Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. prosinca 2013.*

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Uredba (EZ) br. 810/2009 – Članak 21. stavak 1., članak 32. stavak 1. i članak 35. stavak 6. – Postupci i uvjeti za izdavanje jedinstvenih viza – Obveza izdavanja vize – Procjena rizika nezakonitog useljavanja – Namjera podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize – Opravdana sumnja – Margina prosudbe nadležnih tijela“

U predmetu C-84/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka), odlukom od 10. veljače 2012., koju je Sud zaprimio 17. veljače 2012., u postupku

Rahmanian Koushkaki

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen (izvjestitelj), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas, i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. siječnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za R. Koushkakija, T. Kaschubs-Saeedi, *Rechtsanwältin*,

— za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,

— za belgijsku vladu, T. Materne i C. Pochet, u svojstvu agenata,

— za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

— za dansku vladu, C. Vang i M. Wolff, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački.

— za estonsku vladu, M. Linntam, u svojstvu agenta,

— za helensku vladu, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,

— za nizozemsku vladu, M. Bulterman i C. Wissels, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, K. Pawłowska i M. Arciszewski, u svojstvu agenata,

— za švicarsku vladu, D. Klingele, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, W. Bogensberger i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. travnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 21. stavka 1. i članka 32. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL L 243, str. 1.) [neslužbeni prijevod].

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između R. Koushkakija, iranskog državljanina, i Bundesrepublik Deutschland vezano za odluku nadležnih tijela Bundesrepublik Deutschland kojom su R. Koushkakiju odbila izdati vizu u svrhu posjeta Njemačkoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

Zakonik o schengenskim granicama

3 Uredba (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 L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.) kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 265/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2010 (SL L 85, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 199.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), sadrži članak 5., naslovljen „Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja”, koji u stavku 1. propisuje:

„1. Za boravke od najviše tri mjeseca tijekom razdoblja od šest mjeseci, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

(a) da posjeduju važeću putnu ispravu ili isprave na temelju kojih im se odobrava prelazak granice;

(b) da imaju važeću vizu ako je ona obvezna na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju posjedovati vize pri prelasku vanjskih granica i onih zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, osim ako imaju valjanu boravišnu dozvolu [(SL, L 81, str. 1.) (Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str 3.)];

(c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje, kako za vrijeme trajanja namjeravanog boravka tako i za povratak u njihovu matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju su sigurni da će ih prihvatiti ili su takva sredstva u mogućnosti zakonito pribaviti;

(d) da nisu osobe za koje je u SIS-u [Schengenskom informacijskom sustavu] izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;

(e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, međunarodnu sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga."

Uredba o VIS-u

4 Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (SL L 218, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 120.) kako je izmijenjena Zakonikom o vizama (u daljnjem tekstu: Uredba o VIS-u), predviđa u članku 12. stavku 2. da, u slučaju odluke o odbijanju izdavanja vize, nadležno tijelo koje odbija izdati vizu u dosje unosi razlog za odbijanje izdavanja vize s popisa koji odgovara onome koji je naveden u standardnom obrascu iz Priloga VI. Zakoniku o vizama.

Zakonik o vizama

5 Uvodne izjave 3., 18. i 28. Zakonika o vizama glase kako slijedi:

„(3) U pogledu vizne politike, uspostava ‚zajedničkog korpusa' propisa, posebno konsolidacijom i razvojem pravne stečevine [mjerodavne odredbe Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. […] i Zajedničkih konzularnih uputa […]], jedna je od temeljnih sastavnica, daljnjeg razvoja zajedničke vizne politike kao dijela kompleksnog sustava čiji je cilj olakšavanje zakonitog putovanja i suzbijanje nezakonite imigracije daljnjim usklađivanjem nacionalnih zakonodavstava i uređivanjem praksi te lokalnim konzularnim misijama [...]

[...]

(18) Schengenska suradnja na lokalnoj razini bitna je za usklađenu primjenu zajedničke vizne politike i za ispravnu procjenu migracijskih i/ili sigurnosnih rizika. Zbog različitosti lokalnih okolnosti praktična primjena određenih zakonskih odredaba trebala bi biti ocjenjena između diplomatskih misija i konzularnih ureda država članica na pojedinačnim lokacijama radi osiguranja usklađene primjene zakonskih odredaba o sprječavanju trgovanja vizama i nejednakom postupanju s podnositeljima zahtjeva za vizu.

[...]

(28) S obzirom na to da je cilj ove uredbe, posebno utvrđivanje postupaka i uvjeta za izdavanje tranzitnih viza ili viza namijenjenih za boravak na teritoriju država članica koji nije duži od tri mjeseca u šestomjesečnom razdoblju ne može se dostatno postići od strane država članica, ali se stoga može bolje postići na razini Zajednice; Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti, kako je navedeno u članku [5. UEU-a]" [neslužbeni prijevod]

6 Članak 1. stavak 1. Zakonika o vizama propisuje:

„Ova uredba utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit preko područja država članica ili planirano zadržavanje na njemu koje ne prelazi tri mjeseca unutar šestomjesečnog razdoblja.” [neslužbeni prijevod]

7 Članak 4. stavci 1. do 4. navedenog zakonika nabrajaju tijela koja su nadležna za donošenje odluka o zahtjevima za izdavanje viza, kao i za sudjelovanje u razmatranju tih zahtjeva i odlučivanje o njima.

8 U skladu s člankom 14. stavkom 1. istog zakonika, prilikom podnošenja zahtjeva za jedinstvenu vizu, podnositelj zahtjeva prilaže različite popratne isprave, između ostalog, u skladu sa stavkom 1. točkom (d) ovog članka, informacije na temelju kojih se može provjeriti namjera podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

9 Članak 21. Zakonika o vizama, naslovljen „Provjera uvjeta za ulazak i procjena rizika”, u stavcima 1., 7. i 8. propisuje:

“1. Prilikom razmatranja zahtjeva za jedinstvenu vizu utvrđuje se ispunjava li podnositelj uvjete za ulazak iz članka 5. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama, a osobito će se procjenjivati predstavlja li podnositelj opasnost od nezakonite migracije ili opasnost za sigurnost država članica te namjerava li podnositelj napustiti područje država članica prije isteka vize koju je zatražio.

[...]

7. Razmatranje zahtjeva zasniva se ponajprije na vjerodostojnosti i pouzdanosti priloženih isprava te na istinitosti i pouzdanosti izjava podnositelja zahtjeva.

8. Tijekom razmatranja zahtjeva konzulati mogu u opravdanim slučajevima pozvati podnositelja na razgovor i zatražiti dodatne isprave.” [neslužbeni prijevod]

10 Članak 23. stavak 4. Zakonika o vizama glasi kako slijedi:

„Osim ako zahtjev nije povučen, donosi se odluka o:

(a) izdavanju jedinstvene vize u skladu s člankom 24.;

(b) izdavanju vize s ograničenom područnom valjanošću u skladu s člankom 25.;

(c) odbijanju izdavanja vize u skladu s člankom 32.;

[...]” [neslužbeni prijevod]

11 Članak 32. navedenog zakonika, naslovljen „Odbijanje vize”, u stavcima 1., 2. i 5. propisuje:

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

(a) ako podnositelj zahtjeva:
   i. predoči krivotvorenu ili lažnu putnu ispravu;
   ii. ne opravda svrhu i uvjete planiranog boravka;
   iii. ne predoči dokaz o dostatnim sredstvima za uzdržavanje, kako za trajanje planiranog boravka tako i za povratak u zemlju njegova podrijetla ili boravišta, ili za tranzit u treću zemlju u kojoj će sigurno biti prihvaćen, ili nije u mogućnosti zakonito pribaviti ta sredstva;

iv. je već tri mjeseca tijekom posljednjih šest mjeseci boravio na području država članica na osnovi jedinstvene vize ili vize s ograničenom područnom valjanošću;
v. je osoba za koju je u SIS-u izdano upozorenje u svrhu odbijanja ulaska;
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; ili
vii. ne podnese dokaz da ima odgovarajuće i valjano putno zdravstveno osiguranje, ako je potrebno;

ili

(b) ako postoji opravdana sumnja u vjerodostojnost popratnih isprava koje je dostavio podnositelj, u istinitost njihova sadržaja, u vjerodostojnost izjava podnositelja ili u njegovu namjeru da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

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

[...]

5. Informacije o odbijenoj vizi unose se u VIS sukladno članku 12. Uredbe o VIS-u." [neslužbeni prijevod]

12 Članak 32. stavci 2. i 3. Zakonika o vizama se u skladu s člankom 58. stavkom 5. istog zakonika primjenjuje od 5. travnja 2011.

13 Članak 34. istog zakonika propisuje:

„1. Viza se poništava kada je očigledno da nisu bili ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje u vrijeme kad je izdana, posebno ako postoje ozbiljni razlozi za sumnju da je bila prijevarno dobivena. U pravilu vizu poništavaju nadležna tijela država članica koja su je izdala. Vizu mogu poništiti tijela druge države članice, [...]

2. Viza se ukida kada postane očigledno da više nisu ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje. U pravilu vizu ukidaju nadležna tijela države članice koja su je izdala. Vizu mogu ukinuti tijela druge države članice [...]

[...]

6. Podnositelja se obavješćuje o odluci o poništavanju ili ukidanju vize te razlozima na kojima se temelji korištenjem standardnog obrasca iz Priloga VI.

[...]" [neslužbeni prijevod]

14 Članak 35. Zakonika o vizama propisuje:

„1. U iznimnim slučajevima vize se mogu izdavati na graničnim prijelazima, ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[...]

b) podnositelj nije bio u mogućnosti prije zatražiti vizu te prilaže, ako je potrebno, popratne isprave kojima se dokazuju nepredviđeni i neodložni razlozi za ulazak;

[...]

6. Uz razloge za odbijanje vize iz članka 32. stavka 1., viza se na graničnom prijelazu odbija ako nisu ispunjeni uvjeti iz stavka 1. točke (b) ovog članka.

7. Primjenjuju se odredbe o obrazloženju i obavještavanju o odbijanju te o pravu na žalbu iz članka 32. stavka 3. i Priloga VI." [neslužbeni prijevod]

15 U Prilogu II. Zakoniku o vizama nalazi se popis popratnih isprava, koji nije konačan, a koje podnositelji trebaju dostaviti u skladu s člankom 14. ovog zakonika.

16 Prilog VI. navedenom zakoniku sadrži standardni obrazac za obavještavanje i obrazloženo odbijanje, poništenje ili ukidanje vize. Taj obrazac sadrži među ostalim niz od 11 kućica koje nadležna tijela moraju upotrijebiti pri obrazlaganju odluke o odbijanju, poništenju ili ukidanju vize.

Njemačko pravo

17 Zakon o boravku, profesionalnoj djelatnosti i integraciji stanaca na saveznom teritoriju [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltgesetz)] od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004 I, str. 1950.) u članku 6. propisuje:

„(1) Primjenjujući [Zakonik o vizama], sljedeće vize se mogu izdati strancu:

1. Viza za tranzite ili boravke na području država članica Schengenskog prostora u mogućem trajanju do tri mjeseca u razdoblju od šest mjeseci od datuma prvog ulaska (schengenska viza).

[...]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 R. Koushkaki je 7. studenoga 2010. zatražio izdavanje jedinstvene vize u njemačkoj ambasadi u Teheranu (Iran).

19 Taj je zahtjev odbijen uz obrazloženje da R. Koushkaki nije dokazao da ima dostatna sredstva za uzdržavanje tijekom namjeravanog boravka i za povratak u svoju zemlju podrijetla.

20 Povodom žalbe koju je uložio R. Koushkaki na tu prvu odluku o odbijanju, njemačka ambasada u Teheranu je 5. siječnja 2011. zamijenila tu odluku o odbijanju novom odlukom kojom je ponovo odbila zahtjev za izdavanje vize s obrazloženjem da razmatranje sveukupnih okolnosti koje se odnose na zahtjev dovodi do pojave sumnji što se tiče namjere podnositelja zahtjeva da se vrati u svoju zemlju podrijetla prije isteka vize koju je zatražio. U drugoj odluci o odbijanju posebno se uzelo u obzir to da se nije mogla dokazati ekonomska vezanost R. Koushkakija za svoju zemlju podrijetla.

21 R. Koushkaki je 8. veljače 2011. sudu koji je uputio zahtjev podnio tužbu s ciljem da se Bundesrepublik Deutschland obveže ponovno odlučiti o zahtjevu te mu izdati jedinstvenu vizu.

22 Sud koji je uputio zahtjev smatra da tužitelj u glavnom postupku ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. stavka 1. točaka (a), (c) i (d) Zakonika o schengenskim granicama, na koje upućuje članak 21. stavak 1. Zakonika o vizama.

23 Prema mišljenju Verwaltungsgerichta Berlin, jedino sporno pitanje jest ono predstavlja li R. Koushkaki prijetnju za javni poredak u smislu članka 5. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama zbog mogućeg rizika nezakonitog useljavanja. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pita se je li ispunjen uvjet za izdavanje vize koji se odnosi na izostanak rizika za javni poredak kada se sud uvjerio da će podnositelj zahtjeva napustiti područje država članica prije isteka zatražene vize ili je dovoljno da ne postoji opravdana sumnja u namjeru podnositelja zahtjeva da pravodobno napusti navedeno područje.

24 Sud koji je uputio zahtjev također se pita koje su pravne posljedice koje u tom slučaju proizlaze iz činjenice da su ispunjeni uvjeti iz članka 21. stavka 1. Zakonika o vizama te da nema razloga za odbijanje na temelju članka 32. stavka 1. ovog zakonika.

25 U tim je uvjetima Verwaltungsgericht Berlin odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:

«1) Kako bi tuženiku nametnuo obvezu da tužitelju izda schengensku vizu, treba li se sud, u skladu s člankom 21. stavkom 1. Zakonika o vizama, uvjeriti da tužitelj ima namjeru napustiti područje država članica prije isteka zatražene vize ili je dovoljno da, nakon ispitivanja koje je predviđeno člankom 32. stavkom 1. točkom (b) Zakonika o vizama, taj sud nema, na temelju određenih okolnosti, opravdanu sumnju vezano za izražene namjere tužitelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize?

2) Stvara li Zakonik o vizama pravo, koje proizlazi iz pripadajuće ovlasti, na izdavanje schengenske vize kada su ispunjeni uvjeti za ulazak, posebice oni iz članka 21. stavka 1. Zakonika o vizama i kada ne postoji razlog za odbijanje vize na temelju članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama?

3) Protivi li se Zakoniku o vizama nacionalna odredba na temelju koje se strancu u skladu s odredbama [Zakonika o vizama] može izdati tranzitna viza ili viza namijenjena za boravak predviđena za područje država članica Schengenskog prostora u trajanju do tri mjeseca u razdoblju od šest mjeseci računajući od datuma prvog ulaska (schengenska viza)?”

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje

26 Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem, koje treba ispitati prije ostalih pitanja, u biti pita mogu li nadležna tijela države članice odbiti izdavanje jedinstvene vize podnositelju zahtjeva koji ispunjava uvjete za ulazak iz članka 21. stavka 1. Zakonika o vizama i na strani kojeg ne postoje razlozi za odbijanje vize iz članka 32. stavka 1. ovog zakonika. Taj sud također želi utvrditi imaju li ta nadležna tijela određenu marginu prosudbe u razmatranju zahtjeva za izdavanje jedinstvene vize.

27 Najprije je važno naglasiti da, u skladu s njegovim naslovom, članak 21. Zakonika o vizama ima za cilj propisati opća pravila za provjeru uvjeta za ulazak i procjenu rizika prilikom razmatranja zahtjeva za izdavanje jedinstvene vize.

28 Tako stavak 1. navedenog članka 21. određuje činjenice koje se trebaju provjeriti odnosno kojima treba posvetiti posebnu pozornost prije donošenja bilo kakve odluke o zahtjevu za izdavanje jedinstvene vize, a da se pritom ne utvrđuje precizan popis uvjeta za izdavanje takve vize. Ostali stavci istog članka detaljno određuju metode koje trebaju primijeniti nadležna tijela države članice o kojoj se radi u svrhu ispravne provjere uvjeta za ulazak i ocijene rizika, u skladu s potrebama slučajeva u kojima postupaju.

29 Takvo tumačenje podupire i struktura Zakonika o vizama.

30 Naime, taj se članak nalazi u glavi III. poglavlju III. navedenog zakonika, koji uređuje različite stadije razmatranja zahtjeva za izdavanje jedinstvene vize, a ne u poglavlju IV. te iste glave, koje, kako određuje članak 23. stavak 4. Zakonika o vizama, određuje uvjete u kojima nadležna tijela mogu ili ne moraju donijeti odluku o izdavanju jedinstvene vize ili, kada je prikladno, izdati vizu s ograničenom područnom valjanošću.

31 Suprotno tome, jasno je da članak 32. stavak 1. Zakonika o vizama određuje popis razloga na temelju kojih se zahtjev za izdavanje jedinstvene vize treba odbiti.

32 Iz naprijed navedenog slijedi da, dok članak 21. stavak 1. Zakonika o vizama nadležnim tijelima nameće obvezu da provjere ili ocijene određene činjenice, članak 32. stavak 1. navedenog zakonika utvrđuje posljedice koje se trebaju nadovezati na rezultate te provjere i ocjene, uzimajući u obzir razloge za odbijanje iz potonjeg članka.

33 Posljedično, da bi se odgovorilo na drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, treba utvrditi mogu li nadležna tijela države članice odbiti izdavanje jedinstvene vize podnositelju zahtjeva na čijoj strani ne postoji nijedan od razloga za odbijanje vize iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama.

34 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, pri tumačenju odredbe prava Unije, u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 12. veljače 2009., Klarenberg, C-466/07, Zb., str. I-803., t. 37., presuda od 13. prosinca 2012., Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, t. 27.).

35 Vezano za, na prvom mjestu, tekst članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama treba utvrditi da se prema toj odredbi viza odbija kada je ispunjen jedan od uvjeta iz točke (a) njegovog stavka 1. ili u slučaju opravdane sumnje vezano za neku od činjenica iz točke (b) navedenog članka.

36 Međutim, iz teksta članka 32. stavka 1. ne proizlazi je li popis razloga za odbijanje koji je njime propisan konačan ili, suprotno tome, nadležna tijela država članica imaju mogućnost odbiti izdavanje jedinstvene vize pozivajući se na razlog koji nije predviđen Zakonikom o vizama.

37 Kada se radi o kontekstu u kojemu se nalazi članak 32. stavak 1. Zakonika o vizama, treba napomenuti da članak 23. stavak 4. točka (c) ovog zakonika pojašnjava da se odluka o odbijanju izdavanja vize donosi „u skladu s člankom 32.” navedenog zakonika, što upućuje na to da se odluke o odbijanju izdavanja jedinstvene vize trebaju donijeti u okvirima ovog posljednjeg članka.

38 Dakle, činjenica da članak 32. ovog zakonika uspostavlja popis preciznih razloga na temelju kojih se donosi odluka o odbijanju i činjenica da pritom u svojem stavku 2. propisuje da se obrazloženja te odluke trebaju priopćiti podnositelju zahtjeva putem standardnog obrasca iz Priloga VI. Zakoniku o vizama, predstavljaju činjenice koje idu u korist tumačenju prema kojem je popis razloga za odbijanje iz stavka 1. ove odredbe konačan.

39 U standardnom obrascu iz Priloga VI. nalazi se, između ostalog, deset kućica koje nadležna tijela označavaju križićem kako bi podnositelju zahtjeva za vizu priopćila razloge za donošenje odluke o odbijanju, čije je postojanje utvrđeno na strani tog podnositelja. Svaka od prvih devet kućica odgovara jednom razlogu za odbijanje iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama. Deseta kućica upućuje na razlog za odbijanje koji je posebno predviđen u članku 35. stavku 6. ovog zakonika, u skladu sa stavkom 1. točkom (b) tog članka, koji pojašnjava da se zahtjev za izdavanje vize podnesen bez obrazloženja na vanjskim granicama odbija.

40 Osim toga, članak 32. stavak 5. navedenog zakonika države članice obvezuje da informacije o odbijenoj vizi unose u vizni informacijski sustav (VIS) sukladno članku 12. Uredbe o VIS-u.

41 Iz članka 12. stavka 2. potonje uredbe proizlazi da, prilikom unošenja u VIS, nadležno tijelo koje je odbilo vizu treba u dosje unijeti razlog ili razloge za odbijanje vize koji su utvrđeni na strani podnositelja zahtjeva. U toj istoj odredbi naveden je popis razloga za odbijanje između kojih se moraju izabrati razlog ili razlozi za odbijanje koji su uneseni u VIS. Taj popis odgovara onome koji je predviđen u članku 32. stavku 1. i članku 35. stavku 6. Zakonika o vizama, koji je prenesen u standardni obrazac iz Priloga VI. ovom zakoniku.

42 Uz to, s obzirom na to da članak 34. stavak 6. Zakonika o vizama propisuje da se odluke o poništenju ili ukidanju podnositelju zahtjeva također priopćavaju pomoću standardnog obrasca iz Priloga VI. ovom zakoniku, čini se da nadležno tijelo podnositelju zahtjeva kojem je viza poništena ili ukinuta treba priopćiti koji uvjet za izdavanje vize nije ispunjen ili više nije ispunjen, upućujući na jedan od razloga za odbijanje iz članka 32. stavka 1. i članka 35. stavka 6. ovog zakonika, a koji je također naveden u Prilogu VI. ovom zakoniku.

43 Prema članku 34. Zakonika o vizama razlozi za odbijanje vize podudaraju se s razlozima koji opravdavaju njezino poništenje ili ukidanje. Ta činjenica upućuje na to da bi prihvaćanje da država članica može predvidjeti postojanje obveze njezinih nadležnih tijela da odbiju vizu iz razloga koji nije predviđen ovim zakonikom moralo dovesti do toga da se državi članici također prizna mogućnost da predvidi obvezu nadležnih tijela da ponište ili ukinu vizu iz razloga koji odgovara tom istom razlogu, na način da se osigura dosljednost sustava u kojemu je nepostojanje razloga za izdavanje vize u suprotnosti s njezinom valjanošću.

44 Međutim, iz članka 34. stavaka 1. i 2. navedenog zakonika proizlazi da vizu mogu poništiti ili ukinuti nadležna tijela države članice različite od države članice koja je izdala vizu.

45 Takav sustav podrazumijeva to da su uvjeti izdavanja jedinstvenih viza usklađeni, a što isključuje postojanje razlika između država članica vezano za utvrđivanje razloga za odbijanje takvih viza.

46 Naime, u pomanjkanju takve usklađenosti, nadležna tijela države članice čije zakonodavstvo predviđa razloge za odbijanje, poništenje i ukidanje koji nisu predviđeni u Zakoniku o vizama bila bi obvezna poništiti jedinstvene vize koje je izdala druga država članica pozivajući se na razlog čije postojanje nadležna tijela druge države članice, koja je izdala vizu, nisu mogla utvrditi na strani podnositelja zahtjeva prilikom razmatranja zahtjeva za izdavanje vize.

47 Analiza konteksta u koji je smješten članak 32. stavak 1. Zakonika o vizama upućuje na to da nadležna tijela država članica ne mogu odbiti izdavanje jedinstvene vize pozivajući se na razlog koji bi bio različit od onog koji je predviđen Zakonikom o vizama.

48 Kao treće, što se tiče ciljeva navedenog zakonika, valja utvrditi da su u skladu s ovim tumačenjem.

49 Naime, iz uvodne izjave 28. Zakonika o vizama i članka 1. stavka 1. tog zakonika proizlazi da navedeni zakonik posebice ima za cilj definirati uvjete izdavanja jedinstvenih viza, što države članice ne mogu ostvariti u odgovarajućoj mjeri te se stoga može uspješnije ostvariti na razini Unije.

50 Nije stoga u skladu s ciljem Zakonika o vizama tumačenje prema kojem je taj zakonik ograničen na to da uređuje postupke izdavanja viza te da obvezuje države članice da odbiju izdati vizu u nekim točno određenim situacijama, a da pritom ipak ne odredi usklađene uvjete za izdavanje viza.

51 Uostalom, Sud je već presudio da Zakonik o vizama uređuje uvjete izdavanja, poništenja ili ukidanja jedinstvenih viza (u tom smislu vidjeti presudu od 10. travnja 2012., Vo, C-83/12 PPU, t. 42.).

52 Uz to, olakšavanje putovanja koja se ostvaruju na legitiman način, čija je važnost istaknuta u uvodnoj izjavi 3. Zakonika o vizama, bilo bi ugroženo ako bi jedna država članica mogla, na temelju diskrecijske ocjene, odbiti izdavanje vize podnositelju zahtjeva koji ispunjava sve uvjete za izdavanje koji su određeni Zakonikom o vizama na način da razlozima koji su navedeni u članku 32. stavku 1. i članku 35. stavku 6. tog zakonika doda neki razlog za odbijanje, unatoč tome što zakonodavac Unije nije predvidio to da bi se na temelju takvog razloga moglo odbiti izdavanje jedinstvene vize državljanima trećih zemalja.

53 Nadalje, takvo postupanje jedne države članice poticalo bi podnositelje zahtjeva za vize da se ponajprije obrate drugim državama članicama kako bi dobili jedinstvenu vizu. Cilj da se zajamči ujednačena primjena zakonskih odredbi da bi se izbjegao „visa shopping”, iz uvodne izjave 18. Zakonika o vizama, također se protivi takvoj interpretaciji članka 32. stavka 1. ovog zakonika.

54 Isto tako, ne može se postići cilj izbjegavanja nejednakog postupanja s podnositeljima zahtjeva za vizu, koji je također naveden u uvodnoj izjavi 18., ako se kriteriji za izdavanje jedinstvene vize mogu razlikovati od onih u državi članici u kojoj je zahtjev za izdavanje vize podnesen.

55 Iz tih različitih elemenata proizlazi da nadležna tijela mogu odbiti zahtjev za izdavanje jedinstvene vize samo u slučajevima kada na strani podnositelja zahtjeva postoji jedan od razloga za odbijanje iz članka 32. stavka 1. i članka 35. stavka 6. Zakonika o vizama.

56 Međutim, treba naglasiti to da razmatranje pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva za vizu, da bi se utvrdilo postoji li neki od razloga za odbijanje, podrazumijeva složene ocjene koje se posebice temelje na osobnosti podnositelja zahtjeva, njegovoj integriranosti u državi u kojoj trajno boravi, političkim, socijalnim i ekonomskim okolnostima u kojima se on nalazi, kao i na mogućoj prijetnji koju bi predstavljao dolazak tog podnositelja zahtjeva za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje ili međunarodne odnose neke od država članica.

57 Takve složene ocjene podrazumijevaju predviđanje vjerojatnog ponašanja navedenog podnositelja i trebaju se, između ostalog, zasnivati na temeljitom poznavanju države stalnog boravišta podnositelja zahtjeva, kao i na analizi različitih dokumenata kojima treba provjeriti vjerodostojnost i istinitost sadržaja te na izjavama podnositelja kojima treba ispitati vjerodostojnost, u skladu s člankom 21. stavkom 7. Zakonika o vizama.

58 U tom pogledu raznolikost popratnih isprava na kojima nadležna tijela mogu zasnovati svoju odluku, čiji se popis koji nije konačan nalazi u Prilogu II. ovom zakoniku, te različitost sredstava koja su na raspolaganju tim tijelima, uključujući i razgovor s podnositeljem zahtjeva iz članka 21. stavka 8. navedenog zakonika, potvrđuju složenost razmatranja zahtjeva za izdavanje viza.

59 Naposljetku valja podsjetiti na to da razmatranje nadležnih tijela države članice povodom zahtjeva za izdavanje vize treba biti tim više detaljno s obzirom na to da izdavanje jedinstvene vize podnositelju zahtjeva dopušta ulazak u područje država članica, u granicama koje je postavio Zakonik o schengenskim granicama.

60 Iz svega navedenoga proizlazi to da nadležna tijela koja su navedena u članku 4. stavcima 1. do 4. Zakonika o vizama imaju, prilikom razmatranja zahtjeva za vizu, široku marginu prosudbe, koja se odnosi na uvjete primjene članka 32. stavka 1. i članka 35. stavka 6. ovog zakonika, kao i na ocjenu pripadajućih činjenica kako bi se utvrdilo protive li se razlozi navedeni u tim odredbama izdavanju zatražene vize.

61 Namjera zakonodavca Unije da ostavi široku marginu prosudbe navedenim tijelima proizlazi, uostalom, iz samog teksta članka 21. stavka 1. i članka 32. stavka 1. navedenog zakonika, odredaba koje ta tijela obvezuju da izvrše „ocjenjivanje rizika nezakonitog useljavanja" za podnositelja zahtjeva, da posvete „posebnu pozornost" određenim aspektima situacije podnositelja i da utvrde postoje li „opravdane sumnje" vezano za određene elemente.

62 Iz navedenoga slijedi da nadležna tijela tom marginom prosudbe posebice raspolažu kada ocjenjuju postoji li opravdana sumnja u namjeru podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize, radi utvrđivanja treba li za tog podnositelja zahtjeva utvrditi postojanje posljednjeg razloga za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (b) Zakonika o vizama.

63 Iz prethodnih razmatranja proizlazi to da na drugo pitanje treba odgovoriti na način da članak 23. stavak 4., članak 32. stavak 1. i članak 35. stavak 6. Zakonika o vizama treba tumačiti na način da nadležna tijela države članice ne mogu nakon razmatranja zahtjeva za izdavanje jedinstvene vize odbiti izdavanje takve vize podnositelju zahtjeva osim u slučaju kad na strani podnositelja zahtjeva postoji jedan od razloga za odbijanje vize iz tih odredaba. Ta tijela prilikom razmatranja tog zahtjeva imaju široku marginu prosudbe u dijelu koji se odnosi na uvjete primjene tih odredbi i ocjenu pripadajućih činjenica, u svrhu utvrđivanja postojanja jednog od tih razloga za odbijanje na strani podnositelja zahtjeva.

Prvo pitanje

64 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita treba li članak 32. stavak 1. Zakonika o vizama u skladu s člankom 21. stavkom 1. navedenog zakonika tumačiti na način da nadležna tijela države članice mogu izdati jedinstvenu vizu pod uvjetom da se uvjere da postoji namjera podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize ili je dovoljno da u odnosu na tu namjeru ne postoji opravdana sumnja.

65 Iz odgovora na drugo pitanje slijedi da nadležna tijela iz članka 4. stavaka 1. do 4. Zakonika o vizama ne mogu odbiti izdavanje jedinstvene vize osim u slučajevima kada na strani podnositelja zahtjeva postoji jedan od razloga za odbijanje iz članka 32. stavka 1. i članka 35. stavka 6. tog zakonika.

66 Među tim razlozima za odbijanje treba razlikovati razlog iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke (vi) navedenog zakonika koji se temelji na prijetnji koju bi mogao predstavljati podnositelj zahtjeva za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje jedne od država članica, od razloga iz točke (b) istog stavka 1., koji se odnosi na mogući izostanak namjere podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

67 U dijelu koji se odnosi na taj posljednji razlog za odbijanje vize članak 32. stavak 1. točka (b) Zakonika o vizama predviđa da se viza posebice odbija ako postoji opravdana sumnja u namjeru podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

68 Stoga se od nadležnih tijela nikako ne zahtijeva to da moraju utvrditi postoji li ili ne namjera podnositelja zahtjeva da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize kako bi utvrdila jesu li obvezna izdati vizu. Nadležna tijela trebaju, umjesto toga, utvrditi postoji li opravdana sumnja u odnosu na tu namjeru.

69 U tu svrhu nadležna tijela moraju izvršiti pojedinačno razmatranje zahtjeva za izdavanje vize koje, kako je naveo i nezavisni odvjetnik u točki 35. svojeg mišljenja, uzima u obzir, s jedne strane, opću situaciju u zemlji boravišta podnositelja zahtjeva i, s druge strane, obilježja koja su mu svojstvena, između ostalog njegovu obiteljsku, ekonomsku i socijalnu situaciju, moguće postojanje zakonitih ili nezakonitih ranijih boravaka u jednoj od država članica kao i njegove veze u zemlji boravišta i državama članicama.

70 U tom pogledu, kako precizira članak 21. stavak 1. Zakonika o vizama, posebnu pozornost treba posvetiti riziku nezakonitog useljavanja koji, kada se dokaže njegovo postojanje, treba dovesti do toga da nadležna tijela odbiju izdavanje vize pozivajući se na postojanje opravdane sumnje u odnosu na namjeru podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

71 Potrebno je, uz to, naglasiti da je, u smislu članka 14. stavka 1 točke (d) Zakonika o vizama, na podnositelju zahtjeva da, kada podnosi zahtjev za izdavanje jedinstvene vize, predoči informacije koje omogućuju ocjenu namjere da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

72 Iz navedenoga slijedi da je na podnositelju zahtjeva za vizu da predoči informacije, čija se vjerodostojnost treba utvrditi iz odgovarajućih i pouzdanih dokumenata, koje mogu otkloniti sumnje vezano za njegovu namjeru da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize, a koje bi mogle proizlaziti iz, među ostalim, opće situacije njegove zemlje stalnog boravišta ili iz postojanja opće poznatih migracijskih kretanja između te zemlje i država članica.

73 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na prvo pitanje treba odgovoriti u smislu da članak 32. stavak 1. Zakonika o vizama, u skladu s člankom 21. stavkom 1. navedenog zakonika, treba tumačiti na način da nadležna tijela države članice mogu izdati jedinstvenu vizu pod uvjetom da ne postoji opravdana sumnja vezano za namjeru podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize, uzimajući u obzir opću situaciju u zemlji stalnog boravišta podnositelja zahtjeva i obilježja koja su mu svojstvena, a što se utvrđuje na temelju informacija koje predoči podnositelj zahtjeva.

Treće pitanje

74 Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u biti pita treba li Zakonik o vizama tumačiti na način da mu se protivi odredba zakonodavstva države članice, poput one u glavnom postupku, koja propisuje da su nadležna tijela, kada su uvjeti za izdavanje koji su predviđeni tim zakonikom ispunjeni, ovlaštena izdati jedinstvenu vizu podnositelju zahtjeva, a da pritom nije propisano da su ona to i obvezna učiniti.

75 U tom pogledu treba napomenuti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, na nacionalnom sudu da interno pravo, u najvećoj mogućoj mjeri, tumači u skladu sa zahtjevima prava Unije (u tom smislu vidjeti presudu od 7. siječnja 2004., X, C-60/02, Zb., str. I-651., t. 59., kao i presudu od 11. siječnja 2007., ITC, C-208/05, Zb., str. I-181., t. 68.).

76 Načelo usklađenog tumačenja internog prava s pravom Unije, koje je svojstveno sustavu Ugovora, u dijelu u kojem nacionalnom sudu dopušta da u okviru svojih nadležnosti osigura punu učinkovitost prava Unije kada odlučuje o sporovima pred njim, zahtijeva da nacionalni sud u obzir uzme cjelokupno nacionalno pravo kako bi ocijenio u kojoj se mjeri ono može primijeniti na način da ne dovede do rezultata koji bi bio suprotan pravu Unije (presuda od 16. prosinca 2010., Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Zb., str. I-13083., t. 50. i navedena sudska praksa).

77 Iz navedenog slijedi, u skladu s odgovorom na drugo pitanje, da sud koji je uputio zahtjev treba, u najvećoj mogućoj mjeri, nacionalnu odredbu u predmetu u glavnom postupku tumačiti na način koji je u skladu s člankom 23. stavkom 4., člankom 32. stavkom 1. i člankom 35. stavkom 6. Zakonika o vizama, u smislu da nadležna tijela mogu odbiti izdavanje jedinstvene vize podnositelju zahtjeva samo u slučaju kada na strani podnositelja zahtjeva postoji jedan od razloga za odbijanje vize predviđenih u tim člancima.

78 Uzimajući u obzir naprijed navedeno, na treće pitanje treba odgovoriti tako da Zakonik o vizama treba tumačiti u smislu da mu se ne protivi odredba zakonodavstva države članice, poput one u glavnom postupku, koja propisuje da su nadležna tijela, kada su uvjeti za izdavanje koji su predviđeni tom

odredbom ispunjeni, ovlaštena izdati jedinstvenu vizu podnositelju zahtjeva, a da pritom nije propisano da su ona to i obvezna učiniti, dok god se takva odredba može tumačiti na način koji je u skladu s člankom 23. stavkom 4., člankom 32. stavkom 1. i člankom 35. stavkom 6. navedenog zakonika.

Troškovi

79 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:

1. **Članak 23. stavak 4., članak 32. stavak 1. i članak 35. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) trebaju se tumačiti na način da nadležna tijela države članice ne mogu odbiti, nakon razmatranja zahtjeva za izdavanje jedinstvene vize, izdati takvu vizu podnositelju zahtjeva osim u slučaju kada na strani podnositelja zahtjeva postoji jedan od razloga za odbijanje vize iz tih odredbi. Ta tijela imaju, prilikom razmatranja tog zahtjeva, široku marginu prosudbe u dijelu koji se odnosi na uvjete primjene tih odredbi i ocjenu pripadajućih činjenica, u svrhu utvrđivanja postojanja jednog od tih razloga za odbijanje na strani podnositelja zahtjeva.**

2. **Članak 32. stavak 1. Zakonika o vizama, u skladu s člankom 21. stavkom 1. ovog zakonika, treba tumačiti na način da se, kako bi nadležna tijela izdala jedinstvenu vizu, mora utvrditi da ne postoji opravdana sumnja u odnosu na namjeru podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize, uzimajući u obzir opću situaciju zemlje boravišta podnositelja zahtjeva i obilježja koja su mu svojstvena, a što se utvrđuje na temelju informacija koje je predočio podnositelj zahtjeva.**

3. **Uredbu br. 810/2009 treba tumačiti u smislu da joj se ne protivi odredba zakonodavstva države članice, poput one u glavnom postupku, koja propisuje da su nadležna tijela, kada su uvjeti za izdavanje koji su predviđeni tom odredbom ispunjeni, ovlaštena izdati jedinstvenu vizu podnositelju zahtjeva, a da pritom nije propisano to da su ona to i obvezna učiniti, dok god se takva odredba može tumačiti na način koji je u skladu s člankom 23. stavkom 4., člankom 32. stavkom 1. i člankom 35. stavkom 6. navedene uredbe.**

Potpisi