Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 21. maja 2014[1]

Zadeva C-575/12

AS Air Baltic Corporation
proti
Valsts robežsardze
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo administratīvā apgabaltiesa (Latvija))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Mejna kontrola, azil in priseljevanje — Uredba (ES) št. 562/2006 — Člen 5(1) — Prehod meje — Zahteva po veljavnem vizumu v veljavni potni listini — Uredba (ES) št. 810/2009 — Vpliv razveljavitve potne listine na veljavnost vizuma v njej“

1. Ali se lahko državljanu tretje države, za katerega velja obveznost vizuma, dovoli vstop na ozemlje Evropske unije, če pride na zunanjo mejo z veljavnim vizumom, vstavljenim v neveljavno potno listino, in veljavno potno listino, ki pa ne vsebuje vizuma? To je bistvo tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Zakonik o schengenskih mejah

2. V skladu s členom 1 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah),[2] je namen te uredbe določiti „pravila za izvajanje kontrole oseb pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije“.

3. V členu 5(1) Zakonika o schengenskih mejah so našteti pogoji za vstop državljanov tretjih držav:

„Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

(a) posedovati morajo veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje;

(b) posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva […]“.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL L 105, str. 1.

4. Člen 5(4)(b) Zakonika o schengenskih mejah določa:

„Ne glede na odstavek 1:

[…]

(b) državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1, razen točke (b), in ki so prišli na mejo, se lahko dovoli vstop na ozemlje držav članic, če je vizum izdan na meji.

[…]

Če vizuma ni mogoče nalepiti v listino, se izjemoma nalepi na poseben list, vstavljen v listino. […]“

5. Člen 7(3) Zakonika o schengenskih mejah določa:

„Pri državljanih tretjih držav se pri vstopu in izstopu opravi temeljita kontrola.

(a) Temeljita kontrola pri vstopu obsega preverjanje pogojev, ki urejajo vstop po členu 5(1) in, kjer je primerno, listin, ki dovoljujejo prebivanje in opravljanje poklicnih dejavnosti. To vključuje podroben pregled, ki obsega naslednje vidike:

(i) preverjanje, ali državljan tretje države poseduje ustrezno veljavno listino za prehod meje, po potrebi tudi z zahtevanim vizumom ali dovoljenjem za prebivanje;

(ii) temeljit pregled potne listine zaradi iskanja znakov ponarejanja ali prenarejanja;

(iii) pregled vstopnih in izstopnih žigov na potni listini državljana tretje države, da se s primerjavo datumov vstopa in izstopa preveri, ali oseba ni prekoračila najdaljšega dovoljenega trajanja bivanja na ozemlju držav članic;

[…]“.

6. Člen 10(1)(b) Zakonika o schengenskih mejah določa, da se „[p]otne listine državljanov tretjih držav […] sistematično žigosajo ob vstopu in izstopu. Vstopni ali izstopni žig se zlasti odtisne v […] listine, ki državljanom tretjih držav, katerim je na meji izdan vizum[,] omogočajo prehod meje […]“.

7. Člen 13(1) Zakonika o schengenskih mejah določa, da se „[d]ržavljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v členu 5(1), […] zavrne vstop na ozemlja držav članic. […]“

2. Vizumski zakonik

8. V skladu s členom 1(1) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik)[3] je namen te uredbe določiti „postopke in pogoje za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju“.

3 — UL L 243, str. 1.

9. Člen 12 Vizumskega zakonika, ki se nanaša na potno listino, določa:

„Prosilec predloži veljavno potno listino, ki izpolnjuje naslednja merila:

(a) veljavna bo še najmanj tri mesece po nameravanem odhodu z ozemlja držav članic ali, v primeru več zaporednih obiskov, najmanj tri mesece po zadnjem nameravanem odhodu z ozemlja držav članic. […]

(b) imeti mora vsaj dve prosti strani;

(c) izdana je bila v predhodnih desetih letih.“

10. Člen 21(3) Vizumskega zakonika določa, da „[p]ri preverjanju, ali prosilec izpolnjuje pogoje za vstop, konzulat preveri[,] […] da predložena potna listina ni lažna, ponarejena ali prenarejena […]“.

11. Člen 34 Vizumskega zakonika določa:

„1. Vizum se razveljavi, če je očitno, da pogoji za izdajo vizuma ob izdaji le-tega niso bili izpolnjeni […]. Vizum načeloma razveljavijo pristojni organi države članice, ki so ga izdali. Vizum lahko razveljavi pristojni organ druge države članice, v tem primeru pa se organ države članice, ki je izdal vizum, obvesti o takšni razveljavitvi.

2. Vizum se prekliče, če je očitno, da pogoji za izdajo niso več izpolnjeni. Vizum načeloma prekličejo pristojni organi države članice, ki so ga izdali. Vizum lahko prekliče pristojni organ druge države članice, v tem primeru pa se organ države članice, ki je izdal vizum, obvesti o takšnem preklicu.

[…]

5. Če je vizum razveljavljen ali preklican, se nanj odtisne žig ‚RAZVELJAVLJENO‘ ali ‚PREKLICANO‘ […].

6. Prosilec je o sklepu o razveljavitvi ali preklicu vizuma ter razlogih za to obveščen s pomočjo standardnega obrazca iz Priloge VI.

7. Imetnik vizuma, čigar vizum je bil razveljavljen ali preklican, se lahko pritoži […].“

B – *Latvijsko pravo*

12. Člen 4(1), točki 1 in 2, zakona o imigraciji (Imigrācijas likums) določa:

„(1) Tujec ima pravico do vstopa na ozemlje Republike Latvije in do bivanja na tem ozemlju, če hkrati poseduje:

1. veljavno potno listino […]

2. veljaven vizum v veljavni potni listini […]“.[4]

13. Člen 21(1) zakona o imigraciji določa, da se mora prevoznik prepričati, da tujci, ki potujejo z njim, posedujejo listine, potrebne za vstop na ozemlje Republike Latvije. Sankcija za kršitev te obveznosti je naložitev plačila upravne globe.

4 — To določbo je treba razumeti tako, da mora za dovolitev vstopa državljan tretje države, za katerega je obvezen vizum, predložiti veljavno potno listino, v katero je vstavljen veljaven vizum.

II – **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

14. Letalska družba AS Air Baltic Corporation (v nadaljevanju: Air Baltic Corporation) je 8. oktobra 2010 iz Moskve (Rusija) v Rigo (Latvija) prepeljala indijskega državljana, ki je med mejno kontrolo ob prihodu predložil veljaven indijski potni list brez schengenskega vizuma in razveljavljen indijski potni list s schengenskim vizumom za večkratni vstop kategorije „C“, ki ga je izdala Italijanska republika in je veljal od 25. maja 2009 do 25. maja 2014. V razveljavljenem potnem listu je bil zaznamek: „Potni list razveljavljen. Veljavni vizumi v potnem listu niso razveljavljeni.“

15. Latvijski organi, odgovorni za nadzor nad tem, da državljani tretjih držav izpolnjujejo pogoje za vstop na ozemlje Unije, so indijskemu državljanu zavrnili vstop, ker ni imel veljavnega vizuma, ki bi bil vstavljen v veljavno potno listino.

16. Poleg tega so latvijski mejni policisti menili, da je letalska družba, ker je v Latvijo prepeljala potnika, ki ni imel dokumentov, potrebnih za vstop na latvijsko ozemlje, kršila nacionalno zakonodajo o imigraciji. Zato so z odločbo z dne 14. oktobra 2010 navedeni družbi naložili plačilo upravne globe v višini 2000 Latvijskih lats (LVL).

17. Družba Air Baltic Corporation je vložila pritožbo pri vodji nacionalne mejne policije, ta pa je z odločbo z dne 9. decembra 2010 potrdil naloženo globo. Zato je navedena družba vložila tožbo, ki je bila 12. avgusta 2011 zavrnjena.

18. Nato je družba Air Baltic Corporation pri administratīvā apgabaltiesa (Latvija) vložila pritožbo, s katero želi doseči razglasitev ničnosti odločbe, s katero ji je bilo naloženo plačilo zadevne upravne globe.

19. Predložitveno sodišče meni, da čeprav latvijski zakon res določa, da je treba na meji predložiti veljaven vizum, pritrjen v veljavno potno listino, pa iz prava Unije ni jasno razvidno, da morajo na podlagi tega prava državljani tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma,[5] ob prehajanju zunanjih meja Unije imeti veljaven vizum, vstavljen v prav tako veljavno potno listino, niti da razveljavitev potne listine, ki vsebuje vizum, kakor koli vpliva na njegovo veljavnost. Zato se navedeno sodišče sprašuje, ali so mejni policisti indijskega državljana dejansko lahko obravnavali tako, kot da nima potnih listin, ki so potrebne za prehod meje. Nazadnje to sodišče opozarja – kot so poudarile stranke v postopku, v katerem odloča – da uprave držav članic uporabljajo različne prakse v primerih, ko državljani tretjih držav, ki pridejo na zunanjo mejo, predložijo veljaven vizum v neveljavni potni listini in hkrati drugo veljavno potno listino, ki pa ne vsebuje vizuma.

20. Ker je administratīvā apgabaltiesa tako naletelo na težavo, povezano z razlago prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču s predložitvenim sklepom, ki je v njegovo sodno tajništvo prispel 7. decembra 2012, na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je člen 5 [Zakonika o schengenskih mejah] treba razlagati tako, da je obstoj veljavnega vizuma v veljavni potni listini nujen pogoj za vstop državljanov tretjih držav?

2. Ali iz določb [Vizumskega zakonika] izhaja, da razveljavitev potne listine, v kateri je nalepljena vizumska nalepka, povzroči tudi razveljavitev vizuma, izdanega [zadevni] osebi?

3. Ali so nacionalni predpisi, ki kot nujni pogoj za vstop državljanov tretjih držav določajo obstoj veljavnega vizuma v veljavni potni listini, v skladu z določbami [Zakonika o schengenskih mejah] in [Vizumskega zakonika]?“

5 — Glej Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65) ter različne akte, s katerimi je bila ta uredba spremenjena.

III – **Postopek pred Sodiščem**

21. Sodišču so pisna stališča predložile družba Air Baltic Corporation, latvijska, italijanska in finska vlada, Švicarska konfederacija [6] ter Evropska komisija.

22. Na obravnavi 19. marca 2014 so stališča ustno podale družba Air Baltic Corporation, latvijska in finska vlada ter Komisija.

IV – **Pravna analiza**

23. Če bi morala neveljavnost potne listine, v katero je bil pritrjen vizum, vplivati na veljavnost vizuma, se vprašanje, ali se lahko državljanu tretje države – čeprav ima neveljavno potno listino, ki vsebuje vizum, in veljavno potno listino – dovoli vstop na ozemlje Unije, ne bi postavljalo.

24. Zato moram malce preurediti vprašanja, ki jih postavlja predložitveno sodišče, in začeti z analizo drugega vprašanja. Nato bom preučil vprašanje, ali se z Zakonikom o schengenskih mejah zahteva, da je ob prehodu zunanje meje Unije veljavni vizum v veljavni potni listini. V primeru nikalnega odgovora bom moral na koncu ugotoviti še, ali lahko države članice v okviru Zakonika o schengenskih mejah in Vizumskega zakonika naložijo dodaten pogoj za vstop glede na pogoje, določene v navedenih zakonikih.

A – *Morebitni vpliv prenehanja veljavnosti potne listine, v katero je bil pritrjen vizum, na veljavnost vizuma*

25. Takoj opozarjam, da člen 34 Vizumskega zakonika določa okoliščine, v katerih se vizum razveljavi oziroma prekliče. Tako se vizum razveljavi, če je očitno, da pogoji za izdajo ob izdaji niso bili izpolnjeni, [7] oziroma prekliče, če je očitno, da pogoji za izdajo niso več izpolnjeni. [8]

26. Za oba primera je v Vizumskem zakoniku natančneje določeno, da morajo o razveljavitvi oziroma preklicu odločiti bodisi pristojni organi, ki so vizum izdali, bodisi pristojni organi druge države članice. [9] Za odločanje o veljavnosti vizuma so torej pristojni izključno organi držav članic.

27. Na preklic ali razveljavitev se opozori z odtisom zaznamka na vizum. [10] O sklepu o razveljavitvi ali preklicu vizuma ter razlogih za to je treba še obvestiti imetnika vizuma, in sicer tako, da se mu pošlje usklajen obrazec. [11]

28. Iz tega obrazca je razvidno, da prenehanja veljavnosti potne listine, predložene ob oddaji vloge za izdajo vizuma, ni med razlogi, s katerimi je mogoče utemeljiti razveljavitev ali preklic vizuma. Kot je razvidno iz navedenega obrazca, je edini razlog, ki se nanaša neposredno na potno listino, ta, da je predložena potna listina „lažna/ponarejena/prenarejena“.

6 — V skladu s členom 8(2) Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (UL 2008, L 53, str. 52).

7 — Člen 34(1) Vizumskega zakonika. Glej tudi točko 2 dela A Priloge V k Zakoniku o schengenskih mejah.

8 — Člen 34(2) Vizumskega zakonika.

9 — Za primer, ko lahko vizum razveljavijo pristojni organi države članice, ki ni država članica, ki je vizum izdala, glej sodbo Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, točka 39). Kadar vizum razveljavijo ali prekličejo organi druge države članice od tiste, ki ga je izdala, morajo ti organi o tem obvestiti organe države članice, ki so vizum izdali (glej člen 34(1) in (2), *in fine*, Vizumskega zakonika).

10 — Člen 34(5) Vizumskega zakonika.

11 — Člen 34(6) Vizumskega zakonika in Priloga VI k temu zakoniku.

29. Ker ni sporno, da je indijski državljan, na katerega se nanaša spor o glavni stvari, ob oddaji vloge za pridobitev vizuma izpolnjeval pogoje za njegovo izdajo, se postavlja vprašanje, ali je lahko prenehanje veljavnosti potnega lista, ki je vseboval vizum, pripeljalo do preklica navedenega vizuma.

30. Seveda mora zadevna oseba ob oddaji vloge za izdajo vizuma predložiti veljavno potno listino. Vendar iz člena 34 Vizumskega zakonika v povezavi s Prilogo VI k temu zakoniku izhaja, da posledica prenehanja veljavnosti te listine, potem ko je bil vizum izdan, ni, da bi se dvomilo o dejstvu, da so pogoji za izdajo vizuma izpolnjeni, če lahko navedena oseba predloži novo veljavno potno listino.

31. Poudariti je treba tudi, da se z Vizumskim zakonikom osebam, katerih vizum je bil preklican, zagotavlja pravica do pritožbe. Ta pritožba se vloži zoper državo članico, ki je odločila o preklicu, navedenim osebam pa morajo biti zagotovljene informacije o veljavnem postopku, v skladu s katerim je treba ravnati v primeru pritožbe. Nazadnje, na preklic je treba opozoriti in ga vnesti v vizumski informacijski sistem (VIS).[12] Ta pravica do informacij in pritožbe ne bi mogla biti zagotovljena, če bi bila veljavnost schengenskega vizuma odvisna od odločitve organov tretje države.

32. Pravna ureditev v zvezi z razveljavitvijo in preklicem, kot jo določa Vizumski zakonik, tako očitno temelji na predpostavki, da so organi držav članic tisti, ki odločajo o razveljavitvi ali preklicu. V tem smislu se upošteva določena vzporednost oblik, ker ti organi vizume tudi izdajajo.[13]

33. Izdani vizum ima namreč učinke za vse države članice. Pomembno je, da se pristojnost za izdajo ali za zavrnitev te izdaje ne zaobide zaradi odločitev, ki jih sprejmejo organi tretjih držav. Drugače povedano, načelo vzajemnega priznavanja mora imeti prednost, dokler eventualno mejni policisti Unije ne ugotovijo znatne spremembe v položaju državljana tretje države, ki bi lahko upravičevala to, da se podvomi v presojo organa, ki je izdal vizum.

34. Zato se ne morem strinjati s stališčem, ki ga je na obravnavi izrazila latvijska vlada, da ko enkrat potni list, v katerega je bil pritrjen vizum, preneha veljati, je ta potni list v celoti – to je vključno s schengenskim vizumom, ki ga vsebuje – vreden toliko kot navaden list papirja.

35. Iz vseh zgornjih razlogov je treba ugotoviti, da se lahko sklep, s katerim se ugotovi neveljavnost schengenskega vizuma, sprejme le v okoliščinah, opisanih v členu 34 Vizumskega zakonika, in da so za sprejetje takega sklepa v vsakem primeru pristojni le organi držav članic. Tako zgolj prenehanje veljavnosti potne listine, v katero je bil pritrjen schengenski vizum, ne more vplivati na veljavnost vizuma, kot so sicer priznali tudi organi, ki so izdali zadevni potni list, ko so vanj odtisnili zaznamek, da kljub razveljavitvi tega potnega lista veljavni vizumi, ki jih vsebuje, niso razveljavljeni.

B – *Zatrjevani obstoj obveznosti predložitve veljavnega vizuma v veljavni potni listini*

36. Če indijskemu državljanu vstopa na ozemlje Unije ni bilo mogoče zavrniti samo zato, ker je bil potni list, ki je vseboval schengenski vizum, razveljavljen, ker neveljavnost potnega lista ne vpliva na veljavnost vizuma, je treba ugotoviti še, ali se z Zakonikom o schengenskih mejah kot pogoj za vstop zahteva posedovanje veljavnega vizuma v veljavni potni listini.

12 — Člen 34, od (6) do (8), Vizumskega zakonika.

13 — Tako bi bilo mogoče meniti, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari zgolj na podlagi neveljavnosti predloženega potnega lista ni mogla predvideti, kako bodo mejni policisti Unije obravnavali vizum, in da ob vkrcanju v Moskvi ni mogla odsloviti zadevnega potnika glede na to, prvič, da je bilo v potnem listu izrecno navedeno, da so vsebovani vizumi še naprej veljavni, in drugič, da je na podlagi Vizumskega zakonika pooblastilo za preklic vizuma v vsakem primeru pridržano za pristojne organe držav članic. Če bi zadevna družba ravnala drugače, če bi obravnavala vizum kot neveljaven le zato, ker je potni list prenehal veljati, in bi posledično potniku v Moskvi odrekla vkrcanje, bi bil jamstvom iz člena 34 Vizumskega zakonika odvzet polni učinek.

37. Da bi to ugotovil, bom najprej pokazal, da zaradi jezikovnih razlik dobesedna razlaga ni zadostna in da je treba uporabiti sistematično analizo. Nato bom preveril, ali teleološka razlaga potrjuje sklepe, izpeljane iz zadnjenavedene analize, na koncu pa bom navedel še nekaj sklepnih opomb.

1. Nezadostnost dobesedne razlage in jezikovne razlike

38. V členu 5(1) Zakonika o schengenskih mejah so našteti pogoji, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav, da se jim dovoli vstop na ozemlje Unije. Navedeni člen določa pet kumulativnih pogojev. Na podlagi točke (a) morajo državljani tretjih držav „posedovati […] veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje“, v skladu s točko (b) pa morajo navedeni državljani „posedovati […] veljaven vizum“, če se to zahteva.

39. Že ozka dobesedna razlaga tega člena 5(1) kaže, prvič, da se je razlikovalo med pogojem posedovanja veljavne potne listine in pogojem posedovanja vizuma, ter drugič, da zakonodajalec ni natančneje opredelil pogojev glede „fizične“ predložitve teh dveh dokumentov.

40. Vendar glede na navedbe finske vlade menim, da člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah – čeprav ne vključuje izrecne obveznosti, v skladu s katero bi bilo treba ob prehajanju zunanjih meja Unije predložiti veljaven vizum, vstavljen v veljavno potno listino – ob upoštevanju sistema, v katerega se ta člen uvršča, ni mogoče obravnavati ločeno. Člen 5(1) Zakonika o schengenskih mejah je torej treba razumeti ne le skupaj z drugimi določbami tega zakonika, ampak tudi v povezavi z upoštevnimi določbami Vizumskega zakonika, s katerim je Zakonik o schengenskih mejah tesno povezan.[14]

41. Zato v skladu s popolnoma klasičnim pristopom predlagam, naj se dobesedna analiza dopolni s sistematično in teleološko analizo. To je toliko potrebnejše, ker so se zainteresirane stranke, ki so se udeležile tega postopka, sklicevale na člen 7(3)(a)(i) Zakonika o schengenskih mejah v okviru razprave o vprašanju, ali se veljaven vizum v smislu člena 5(1) navedenega zakonika in v smislu Vizumskega zakonika razume tako, da mora biti ta vizum v veljavni potni listini, ali ne. Finska vlada meni, da ker se s členom 7(3)(a)(i) Zakonika o schengenskih mejah zahteva posedovanje potne listine „z“ veljavnim vizumom, to pomeni, da se lahko na mejah predloži samo veljavna potna listina, ki vsebuje vizum.

42. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari v zvezi s tem opozarja, da medtem ko latvijska različica člena 7(3)(a)(i) Zakonika o schengenskih mejah izrecno določa, da mora biti vizum v veljavni potni listini, to ne velja za druge jezikovne različice. V danski, angleški, francoski in švedski različici naj bi se zahtevalo samo posedovanje potne listine „z“ vizumom, kar naj ne bi nujno vključevalo fizične vstavitve vizuma v veljavno potno listino.

43. Čeprav se postavljeno vprašanje nanaša na razlago člena 5 Zakonika o schengenskih mejah, v zvezi s katerim ni bilo omenjeno nobeno razhajanje med jezikovnimi različicami, je treba priznati, da je člen 7 tega zakonika temeljna določba za skupno upravljanje zunanjih meja Unije in lahko zagotovi koristna pojasnila za razlago, ki jo je treba dati navedenemu členu 5.

44. Glede tega je treba poudariti, da nujnost enotne uporabe in razlage akta Unije onemogoča, da bi bilo upoštevano le eno besedilo, ampak zahteva, da mora biti akt razlagan na podlagi resnične volje njegovega avtorja in cilja, ki ga ta zasleduje, predvsem ob upoštevanju besedil v vseh jezikih.[15] Formulacija, ki se uporablja v eni od jezikovnih različic določbe, ne more biti edina podlaga za razlago te določbe in ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami, ker bi se tak pristop izkazal za nezdružljiv z zahtevo po enotni uporabi prava Unije.[16]

14 — Glej na primer člen 21(1) Vizumskega zakonika.

15 — Sodba Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 54 in navedena sodna praksa).

16 — Sodba Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 55 in navedena sodna praksa).

45. Potreba po potrditvi prvega sklepa, izpeljanega iz dobesedne razlage člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah, in potreba po odpravi težav pri razlagi, povezanih z različnimi jezikovnimi različicami člena 7(3)(a)(i) navedenega zakonika, narekujeta, da se razlogovanje dopolni s sistematično in teleološko analizo.

2. Sistemska analiza

46. Ker izdaja vizuma nastopi pred kontrolo, opravljeno na zunanji meji Unije, bom začel z analizo Vizumskega zakonika.

47. Tako mora v bistvu državljan tretje države svojo vlogo za izdajo vizuma oddati na pristojnem konzulatu v treh mesecih pred začetkom obiska.[17] Med drugim mora predložiti usklajen obrazec vloge[18] in potno listino[19], ki mora biti veljavna še najmanj tri mesece po zadnjem nameravanem odhodu z ozemlja držav članic,[20] ki mora imeti vsaj dve prosti strani in ki je morala biti izdana v predhodnih desetih letih.[21] Poleg tega je treba v poljih od 12 do 16 usklajenega obrazca navesti vrsto potne listine, ki jo predloži prosilec, njeno številko, datuma izdaje in poteka veljavnosti ter organ, ki jo je izdal.

48. Ko je vloga za izdajo vizuma izpolnjena in oddana pri pristojnem organu, mora ta preveriti, „ali prosilec izpolnjuje pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e) Zakonika o schengenskih mejah“,[22] in se med drugim prepričati, „da predložena potna listina ni lažna, ponarejena ali prenarejena“.[23] Če gre za vizum za večkratni vstop, kakršen je bil izdan v okviru spora o glavni stvari, tak vizum velja od šest mesecev do pet let.[24]

49. Nato se izpolni vizumska nalepka v skladu s pogoji, določenimi v členu 27 Vizumskega zakonika in Prilogi VII k temu zakoniku. Ta nalepka vsebuje podatke v zvezi z obdobjem, v katerem je imetniku vizuma dovoljeno načrtovano bivanje, in številko potne listine, v katero je pritrjena vizumska nalepka, razen če je pritrjena na poseben list.[25] Zatem se izvede pritrditev nalepke v skladu z zahtevami iz člena 29 Vizumskega zakonika in Priloge VIII k temu zakoniku. Načeloma se nalepka pritrdi „na prvo stran potne listine, ki ne vsebuje vnosov ali žigov“,[26] razen če se pritrdi na poseben list.[27]

50. Trenutek, ko je bil vizum izdan, ni sočasen s trenutkom prehoda zunanje meje Unije,[28] kar velja toliko bolj, ker lahko vizum za večkratni vstop – kot sem že navedel – velja od šest mesecev do pet let. Z Vizumskim zakonikom pa se samo zahteva, da bo potna listina, predložena ob oddaji vloge za izdajo vizuma, veljavna še najmanj tri mesece po zadnjem nameravanem odhodu z ozemlja Unije.[29] V vsakem primeru ponavljam, da ta natančnejša navedba velja samo za pogoje, ki jih je treba izpolnjevati ob oddaji vloge za izdajo vizuma, ker konzularni organi nimajo nikakršnega nadzora nad tem, kaj se zgodi s potno listino med trenutkom oddaje vloge za izdajo vizuma in trenutkom dejanskega prehoda zunanje meje Unije.

17 — Člen 9(1) Vizumskega zakonika.
18 — Člen 10(3)(a) Vizumskega zakonika in Priloga I k temu zakoniku.
19 — Člen 10(3)(b) Vizumskega zakonika.
20 — Za primer več zaporednih obiskov, ki se obravnava v sporu o glavni stvari, glej člen 12(a) Vizumskega zakonika.
21 — Člen 12(b) oziroma (c) Vizumskega zakonika.
22 — Člen 21 Vizumskega zakonika.
23 — Člen 21(3)(a) Vizumskega zakonika.
24 — Člen 24(2) Vizumskega zakonika.
25 — Glej točko 6 Priloge VII k Vizumskemu zakoniku.
26 — Točka 1 Priloge VIII k Vizumskemu zakoniku.
27 — Glej člen 29(2), (3) in (5) Vizumskega zakonika.
28 — Razen izjemoma: glej poglavje VI Vizumskega zakonika.
29 — Člen 12(a) Vizumskega zakonika.

51. Ko je tako vizum izdan, potem ko so konzularni organi preverili med drugim veljavnost predložene potne listine, mejna kontrola pomeni drugo fazo.[30]

52. Kar zadeva Zakonik o schengenskih mejah, takoj opozarjam, da je njegov namen določiti „pravila za izvajanje kontrole oseb pri prehajanju zunanjih meja držav članic“[31]. Bistveno je, da se ta pravila uporabljajo enotno, in v zvezi s tem se strinjam s pomisleki, ki jih je izrazila tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ko je poročala o različnih nacionalnih praksah.

53. Kot je bilo že opozorjeno, sta med pogoji za vstop, določenimi v členu 5 Zakonika o schengenskih mejah, med drugim navedeni obveznost posedovanja veljavne potne listin ali listin, ki dovoljujejo prehod meje, in obveznost posedovanja veljavnega vizuma, če se to zahteva. Ugotoviti je treba, da na tem seznamu pogojev za vstop ni pogoja v zvezi z obveznostjo predložitve *tiste* veljavne potne listine, ki vsebuje veljavni vizum.

54. Državljan tretje države je ob prehodu meje predmet temeljite kontrole, ki jo sestavljata preverjanje pogojev za vstop iz člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah in podroben pregled za ugotovitev, ali zadevni državljan tretje države poseduje „ustrezno veljavno“ potno listino „*z*“ zahtevanim vizumom.[32] Pregledajo se tudi vstopni in izstopni žigi „na potni listini“, da se s primerjavo datumov preveri, ali navedeni državljan ni prekoračil najdaljšega dovoljenega trajanja bivanja v Uniji.

55. V fazi temeljite kontrole iz člena 7(3) Zakonika o schengenskih mejah je treba razlikovati med dvema deloma: najprej se preveri sámo posedovanje – Ali državljan tretje države res ima veljavno potno listino in ali državljan tretje države res ima vizum? – nato pa sledi pregled v pravem pomenu besede, to je temeljitejše preverjanje, in sicer iskanje znakov ponarejanja ali prenarejanja, primerjava datumov vstopa in izstopa, preverjanje razpolaganja z zadostnimi sredstvi za vrnitev itd.[33]

56. Nepovezanost med zahtevo po predložitvi veljavne potne listine in zahtevo po predložitvi veljavnega vizuma, o kateri sem domneval ob branju člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah, je tako potrjena.

57. Ko so ta preverjanja opravljena, se lahko dovoli vstop. V tem primeru organi sistematično žigosajo potne listine, ki jih državljani tretjih držav predložijo ob vstopu in izstopu,[34] in sicer zlasti listine „*z* veljavnim vizumom, ki državljanom tretjih držav omogočajo prehod meje“.[35] Pogoj veljavnosti je izražen samo v zvezi z vizumom, ne pa v zvezi s potno listino.

58. V nasprotnem primeru, kadar državljan tretje države ne izpolnjuje vseh pogojev iz člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah, pa se vstop zavrne z utemeljeno odločitvijo, izdano v obliki usklajenega obrazca.[36] Med razlogi za zavrnitev v tem obrazcu sta na eni strani okoliščina, da zadevna oseba ne poseduje veljavne potne listine,[37] in na drugi strani okoliščina, da ne poseduje veljavnega vizuma.[38]

30 — Vizumski zakonik v členu 30 določa, da posedovanje vizuma še ne pomeni samodejne pravice do vstopa.

31 — Člen 1 Zakonika o schengenskih mejah

32 — Člen 7(3)(a)(i) Zakonika o schengenskih mejah. Moj poudarek.

33 — Člen 7(3)(a), od (ii) do (vi), Zakonika o schengenskih mejah. Ob izstopu državljana tretje države z nacionalnega ozemlja se v besedilu Zakonika o schengenskih mejah znova vzpostavlja določeno razlikovanje, saj je v njem določeno, da temeljita kontrola pri izstopu obsega preverjanje, ali navedeni državljan poseduje ustrezno veljavno listino za prehod meje (člen 7(3)(b)(i) Zakonika o schengenskih mejah), in „lahko […] obsega tudi […] preverjanje, ali poseduje oseba veljaven vizum, če [se] to zahteva“ (člen 7(3)(c)(i) navedenega zakonika).

34 — Člen 10(1) Zakonika o schengenskih mejah.

35 — Člen 10(1)(a) Zakonika o schengenskih mejah. Moj poudarek.

36 — Člen 13(2) Zakonika o schengenskih mejah.

37 — Glej točko (A) obrazca v delu B Priloge V k Zakoniku o schengenskih mejah.

38 — Glej točko (C) obrazca v delu B Priloge V k Zakoniku o schengenskih mejah.

59. Iz zgornje analize izhaja, da zakonodajalec ni določil izrecne obveznosti, v skladu s katero bi moral biti veljaven vizum v veljavni potni listini. Ta pogoja za vstop nista zgolj ločeno določena v členu 5(1) Zakonika o schengenskih mejah, pač pa je táko razločevanje razvidno tudi iz sistematike drugih določb. [39]

60. Tako z dobesednega in sistematičnega vidika nič ne nasprotuje temu, da se zadevni člen 5 razlaga tako, da se za dovolitev vstopa na ozemlje Unije od državljana tretje države, za katerega velja obveznost vizuma, ne zahteva, da ima veljaven vizum v veljavni potni listini.

61. Treba pa se je še prepričati, da taka razlaga ne ogroža ciljev, ki se uresničujejo z Vizumskim zakonikom in Zakonikom o schengenskih mejah.

3. Teleološka razlaga

62. Z Zakonikom o schengenskih mejah se uvaja sistem varovanja meja, katerega namen je preprečevanje nezakonitih prehodov navedenih meja, odvračanje čezmejne kriminalitete, izvedba ukrepov proti osebam, ki so prestopile mejo nezakonito, in prijetje takih oseb. [40] Poleg tega je v uvodni izjavi 6 Zakonika o schengenskih mejah navedeno, da nadzor meje „ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah“, ter da mora ta nadzor pomagati „v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic“. [41]

63. Kot je navedlo Sodišče, je Zakonik o schengenskih mejah „del splošnejšega okvira območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb. […] Ureditev, uvedena s Schengenskim sporazumom, zato temelji na spoštovanju usklajenih pravil nadzora na zunanjih mejah in v obravnavani zadevi na strogem spoštovanju pogojev za vstop državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic tega sporazuma, določenih z [Zakonikom o schengenskih mejah]. Vsaka država članica, katere ozemlje je del schengenskega območja, mora namreč biti prepričana o učinkovitosti in doslednosti nadzora v vseh drugih državah tega območja“. [42] Sodišče je prav tako navedlo, da „je cilj mejnih kontrol po eni strani zagotoviti, da se osebam dovoli vstop na ozemlje držav članic ali izstop z njega, in po drugi strani preprečiti, da se osebe izognejo mejni kontroli“. [43]

64. Tudi sprejetje Vizumskega zakonika spada v okvir splošnega cilja postopne uvedbe območja svobode, varnosti in pravice, z Vizumskim zakonikom pa se uresničuje dvojni cilj uvedbe večplastnega sistema, ki je namenjen olajšanju zakonitega potovanja in boju proti nezakonitemu priseljevanju z nadaljnjim usklajevanjem nacionalne zakonodaje in postopkov izdaje vizumov. [44] Tako mora Sodišče pri razlagi Vizumskega zakonika paziti, da nista ogrožena niti cilj lajšanja potovanja niti cilj preprečitve različne obravnave prosilcev. [45]

65. Finska vlada trdi, da je cilje varnosti, tekočega prehajanja meja, preprečevanja groženj za javni red, javno varnost ali javno zdravje ter boja proti čezmejni kriminaliteti, nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi lažje uresničevati, kadar je veljaven vizum pritrjen v prav tako veljavno potno listino.

39 — Poleg tega to ugotovitev očitno potrjuje točka 6.1 Praktičnega priročnika za mejne policiste (Schengenski priročnik), ki ga je pripravila Komisija (C(2006) 5186 final z dne 6. novembra 2006).

40 — Člen 12(1) Zakonika o schengenskih mejah in sodba Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 70).

41 — Sodbi Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 70) in ANAFE (C-606/10, EU:C:2012:348, točka 24).

42 — Sodba ANAFE (C-606/10, EU:C:2012:348, točki 25 in 26).

43 — Sodba Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, točka 61 in navedena sodna praksa).

44 — Glej uvodno izjavo 3 Vizumskega zakonika in sodbo Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, točki 34 in 35).

45 — Sodba Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, točki 52 in 54).

66. Poleg tega, da se te ocene ne sme precenjevati, ta nikakor nima odločilne vloge.

67. Ko sem zgoraj opisal sistem, uveden s kombinacijo Zakonika o schengenskih mejah in Vizumskega zakonika, sem izpostavil določeno število elementov, ki z zagotavljanjem učinkovitosti mejne kontrole onemogočajo strinjanje s trditvijo finske vlade. V okviru spora o glavni stvari sta bili organom, odgovornim za nadzor na zunanjih mejah, predloženi potna listina, na podlagi katere je bil izdan vizum, in „nova“ potna listina. Tako so se lahko prepričali o „ujemanju“ med listino, ki je bila predložena ob oddaji vloge za izdajo vizuma – in so jo dejansko pregledali pristojni konzularni organi – ter listino, ki je vsebovala veljaven vizum in je bila predložena ob prehodu zunanje meje Unije. Poleg tega jim je predložitev veljavne potne listine omogočila, da so potrdili identiteto zadevnega državljana tretje države in preverili izpolnjevanje prvega izmed pogojev za vstop. Nazadnje, hkratna predložitev dveh potnih listin, ki sta bili izdani zaporedoma, je lahko omogočila zadostno kontrolo vstopnih in izstopnih žigov, na podlagi katerih organi preverjajo, ali najdaljše dovoljeno trajanje bivanja ni bilo prekoračeno.

68. Čeprav se zavedam bistvenega pomena dejanskega in učinkovitega nadzora na zunanjih mejah Unije za zadevne države članice ter priznavam, da predložitev dveh različnih potnih listin – veljavne in neveljavne – morda nekoliko oteži nalogo organov, odgovornih za mejno kontrolo,[46] pa ni bilo dokazano, da bi obravnavani primer posebej ogrozil varnostni cilj, ki se uresničuje z Zakonikom o schengenskih mejah.

69. V zvezi s tem ugotavljam, da obstaja precejšnja razlika med obravnavanim primerom in ponavljajočimi se praktičnimi težavami, ki jih je omenila finska vlada in ki se pojavljajo pri mejni kontroli, ker nekateri državljani tretjih držav pridejo na mejo ne z dvema, ampak s precej več veljavnimi in neveljavnimi potnimi listinami.

4. Sklepne opombe

70. Nazadnje, dovolitev vstopa državljanu tretje države, ki pri kontroli na zunanji meji Unije predloži neveljavno potno listino, ki vsebuje vizum, potreben za vstop tega državljana na ozemlje Unije, in veljavno potno listino, je očitno v skladu z mednarodnimi standardi. Družba Air Baltic Corporation in latvijska vlada sta navedli – ne da bi jima kdo ugovarjal – da je v točki 3.53 Priloge 9 h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisani v Čikagu 7. decembra 1944, priporočeno, naj se v primeru poteka veljavnosti potne listine, ki pa vsebuje veljaven vizum, ta vizum še naprej obravnava kot veljaven do poteka njegove veljavnosti, če se predloži skupaj z veljavno potno listino.

71. Latvijska vlada vseeno dvomi, da je mogoče to prenesti v okvir Zakonika o schengenskih mejah, saj se v navedeni konvenciji taka praksa priporoča v okoliščinah, v katerih vizum državljanu tretje države omogoča vstop samo na ozemlje države, ki ga je izdala. Vendar je treba ugotoviti, da je Unija, čeprav ni pogodbenica navedene konvencije, do neke mere delno že prevzela ta mednarodni standard, ker je bil s spremembo Priročnika za obravnavo vlog za izdajo vizumov in spremembo izdanih vizumov,[47] uvedeno z Izvedbenim sklepom Komisije C(2011) 5501 final z dne 4. avgusta 2011, v točko 4.1.1 tega priročnika vstavljen nov odstavek, v skladu s katerim mora „[p]otnik […] načeloma posedovati veljaven

46 — Vsekakor ta naloga ni težavnejša v primerjavi z izjemnim primerom, ki je naveden v členu 10(3), drugi pododstavek, Zakonika o schengenskih mejah in v katerem se lahko odtis vstopnega ali izstopnega žiga na prošnjo zadevnega državljana tretje države opusti, pri čemer je potem vstop in izstop vpisan na ločenem listu, ki vsebuje več navedb in se izroči navedenemu državljanu. V takem primeru morajo organi, da preverijo spoštovanje najdaljšega dovoljenega trajanja bivanja, prav tako pregledati vsebino najmanj dveh različnih dokumentov, to je ločenega lista na eni strani in potne listine, ki po potrebi vsebuje veljaven vizum, na drugi. Tudi vizumska nalepka se lahko v nekaterih okoliščinah pritrdi na poseben list (glej člen 29(2), (3) in (5) Vizumskega zakonika).

47 — Sklep C(2010) 1620 final z dne 19. marca 2010.

vizum, pritrjen v veljavno potno listino. Kadar pa so bile vse prazne strani potne listine imetnika schengenskega vizuma porabljene za pritrditev vizumov ali odtiskovanje vstopnih in izstopnih žigov, lahko ta imetnik potuje s ‚polno', vendar razveljavljeno potno listino, ki vsebuje veljaven vizum, in z novo potno listino". [48]

72. Ker je Komisija vstavila zadevni novi odstavek, je torej menila, da predložitev dveh različnih potnih listin, ene razveljavljene, vendar z veljavnim vizumom, in druge veljavne, vendar brez vizuma, ne ogroža učinkovitosti nadzora na zunanjih mejah Unije. Latvijska vlada je na obravnavi pojasnila, da je uvedla to priporočilo, ko je sprejela nacionalno zakonodajno reformo.

73. Seveda je v točki 4.1.1 Priročnika za obravnavo vlog za izdajo vizumov in spremembo izdanih vizumov naveden le natančno določen primer, ko je listina, ki vsebuje vizum, razveljavljena, ker nima več praznih strani, poleg tega pa gre pri tej točki zgolj za priporočilo. Vendar je pomembno zagotoviti uresničevanje vseh ciljev Vizumskega zakonika, kar vključuje cilj preprečiti trgovanje z vizumi in različno obravnavo prosilcev za vizum. [49]

74. V zvezi s tem so razlike med nacionalnimi praksami, ki so jih poudarili predložitveno sodišče, tožeča stranka v postopku v glavni stvari in latvijska vlada, očitno zaskrbljujoče, ker je njihova posledica lažja ali težja prehodnost zunanjih meja Unije. Torej obstaja resnično tveganje – nanj je opozorila družba Air Baltic Corporation – da postane manevrski prostor nacionalnih organov za to, da dovolijo ali zavrnejo vstop na ozemlje Unije, kadar se predložita dve listini, ena neveljavna z vizumom in druga veljavna brez vizuma, merilo za izbiro države članice, preko katere želi državljan tretje države vstopiti na ozemlje Unije. Zato je očitno treba prakso mejnih policistov uskladiti tudi v drugih primerih, in ne le v tistem, ko potna listina nima več praznih strani.

75. Poleg tega organi držav članic, odgovorni za nadzor na zunanjih mejah, večinoma niso seznanjeni z razlogi, iz katerih je organ tretje države razveljavil potno listino, ki jo je izdal. V sporu o glavni stvari ti razlogi ostajajo neznani. Toda če se neveljavnost „popravi" s predložitvijo potne listine, katere obdobje veljavnosti pokriva najdaljše dovoljeno trajanje bivanja v Uniji, in so bila opravljena potrebna preverjanja v zvezi z verodostojnostjo predložene nove listine, po mojem mnenju ni razloga za to, da bi se vstop državljana tretje države, ki predloži neveljavno potno listino in veljavno potno listino, omejeval le na primer, ko je neveljavnost posledica neobstoja praznih strani.

76. Če v tem zadnjem primeru Komisija in države članice, ki so sledile njenemu priporočilu, niso menile, da je kontrola trajanja bivanja zaradi predložitve različnih potnih listin otežena, vsekakor težko razumem, zakaj bi moralo biti tako v okoliščinah obravnavanega primera. Kot sem že poudaril, je namreč časovna zaporednost dveh potnih listin, ki ju je predložil indijski državljan, mejnim policistom omogočila, da se prepričajo, da dovoljeno število dni prisotnosti na ozemlju Unije ni bilo prekoračeno. Nazadnje moram pojasniti, da taka možnost ne vpliva na uporabo člena 11 Zakonika o schengenskih mejah, ki določa, da „[č]e v potni listini državljana tretje države ni vstopnega žiga, lahko pristojni nacionalni organi domnevajo, da imetnik ne izpolnjuje oziroma ne izpolnjuje več pogojev glede trajanja bivanja, ki se uporabljajo v zadevni državi članici", pri čemer je ta domneva ovrgljiva.

48 — Že v Schengenskem priročniku je bilo navedeno, da pomanjkanje praznih strani v potnem listu ni veljaven in zadosten razlog za zavrnitev vstopa osebe (glej točko 4.5 tega priročnika).

49 — Glej uvodno izjavo 18 Vizumskega zakonika. Latvijska vlada pa je v stališčih navedla, da se zdi, da je bil indijskemu državljanu, na katerega se nanaša spor o glavni stvari, vstop na ozemlje Unije dovoljen, ko je želel v enakih okoliščinah prečkati meje drugih držav članic, ki niso Republika Latvija.

77. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev menim, da je treba člen 5(1) Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da ni nujno, da je veljaven vizum, ki se ob prehodu zunanje meje Unije zahteva od državljana tretje države, za katerega velja taka obveznost, del veljavne potne listine, ter da se lahko pogoja za vstop iz člena 5(1)(a) in (b) navedenega zakonika razumeta ločeno, če navedeni državljan ob prehodu zunanje meje predloži verodostojno potno listino, katere obdobje veljavnosti pokriva najdaljše trajanje bivanja, dovoljeno na podlagi schengenskega vizuma, ki pa ga vsebuje neveljavna potna listina.

C – *Tretje vprašanje za predhodno odločanje*

78. V primeru, da se z Zakonikom o schengenskih mejah in Vizumskim zakonikom državljanu tretje države, za katerega velja obveznost vizuma, ne nalaga, da predloži ta vizum v veljavni potni listini, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko države članice pogojem za vstop, ki jih navedena zakonika že vsebujeta, dodajo nove pogoje.

79. Čeprav so pogoji za vstop našteti v členu 5 Zakonika o schengenskih mejah, je ta člen nujno treba razlagati v povezavi s členom 13 navedenega zakonika, ki se nanaša na primere, v katerih se vstop zavrne.

80. Tako se vstop zavrne „[d]ržavljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v členu 5(1)“. Odločitev o zavrnitvi vstopa se državljanu tretje države sporoči z usklajenim obrazcem.[50] V tem obrazcu je določenih devet razlogov za zavrnitev vstopa. Osem razlogov odseva pogoje za vstop iz člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah.[51]

81. Edini razlog za zavrnitev, ki ni neposredno povezan s členom 5, se nanaša na prekoračitev najdaljšega dovoljenega trajanja bivanja.

82. V standardnem obrazcu pa nikakor ni predvidena možnost, da mejni policisti seznamu, ki ga vsebuje ta obrazec, dodajo nov razlog za zavrnitev.

83. Ob upoštevanju presoje, ki jo je Sodišče podalo v sodbi Koushkaki[52] v zvezi s členom 32 Vizumskega zakonika, to, da člen 13 Zakonika o schengenskih mejah ob sklicevanju na člen 5 tega zakonika določa seznam razlogov, na podlagi katerih se sprejemajo odločitve o zavrnitvi vstopa, pri tem pa določa, da se prosilec o razlogu natančno obvesti z obrazcem iz Priloge V k Zakoniku o schengenskih mejah, „govori razlagi v prid, da je seznam razlogov za zavrnitev […] izčrpen“.

84. Poleg tega bi bil cilj lajšanja zakonitega potovanja, ki se uresničuje z Vizumskim zakonikom in na katerega je Sodišče spomnilo v točki 52 zgoraj navedene sodbe Koushkaki, ogrožen, če bi lahko organi države članice zavrnili vstop državljana tretje države, čeprav ta izpolnjuje vse pogoje za vstop, naštete v členu 5 Zakonika o schengenskih mejah, in ni prekoračil najdaljšega dovoljenega trajanja bivanja.

85. Poleg tega je zagotavljanje usklajene uporabe pogojev za vstop in posledično usklajene uporabe razlogov za zavrnitev vstopa potrebno zaradi boja proti trgovanju z vizumi.[53]

50 — Del B Priloge V k Zakoniku o schengenskih mejah.

51 — Razloga za zavrnitev A in B se nanašata na člen 5(1)(a) Zakonika o schengenskih mejah. Razloga za zavrnitev C in D zadevata člen 5(1)(b) navedenega zakonika. Razloga za zavrnitev E in G se navezujeta na člen 5(1)(c) navedenega zakonika. Razlog za zavrnitev H je povezan s členom 5(1)(d) in (e) istega zakonika, razlog za zavrnitev I pa s členom 5(1)(e) navedenega zakonika.

52 — C-84/12, EU:C:2013:862, točka 38.

53 — Glej po analogiji sodbo Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, točka 53).

86. Naj še dodam, da v nasprotju z zgoraj navedeno zadevo Koushkaki dodatni pogoj, ki ga je uvedel nacionalni zakonodajalec, ni primerljiv s kompleksnimi ocenami posamičnih položajev, ki bi lahko spadale v polje proste presoje, ki ga je zakonodajalec Unije po mnenju Sodišča namenoma pustil državam članicam, kar zadeva presojo *in concreto* nekaterih razlogov za zavrnitev izdaje vizumov.[54]

87. Kot je Komisija pravilno opozorila na obravnavi, polja proste presoje, ki je bilo priznano v sodbi Koushkaki, ni mogoče prenesti na prva pogoja za vstop iz člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah, ki sta bolj tehnične narave. Zato ne samo, da nacionalni zakonodajalec navedenim pogojem ne more dodati novega pogoja, ampak tudi ni mogoče trditi, da je v obravnavani zadevi ta zakonodajalec uporabil svoje polje proste presoje za razlago prvih dveh pogojev v smislu njune tako tesne medsebojne povezanosti, da bi bilo prvega mogoče izpolniti samo hkrati z drugim.

88. Torej je treba člen 5(1) Zakonika o schengenskih mejah v povezavi s členom 13 navedenega zakonika razlagati tako, da države članice državljanom tretjih držav ne morejo naložiti dodatnih pogojev za to, da bi se jim dovolil vstop na ozemlje Unije.

V – **Predlog**

89. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo administratīvā apgabaltiesa in kakor sem jih preuredil, odgovori:

1. Sklep, s katerim se ugotovi neveljavnost schengenskega vizuma, se lahko sprejme le v okoliščinah, opisanih v členu 34 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik), za sprejetje takega sklepa pa so v vsakem primeru pristojni le organi držav članic. Tako zgolj prenehanje veljavnosti potne listine, v katero je bil pritrjen schengenski vizum, ne more vplivati na veljavnost vizuma.

2. Uredbo (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), je treba razlagati tako, da državljan tretje države, za katerega velja obveznost vizuma ter ki pride na zunanjo mejo Evropske unije z neveljavno potno listino, ki pa vsebuje veljaven vizum, in z veljavno potno listino brez vizuma, izpolnjuje pogoja za vstop, določena v členu 5(1)(a) in (b) navedenega zakonika, če obdobje veljavnosti nove potne listine dejansko pokriva najdaljše trajanje bivanja, dovoljeno na podlagi schengenskega vizuma.

3. Člen 5(1) Zakonika o schengenskih mejah v povezavi s členom 13 navedenega zakonika je treba razlagati tako, da države članice državljanom tretjih držav ne morejo naložiti dodatnih pogojev za to, da bi se jim dovolil vstop na ozemlje Evropske unije.

54 — Glej sodbo Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, točka 56 in naslednje).