymu, visų pirma jo orumo paisymu, ir proporcingumo bei nediskriminavimo principais.

47 — Vizų kodekso 16 straipsnis.

48 — Vizų kodekso I priedas.

49 — Vizų kodekso 18 straipsnis.

50 — Vizų kodekso 23 straipsnis.

51 — Vizų kodekso 32 straipsnio 2 dalis. Šio kodekso VI priede pasiūlyta standartinė pranešimo apie atsisakymą išduoti vizą, vizos panaikinimą ar atšaukimą ir jo pagrindimo forma. Vis dėlto, kaip tai suprantama pagal šį kodeksą, motyvai yra sąlygiškai trumpi, nes kalbama tik apie vieno langelio iš vienuolikos nurodytų atsisakymo, panaikinimo ar atšaukimo motyvų pažymėjimą.

52 — Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalis.

53 — Taip pat žr. minėto pasiūlymo dėl reglamento projekto aiškinamąjį raštą.

54 — Žr. Vizų kodekso 29 konstatuojamąją dalį.

55 — Vizų kodekso 39 straipsnio 1 dalis.

56 — Vizų kodekso 39 straipsnio 2 dalis.

57 — Vizų kodekso 39 straipsnio 3 dalis.

66. Galiausiai kur kas labiau nei subjektine teise į vizos išdavimą Vizų kodeksu valstybės narės įpareigojamos užtikrinti ne tik tai, kad bus laikomasi būtinų sąlygų, kad viza turėtų poveikį visose Šengeno erdvei priklausančiose valstybėse narėse, bet ir tai, kad vykstant procedūrai būtų paisoma pagrindinių prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens teisių, o tai reiškia, kaip jau pažymėjau, kad kiekvieną prašymą išduoti vizą būtina išnagrinėti remiantis ne vien prielaidomis, o priešingai, bendrai įvertinant situaciją, tinkamai atsižvelgiant į konkrečios situacijos asmenines ir žmogiškąsias aplinkybes pagal kiekvieną prašymą.

67. Dėl visų šių priežasčių siūlau Teisingumo Teismui į kartu nagrinėjamus antrąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus atsakyti: Vizų kodeksas negali būti aiškinamas kaip įtvirtinantis prašymą išduoti vizą pateikiančių asmenų subjektinę teisę į Šengeno vizos išdavimą. Tačiau šiuo kodeksu valstybės narės įpareigojamos nagrinėti prašymus išduoti Šengeno vizą bendrai įvertinant situaciją, be būtinų sąlygų, kad viza turėtų poveikį visose Šengeno erdvei priklausančiose valstybėse narėse, tinkamai atsižvelgiant į konkrečios situacijos asmenines ir žmogiškąsias aplinkybes pagal kiekvieną prašymą ir pagal procedūrą, per kurią visiškai paisoma pagrindinių teisių, visų pirma žmogaus orumo, laikantis proporcingumo ir nediskriminavimo principų.

V – Išvada

68. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Verwaltungsgericht Berlin* pateiktus klausimus atsakyti taip:

1. Pagal 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 810/2009, nustatančio Bendrijos vizų kodeksą, 21 straipsnio 1 dalį, aiškinamą kartu su šio reglamento 32 straipsnio 1 dalies b punktu, tam, kad būtų galima atmesti prašymą išduoti vizą dėl to, kad prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo neketina grįžti į savo šalį, nagrinėti prašymą įpareigotoms institucijoms turi būti kilusi pagrįsta abejonė dėl prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens ketinimo iš tikrųjų grįžti į savo šalį, kai jos atsižvelgė į visus siekiant užtikrinti objektyvų vertinimą būtinus veiksnius, kurie apima tiek veiksnius, susijusius su padėtimi kilmės šalyje, tiek susijusiuosius su prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens konkrečia situacija ir jo pateiktais patvirtinamaisiais dokumentais.
2. Reglamento Nr. 810/2009 negalima aiškinti taip, kad juo įtvirtinta prašymą išduoti vizą pateikiančių asmenų subjektinė teisė į Šengeno vizos išdavimą. Tačiau šiuo reglamentu valstybės narės įpareigojamos nagrinėti prašymus išduoti Šengeno vizą bendrai įvertinant situaciją, be būtinų sąlygų, kad viza turėtų poveikį visose Šengeno erdvei priklausančiose valstybėse narėse, tinkamai atsižvelgiant į konkrečios situacijos asmenines ir žmogiškąsias aplinkybes pagal kiekvieną prašymą ir pagal procedūrą, per kurią visiškai paisoma pagrindinių teisių, visų pirma žmogaus orumo, laikantis proporcingumo ir nediskriminavimo principų.