



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

29. juli 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – fællesskabskodeks for visa – forordning (EF) nr. 810/2009 – artikel 5 – medlemsstat med kompetence til at behandle og træffe beslutning om en visumansøgning – artikel 8 – repræsentationsordning – art. 32, stk. 3 – klagesag til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum – den medlemsstat, som har kompetence til at påkende klagesagen, når der foreligger en repræsentationsordning – indehavere af retten til at indgive en klage«

I sag C-680/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (retten i første instans i Haag, tingstedet Utrecht, Nederlandene) ved afgørelse af 30. november 2017, indgået til Domstolen den 5. december 2017, i sagen

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

mod

Minister van Buitenlandse Zaken,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne C. Toader, A. Rosas og M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. december 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan og Kamalaranee Vethanayagam ved advocaat M.J.A. Leijen,

* Processprog: nederlandsk.

- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og P. Huurnink, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller og A. Brabcová, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved J. Nymann-Lindegren, M. Wolff og P. Ngo, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- den franske regering ved D. Colas, E. de Moustier og E. Armoët, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. De Luca,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Parlamentet ved G. Corstens, R. van de Westelaken og O. Hrstková Šolcová, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved E. Moro og S. Boelaert, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, F. Wilman og G. Wils, som befuldmægtigede,
- den schweiziske regering ved E. Bichet, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. marts 2019, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 8, stk. 4, og artikel 32, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (EUT 2009, L 243, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »visumkodeksen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan og Kamalaranee Vethanayagam og på den anden side Minister van Buitenlandse Zaken (udenrigsministeren, Nederlandene, herefter »den nederlandske udenrigsminister«) vedrørende afslag på ansøgninger om visum til kortvarigt ophold med hensyn til Sumanan Vethanayagam og Sobitha Sumanan.

Retsforskrifter

Aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne

- 3 Ottende og tiende betragtning til aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT 2008, L 53, s. 52, herefter »aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne«) er sålydende:

»som er overbevist om, at det er nødvendigt at organisere samarbejdet mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om gennemførelsen, den praktiske anvendelse og den videre udvikling af Schengenreglerne,

[...]

som tager i betragtning, at Schengensamarbejdet er baseret på principperne om frihed, demokrati, retsstaten og overholdelse af menneskerettighederne, som er garanteret bl.a. ved den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950«.

- 4 Artikel 1, stk. 2, i aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne fastsætter:

»Denne aftale skaber gensidige rettigheder og forpligtelser i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat heri.«

- 5 Aftalens artikel 2 bestemmer:

»1. Schweiz gennemfører og anvender de bestemmelser i Schengenreglerne, der er anført i bilag A til denne aftale, således som de gælder for Den Europæiske Unions medlemsstater, i det følgende benævnt »medlemsstaterne«.

2. Schweiz gennemfører og anvender bestemmelserne i de EU- og EF-retsakter, der er opført på listen i bilag B til denne aftale, for så vidt de erstatter og/eller udbygger tilsvarende bestemmelser i konventionen om gennemførelse af aftalen om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990, i det følgende benævnt »Schengenkonventionen«, eller er vedtaget i medfør heraf.

3. Schweiz accepterer, gennemfører og anvender også de retsakter og foranstaltninger, som Den Europæiske Union og Det Europæiske Fællesskab har vedtaget med henblik på at ændre eller udbygge de i bilag A og B nævnte bestemmelser, som procedurerne i denne aftale har været gældende for, jf. dog artikel 7.«

Visumkodeksen

- 6 4., 18., 28., 29. og 34. betragtning til visumkodeksen har følgende ordlyd:

»(4) Medlemsstaterne bør med henblik på udstedelse af visa være til stede eller repræsenteret i alle tredjelande, hvis statsborgere har visumpligt. Medlemsstater, der ikke selv har et konsulat i et givet tredjeland eller en bestemt del af et givet tredjeland, bør søge at indgå repræsentationsordninger for at undgå, at visumansørgeres adgang til konsulater bliver uforholdsmæssig vanskelig.

[...]

- (18) Det lokale Schengensamarbejde er afgørende for en harmoniseret anvendelse af den fælles visumpolitik og en passende vurdering af risikoen for indvandring og/eller sikkerhedsrisikoen. I betragtning af forskellene i de lokale forhold bør den operationelle anvendelse af særlige lovgivningsmæssige bestemmelser vurderes af medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer på de enkelte steder for at sikre en harmoniseret anvendelse af de retlige bestemmelser og undgå »visumshopping« og forskellig behandling af visumansøgerne.

[...]

- (28) Målet for denne forordning, nemlig indførelsen af procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område [...], kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre nås på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- (29) Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt navnlig i Europarådets konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[...]

- (34) For så vidt angår Schweiz udgør denne forordning en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen [om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne], henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra B, i [Rådets] afgørelse 1999/437/EF [af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengenreglerne (EFT 1999, L 176, s. 31),] sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF [af 28. januar 2008] om indgåelsen af nævnte aftale [(EUT 2008, L 53, s. 1)].«

7 Visumkodeksens artikel 1 er sålydende:

»Ved denne forordning fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.«

8 Kodeksens artikel 2, nr. 2), fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- 2) »visum«: en tilladelse udstedt af en medlemsstat med henblik på:
- a) transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage
 - b) transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne

[...]«

9 Kodeksens artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Konsulaterne behandler og træffer beslutning om ansøgninger.«

10 Kodeksens artikel 5 bestemmer:

»1. Følgende medlemsstat har kompetence til at behandle og træffe beslutning om en ansøgning om et ensartet visum:

a) den medlemsstat, hvis område udgør rejsens (rejsernes) eneste bestemmelsessted

[...]

4. Medlemsstaterne samarbejder om at forhindre, at der hverken kan ske behandling af eller træffes beslutning om en ansøgning, fordi den medlemsstat, der har kompetence i overensstemmelse med stk. 1, 2 og 3, ikke er til stede eller repræsenteret i det tredjeland, hvor ansøgeren indgiver ansøgningen i overensstemmelse med artikel 6.«

11 Visumkodeksens artikel 6 med overskriften »Konsulær territorial kompetence« fastsætter følgende i stk. 1:

»Konsulatet for den kompetente medlemsstat, under hvis jurisdiktion ansøgeren har sin lovlige bopæl, behandler og træffer beslutning om en ansøgning.«

12 Kodeksens artikel 8 vedrørende repræsentationsordninger er sålydende:

»1. En medlemsstat kan indgå aftale om at repræsentere en anden medlemsstat, der i overensstemmelse med artikel 5 har kompetence til at behandle ansøgninger og udstede visa på denne medlemsstats vegne. En medlemsstat kan også repræsentere en anden medlemsstat i begrænset omfang udelukkende i forbindelse med indsamling af ansøgninger og registrering af biometriske identifikatorer.

2. Når den repræsenterende medlemsstats konsulat overvejer at give afslag på visum, forelægger det ansøgningen for den repræsenterede medlemsstats relevante myndigheder, så de kan træffe den endelige beslutning om ansøgningen inden for de frister, der er fastsat i artikel 23, stk. 1, 2 eller 3.

[...]

4. Der etableres en bilateral ordning mellem den repræsenterende og den repræsenterede medlemsstat, som skal indeholde følgende elementer:

a) varigheden af repræsentationen, hvis den er midlertidig, og procedurerne for at bringe den til ophør præciseres

b) det kan, navnlig hvis den repræsenterede medlemsstat har et konsulat i det pågældende tredjeland, fastsættes, at den repræsenterede medlemsstat stiller lokaler og personale til rådighed og betaler visse beløb

c) det kan fastsættes, at den repræsenterende medlemsstat skal videresende ansøgninger fra bestemte kategorier af tredjelandstatsborgere til den repræsenterede medlemsstats centrale myndigheder med henblik på forudgående høring som fastsat i artikel 22

d) uanset stk. 2 kan den repræsenterende medlemsstats konsulat bemyndiges til at afslå udstedelse af visum efter behandling af ansøgningen.

5. Medlemsstater, der ikke har eget konsulat i et tredjeland, bestræber sig for at indgå repræsentationsordninger med medlemsstater, der har konsulater i det pågældende land.

6. For at sikre, at en dårlig transportinfrastruktur eller store afstande i en bestemt region eller et bestemt geografisk område ikke indebærer, at ansøgere skal gøre en uforholdsmæssig stor indsats for at få adgang til et konsulat, bestræber medlemsstater, der ikke har deres eget konsulat i denne region eller dette område, sig på at indgå repræsentationsordninger med medlemsstater, der har konsulat i denne region eller dette område.

[...]«

13 Kodeksens artikel 32, stk. 3, bestemmer:

»Ansøgere, der har fået afslag på visum, har ret til at påklage afgørelsen. Klagesager føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om ansøgningen, og i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Medlemsstaterne giver ansøgerne oplysning om den procedure, der skal følges i tilfælde af en klage, jf. bilag VI.«

14 Kodeksens artikel 47, stk. 1, er affattet således:

»Medlemsstaternes centrale myndigheder og konsulater giver den brede offentlighed alle relevante oplysninger i forbindelse med ansøgningen om visum, navnlig

[...]

h) at ansøgeren skal have underretning om negative beslutninger vedrørende ansøgninger, at det af sådanne beslutninger skal fremgå, hvilket grundlag de er truffet på, og at ansøgere, der har fået afslag, har ret til at klage, med oplysninger om, hvilken fremgangsmåde der skal følges i tilfælde af klage, herunder den kompetente myndighed, samt klagefristen

[...]«

Visumhåndbogen

15 Det fremgår af den håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa, der blev indført ved Kommissionens afgørelse K(2010) 1620 endelig af 19. marts 2010, at »[m]ed henblik på visumkodeksen og denne håndbog henviser »medlemsstat« til de EU-medlemsstater, der anvender Schengenreglerne fuldt ud, samt de associerede stater, og »medlemsstaternes område« henviser til disse »medlemsstaters« område«.

Den mellem Kongeriget Nederlandene og Det Schweiziske Forbund indgåede repræsentationsordning

16 Den mellem Kongeriget Nederlandene og Det Schweiziske Forbund indgåede repræsentationsordning, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, trådte i kraft den 1. oktober 2014. Den bestemmer, at Det Schweiziske Forbund repræsenterer Kongeriget Nederlandene for så vidt angår alle former for Schengenvisum i bl.a. Sri Lanka.

17 I overensstemmelse med ordningens punkt 2 omfatter »repræsentation« bl.a. »afslag på udstedelse af visum, når dette er fornødent i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), og klagebehandling i overensstemmelse med den repræsenterende parts nationale ret (visumkodeksens artikel 32, stk. 3)«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Den 16. august 2016 indgav Sumanan Vethanayagam og Sobitha Sumanan, der er srilankanske statsborgere, gift og bosiddende i Sri Lanka, begge en ansøgning om visum til kortvarigt ophold i Nederlandene for at besøge Sumanan Vethanayagams søster, Kamalaranee Vethanayagam, som er nederlandsk statsborger og bosiddende i Amsterdam (Nederlandene). Disse ansøgninger blev gennem VFS Global, som er en tjenesteyder, indgivet til det schweiziske konsulat i Colombo (Sri Lanka) på grundlag af den repræsentationsordning, der var blevet indgået mellem Kongeriget Nederlandene og Det Schweiziske Forbund.
- 19 Ved afgørelser af 19. august 2016 gav de schweiziske konsulære myndigheder i egenskab af repræsentanter for Kongeriget Nederlandene afslag på visumansøgningerne, idet Sumanan Vethanayagam og Sobitha Sumanan ikke havde godtgjort, at de rådede over tilstrækkelige midler til deres underhold, hverken under det planlagte ophold eller som sikkerhed for deres tilbagevenden til oprindelseslandet.
- 20 Sumanan Vethanayagam og Sobitha Sumanan påklagede disse afgørelser til den nederlandske udenrigsminister. Ved afgørelser af 28. september 2016 erklærede sidstnævnte sig inkompetent til at behandle denne klage.
- 21 Den klage over afgørelserne af 19. august 2016, som de berørte havde indgivet til de schweiziske myndigheder, blev endvidere afvist ved afgørelse truffet af Staatssekretariat für Migration (statssekretariat for migration, Schweiz) den 2. december 2016. Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Schweiz) afslog indledningsvis sagsøgerens ansøgning om fri proces og afviste at behandle den til prøvelse af denne afgørelse anlagte sag på grund af manglende betaling af det krævede acontobeløb.
- 22 Sumanan Vethanayagam og Sobitha Sumanan samt Kamalaranee Vethanayagam i egenskab af referenceperson indgav en ny ansøgning om visum til kortvarigt ophold til Visadienst (visumkontoret, Nederlandene) for så vidt angår de to førstnævnte. Der blev meddelt afslag på denne ansøgning ved den nederlandske udenrigsministers afgørelse af 18. oktober 2016.
- 23 Ved afgørelse af 23. november 2016 afviste den nederlandske udenrigsminister den klage, som sagsøgerne i hovedsagen havde indgivet til prøvelse af afgørelsen af 18. oktober 2016.
- 24 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (retten i første instans i Haag, tingstedet Utrecht, Nederlandene) til prøvelse af afgørelserne af 28. september 2016 og afgørelse af 23. november 2016, idet de har gjort gældende, at det tilkom Kongeriget Nederlandene at behandle deres klager og deres visumansøgninger, og at Det Schweiziske Forbund kun havde optrådt som repræsentant for Kongeriget Nederlandene. Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at de i medfør af EU-retten havde ret til at indgive visumansøgningerne i deres væsentligste bestemmelsesland, og de har gjort gældende, at det at overdrage hele behandlingen af visumansøgninger til en anden stat er i strid med det princip om adgang til effektive retsmidler, der er omhandlet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 25 Nederlandenes udenrigsminister har gjort gældende, at han ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om sagsøgerne i hovedsagens visumansøgninger.
- 26 For det første er kompetencen til at behandle visumansøgninger, der er blevet indgivet i Sri Lanka, på grundlag af visumkodeksens artikel 8, stk. 4, og den på denne bestemmelse støttede verbalnote blevet overdraget til Det Schweiziske Forbund.

- 27 For det andet skulle sagsøgerne i hovedsagen, eftersom de schweiziske konsulære myndigheder i Colombo havde kompetence til at meddele afslag på udstedelse af visum, i medfør af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, have indgivet deres klage til Det Schweiziske Forbund i dennes egenskab af stat, der havde truffet den endelige afgørelse om deres ansøgninger.
- 28 For det tredje kan visumansøgninger fra tredjelandstatsborgere, som er bosiddende i Sri Lanka, ikke indgives direkte til visumkontoret i Nederlandene. Da Kongeriget Nederlandene i Sri Lanka er repræsenteret af Det Schweiziske Forbund, skal sådanne ansøgninger nemlig i medfør af visumkodeksens artikel 6, stk. 1, indgives til de schweiziske konsulære myndigheder.
- 29 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplysninger om, hvorledes visumkodeksen skal fortolkes for så vidt angår for det første en referencepersons stilling i visumprocedurer, for det andet begrebet »repræsentation« og for det tredje den konsulære repræsentationsordnings forenelighed med den ved chartrets artikel 47 anerkendte ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 30 På denne baggrund har Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (retten i første instans i Haag, tingstedet Utrecht) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er visumkodeksens artikel 32, stk. 3, til hinder for, at en referenceperson som den pågældende med hensyn til sagsøgernes visumansøgning i eget navn har en klage- og søgsmålsmulighed over for afslaget på visum?
- 2) Skal repræsentationen, således som den er reguleret i visumkodeksens artikel 8, stk. 4, forstås således, at ansvaret (også) forbliver hos den repræsenterede stat, eller overdrages ansvaret fuldstændigt til den repræsenterende stat, således at den repræsenterede stat ikke længere selv har kompetence?
- 3) Såfremt begge de repræsentationsformer, der omhandles under [spørgsmål 2], er mulige efter visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), hvilken medlemsstat skal da anses for at have truffet den endelige afgørelse som omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 3?
- 4) Er en fortolkning af visumkodeksens artikel 8, stk. 4, og artikel 32, stk. 3, hvorefter visumansøgere kun kan anfægte et afslag på deres ansøgninger ved en forvaltningsmyndighed eller ved en ret i den repræsenterende stat og ikke i den stat, som der er søgt om visum til, i overensstemmelse med adgangen til effektive retsmidler i chartrets artikel 47's forstand? Har det betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, at den foreskrevne procedure sikrer, at ansøgeren har ret til at blive hørt, at han har ret til en sagsbehandling på et af medlemsstaternes sprog, at størrelsen af forvaltningsafgifter og retsgebyrer for klage- og søgsmålsprocedurer ikke er uforholdsmæssige for ansøgeren, og at der er mulighed for betalt retshjælp? Har det, henset til statens skønsmargen i visumsager, betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, om en schweizisk ret har en sådan viden om den nederlandske situation, at den kan sikre adgangen til effektive retsmidler?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 31 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 32, stk. 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen gør det muligt for en referenceperson at påklage en afgørelse om afslag på visum i sit eget navn.

Formaliteten

- 32 Indledningsvis har Europa-Kommissionen bestridt, at det første præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet den har gjort gældende, at nederlandsk lovgivning ikke finder anvendelse på hovedsagen, eftersom det er de schweiziske myndigheder, og ikke de nederlandske, som i det foreliggende tilfælde har vedtaget den endelige afgørelse om visumansøgningen.
- 33 Dette argument kan ikke tiltrædes.
- 34 For det første skal det bemærkes, at afgørelsen af den stat, mod hvilken der i henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 3, kan føres en klagesag til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum, er et af de spørgsmål, som er genstand for nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, således at besvarelsen af dette spørgsmål ikke kan foregribes inden for rammerne af behandlingen af, hvorvidt det første præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 35 For det andet følger det af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført i artikel 267 TEUF, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen følgelig principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Heraf følger, at der er en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 I det foreliggende tilfælde vedrører det første præjudicielle spørgsmål en fortolkning af EU-retten og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt en referenceperson har kompetence til at påklage en afgørelse om afslag på visum inden for rammerne af den ordning, som er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 3.
- 38 Foruden den omstændighed, at forelæggelsesafgørelsen angiver de faktiske og retlige rammer i tilstrækkelig grad til at gøre det muligt at fastlægge rækkevidden af det forelagte spørgsmål, fremgår det endvidere ikke, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter.
- 39 Således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har referencepersonen, Kamalaranee Vethanayagam, der er henholdsvis søster og svigerinde til visumansøgerne, og som er bosiddende i Nederlandene, nemlig ligesom dem påklaget visumkontorets afslag på ansøgningen om meddelelse af visum til de sidstnævnte.
- 40 Følgelig synes et svar fra Domstolen med hensyn til den fortolkning, som den forelæggende ret ønsker, at være nødvendigt for, at sidstnævnte kan afsige dom.
- 41 Det første præjudicielle spørgsmål kan som følge heraf antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 42 Hvad angår fortolkningen af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det for så vidt angår fortolkningen af EU-retlige bestemmelser er vigtigt, at der ikke blot tages hensyn til disses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af (dom af 7.2.2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Hvad for det første angår ordlyden af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, fastsætter denne bestemmelses første punktum, at »[a]nsøgere, der har fået afslag på visum, har ret til at påklage afgørelsen«. Det fremgår således af den nævnte bestemmelses ordlyd, at retten til at påklage en afgørelse om afslag på visum udtrykkeligt er indrømmet den pågældende visumansøger.
- 44 Indrømmelsen af denne ret modsiges ikke af den omstændighed, at andet punktum i visumkodeksens artikel 32, stk. 3, bestemmer, at klagesagen mod afgørelsen om afslag på visum skal føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse, »i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning«.
- 45 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at EU-lovgiver ved således at henvise til medlemsstaternes lovgivning har overladt det til disse at træffe afgørelse om såvel karakteren af som de konkrete ordninger i forbindelse med de retsmidler, der er til rådighed for visumansøgere (dom af 13.12.2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 25).
- 46 Det følger heraf, at henvisningen til medlemsstaternes nationale lovgivning er begrænset til de processuelle regler, mens fastlæggelsen af den person, som er tillagt klageret, udtrykkeligt er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 3.
- 47 For det andet bekræftes denne konstatering af den sammenhæng, hvori visumkodeksens artikel 32, stk. 3, indgår. I denne henseende fremgår det af kodeksens artikel 47, stk. 1, litra h), at medlemsstaternes centrale myndigheder og konsulater giver den brede offentlighed alle relevante oplysninger i forbindelse med ansøgningen om visum, navnlig at ansøgerne skal have underretning om negative beslutninger vedrørende ansøgninger, og at disse ansøgere har ret til at klage.
- 48 Således som det fremgår af bilag VI til visumkodeksen, er den standardformular til underretning om og begrundelse for en afgørelse om afslag på eller annullering eller inddragelse af visum, der er indeholdt i bilaget, desuden rettet mod visumansøgeren eller visumindehaveren. Denne formular indeholder ligeledes en liste af grunde, som i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 32, stk. 1, kan begrunde en afgørelse om afslag. Det følger heraf, at en sådan afgørelse udelukkende skal baseres på grunde, der er knyttet til selve visumansøgeren.
- 49 Efter at have angivet på den formular, som den skal udfylde, at den alt efter tilfældet har »behandlet [...] visumansøgning[en]« eller »behandlet [...] visum[met]«, skal den kompetente myndighed nemlig præcisere den grund eller de grunde, der har begrundet afslaget på eller inddragelsen eller annulleringen af visummet, blandt de 11 grunde, som er opregnet i formularen, nemlig: Ansøgeren har forelagt falsk rejsedokument; der er ikke givet nogen redegørelse for formålet med og vilkårene for det forventede ophold; ansøgeren har ikke bevist, at den pågældende har tilstrækkelige subsistensmidler i hele opholdsperioden; ansøgeren har allerede opholdt sig på medlemsstaternes område i 90 dage i den igangværende periode på 180 dage på grundlag af et ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed; ansøgeren er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS); en eller flere medlemsstater betragter ansøgeren som en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed, offentlige sundhed eller de internationale relationer i en eller flere af medlemsstaterne; ansøgeren har ikke fremlagt bevis for en passende og gyldig rejsesygeforsikring; de af ansøgeren forelagte oplysninger til redegørelse for formålet med og vilkårene for det forventede ophold er ikke pålidelige; ansøgerens forsæt om at forlade medlemsstaternes område

inden visummets udløb kan ikke fastslås; ansøgeren har ikke fremlagt tilstrækkeligt bevis for, at den pågældende ikke har været i stand til at ansøge om et visum på forhånd som berettigelse til at søge om visum ved grænsen; visumindehaveren har anmodet om ophævelse af visummet.

- 50 Det fremgår derfor af den sammenhæng, hvori visumkodeksens artikel 32, stk. 3, indgår, at det alene er visumansøgeren, som har ret til at påklage en afgørelse om afslag på visum.
- 51 Hvad for det tredje angår de med visumkodeksen forfulgte mål fremgår det af kodeksens artikel 1, sammenholdt med 18. og 28. betragtning hertil, at med henblik på at sikre en harmoniseret anvendelse af den fælles visumpolitik er målet med kodeksen at fastsætte procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.
- 52 I denne henseende fremgår det af visumkodeksens artikel 2, nr. 2), litra a) og b), at et visum defineres som en tilladelse udstedt af en medlemsstat enten med henblik på transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage eller med henblik på transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne. Det følger derfor af en sådan tilladelse, at der foreligger specifikke rettigheder til fordel for visumansøgeren.
- 53 For så vidt som det med den klage, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 3, tilsigtes at opnå en ændring af afgørelsen om afslag på visum, er det visumansøgeren, som i egenskab af adressat for denne afgørelse har en direkte og særlig interesse i at påklage afgørelsen.
- 54 I overensstemmelse med den retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 45, er denne konstatering ikke til hinder for, at medlemsstaterne, når de fastsætter karakteren af og de konkrete ordninger i forbindelse med de retsmidler, der er til rådighed for visumansøgere, giver referencepersonen tilladelse til at intervenere sammen med visumansøgeren i den klagesag, som er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 3.
- 55 Henset til det i nærværende doms præmis 47 fastslåede kan referencepersonen imidlertid ikke intervenere selvstændigt, men kun som støttende og accessorisk part i forhold til visumansøgeren.
- 56 Henset til ovenstående betragtninger er visumkodeksens artikel 32, stk. 3, desuden heller ikke til hinder for, at adressaten for en afgørelse om afslag på visum giver tredjemand mandat til at repræsentere denne i retlig henseende.
- 57 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at visumkodeksens artikel 32, stk. 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke gør det muligt for referencepersonen at påklage en afgørelse om afslag på visum i sit eget navn.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 58 Med sit andet og tredje spørgsmål, som skal besvares samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), og artikel 32, stk. 3, skal fortolkes således, at når der foreligger en bilateral repræsentationsordning, hvorefter den repræsenterende medlemsstats konsulære myndigheder har beføjelse til at træffe afgørelse om afslag på visum, tilkommer det denne stats kompetente myndigheder at påkende de klagesager, der føres til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum.
- 59 Det skal med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål bemærkes, at visumkodeksens afsnit III fastsætter reglerne vedrørende procedurerne og betingelserne for udstedelse af visa.

- 60 For så vidt som disse regler henviser til medlemsstaterne, omfatter de også Det Schweiziske Forbund, således som det bl.a. fremgår af artikel 2 i aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne, sammenholdt med 34. betragtning til visumkodeksen.
- 61 Indledningsvis fremgår det af visumkodeksens artikel 4, stk. 1, at visumansøgninger principielt behandles af konsulaterne.
- 62 Hvad dernæst angår den medlemsstat, der har kompetence til at behandle og træffe beslutning om en ansøgning om et ensartet visum, udpeger visumkodeksens artikel 5, stk. 1, enten den medlemsstat, hvis område udgør rejsens eller rejsernes eneste bestemmelsessted, eller, hvis rejsen omfatter mere end et bestemmelsessted, den medlemsstat, hvis område udgør rejsens eller rejsernes væsentligste bestemmelsessted for så vidt angår varighed eller formål med opholdet, eller, hvis det væsentligste bestemmelsessted ikke kan fastslås, den medlemsstat, hvis ydre grænser ansøgeren agter at passere ved indrejse på medlemsstaternes område.
- 63 Hvad desuden angår den konsulære territoriale kompetence følger det af visumkodeksens artikel 6, stk. 1, at visumansøgninger principielt skal indgives til konsulatet for den kompetente stat, under hvis jurisdiktion ansøgeren har sin lovlige bopæl.
- 64 Det fremgår imidlertid af visumkodeksens artikel 8, stk. 5 og 6, sammenholdt med fjerde betragtning til kodeksen, at de medlemsstater, der ikke selv har et konsulat i et givet tredjeland eller en bestemt del af et givet tredjeland, skal bestræbe sig på at indgå repræsentationsordninger for at undgå, at visumansøgers adgang til konsulater bliver uforholdsmæssig vanskelig.
- 65 Med henblik herpå fremgår det udtrykkeligt af visumkodeksens artikel 8, at medlemsstaterne kan indgå bilaterale ordninger med hinanden, hvorved den ene accepterer at repræsentere den anden i forbindelse med de afgørelser, der skal træffes med hensyn til visumansøgninger.
- 66 For så vidt angår rækkevidden af repræsentationen fastsætter nævnte artikel 8 ikke desto mindre forskellige situationer i forhold til den påtænkte afgørelse om visumansøgningen og i forhold til ordlyden af repræsentationsordningen.
- 67 I den situation, hvor det påtænkes at imødekomme visumansøgningen, fastsætter visumkodeksens artikel 8, stk. 1, for det første, at »[e]n medlemsstat kan indgå aftale om at repræsentere en anden medlemsstat, der i overensstemmelse med artikel 5 har kompetence til at behandle ansøgninger og udstede visa på denne medlemsstats vegne«, og det tilføjes, at »[e]n medlemsstat [også kan] repræsentere en anden medlemsstat i begrænset omfang udelukkende i forbindelse med indsamling af ansøgninger og registrering af biometriske identifikatorer«.
- 68 I tilfælde af udstedelse af visum indeholder visumkodeksens artikel 8, stk. 1, følgelig to repræsentationsniveauer, nemlig et første niveau, der omfatter behandling og udstedelse af visum, og et andet, mere begrænset, niveau, som blot består i indsamling af ansøgninger.
- 69 I den situation, hvor det påtænkes at meddele afslag på visum, fastsætter visumkodeksens artikel 8 for det andet ligeledes to forskellige repræsentationsniveauer, hvoraf det første er hovedreglen, og det andet er særreglen.
- 70 Hvad angår hovedreglen fremgår det af visumkodeksens artikel 8, stk. 2, at den repræsenterende medlemsstats konsulat, når det overvejer at give afslag på visum, skal forelægge ansøgningen for den repræsenterede medlemsstats kompetente myndigheder, så disse kan træffe den endelige beslutning om ansøgningen.

- 71 Hvad angår særreglen fastsætter kodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), at den repræsenterende medlemsstats konsulat, uanset hovedreglen, kan bemyndiges i henhold til en bilateral repræsentationsordning, som er indgået mellem to medlemsstater, til at afslå udstedelse af visum efter behandling af ansøgningen.
- 72 Med andre ord skal den repræsenterende medlemsstat, når den finder, at der skal meddeles afslag på en visumansøgning, og når andet ikke er fastsat i den bilaterale repræsentationsordning, forelægge ansøgningen for den repræsenterede medlemsstats myndigheder. Det påhviler de sidstnævnte at træffe den endelige afgørelse. Når det er fastsat i den bilaterale repræsentationsordning, tilkommer det derimod den repræsenterende medlemsstats myndigheder at meddele afslag på visumansøgningen og derfor at træffe den endelige afgørelse.
- 73 Eftersom visumkodeksens artikel 32, stk. 3, fastsætter, at klagesager til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum skal føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om ansøgningen, forholder det sig følgende således, at fastlæggelsen af den medlemsstat, der har kompetence til at træffe den endelige afgørelse, og som klagesagen derfor skal føres mod, afhænger af ordlyden af repræsentationsordningen mellem to medlemsstater, såfremt en sådan er aftalt.
- 74 For så vidt som Kongeriget Nederlandenes område udgjorde det eneste bestemmelsessted for sagsøgerne i hovedsagens rejse, skulle visumansøgningerne, såfremt der ikke forelå nogen repræsentationsordning, i det foreliggende tilfælde indgives til denne medlemsstats konsulat i Sri Lanka på grundlag af visumkodeksens artikel 5 og 6. Således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, indgik Kongeriget Nederlandene, eftersom det ikke rådede over sit eget konsulat i det nævnte land, imidlertid en repræsentationsordning med Det Schweiziske Forbund den 1. oktober 2014. Denne ordning gjorde det muligt for sagsøgerne i hovedsagen at indgive deres ansøgninger om visum til kortvarigt ophold i Nederlandene til det schweiziske konsulat i Colombo.
- 75 Ordningen fastsætter imidlertid, at det bl.a. påhviler Det Schweiziske Forbund, når det repræsenterer Kongeriget Nederlandene, at meddele »afslag på udstedelse af visum, når dette er fornødent i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d)«, og at foretage »klagebehandling i overensstemmelse med den repræsenterende parts nationale ret«.
- 76 Følgelig, og for så vidt som det på grundlag af den nævnte ordning tilkom Det Schweiziske Forbund at træffe den endelige afgørelse om de ansøgninger om visum til kortvarigt ophold i Nederlandene, som var blevet indgivet af sagsøgerne i hovedsagen, er det i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 32, stk. 3, ligeledes denne førstnævnte stat, der havde kompetence til at behandle klagesagerne mod afgørelserne om afslag på visum.
- 77 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), og artikel 32, stk. 3, skal fortolkes således, at når der foreligger en bilateral repræsentationsordning, hvorefter den repræsenterende medlemsstats konsulære myndigheder har beføjelse til at træffe afgørelse om afslag på visum, tilkommer det denne medlemsstats kompetente myndigheder at påkende de klagesager, som føres til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum.

Det fjerde spørgsmål

- 78 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en kombineret fortolkning af visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), og artikel 32, stk. 3, hvorefter klagesagen til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum skal føres mod den repræsenterende stat, er forenelig med den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

- 79 I denne henseende skal det fastslås, at fortolkningen af visumkodeksens bestemmelser, herunder den i kodeksens artikel 32, stk. 3, fastsatte klageadgang, skal foretages, således som det fremgår af 29. betragtning til kodeksen, under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet den 4. november 1950 i Rom (herefter »EMRK«), og i chartret.
- 80 Princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør nemlig et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, som er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13, og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 35).
- 81 I den særlige sammenhæng, som visumkodeksens artikel 32, stk. 3, indgår i, tilkommer det hver medlemsstat at sikre iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder en effektiv domstolsbeskyttelse, ved at fastsætte karakteren af og de konkrete betingelser for klagesager mod afgørelser om afslag på visum under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 25 og 42).
- 82 Følgelig skal iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder visumansørgernes ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, sikres, uanset om den stat, mod hvilken en klagesag til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum skal føres, i henhold til repræsentationsordningens ordlyd er den repræsenterende medlemsstat eller den repræsenterede medlemsstat.
- 83 Særligt forholder det sig således, at den omstændighed, at den endelige afgørelse om afslag på visum er blevet vedtaget af den repræsenterende stat, ligesom det er tilfældet i hovedsagen, ikke har nogen betydning for pligten til at iagttage denne ret.
- 84 I denne henseende udgør visumkodeksen, således som det fremgår af 34. betragtning hertil, en udvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne – som omhandlet i aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne – der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra B, i afgørelse 1999/437, sammenholdt med artikel 3 i afgørelse 2008/146.
- 85 I overensstemmelse med den nævnte kodeks kan Det Schweiziske Forbund udstede ensartede visa, som er gyldige på hele Schengenområdet.
- 86 Selv om Det Schweiziske Forbund ikke er en EU-medlemsstat, er den imidlertid ikke alene part i EMRK som medlem af Europarådet siden den 6. maj 1963, men især en associeret stat på grundlag af aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne, og det fremgår af tiende betragtning hertil, at »Schengensamarbejdet er baseret på principperne om frihed, demokrati, retsstaten og overholdelse af menneskerettighederne, som er garanteret bl.a. ved [EMRK]«.
- 87 Desuden skaber aftalen om Det Schweiziske Forbunds associering i Schengenreglerne, således som det fremgår af aftalens artikel 1, stk. 2, gensidige rettigheder og forpligtelser, hvorved Det Schweiziske Forbund som fastsat i aftalens artikel 2 skal gennemføre samtlige bestemmelser i Schengenreglerne i overensstemmelse med de heri fastsatte procedurer.
- 88 Henset til det ovenstående skal det fjerde spørgsmål besvares med, at en kombineret fortolkning af visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d), og artikel 32, stk. 3, hvorefter klagesagen til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum skal føres mod den repræsenterende stat, er forenelig med den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

Sagsomkostninger

- ⁸⁹ Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 32, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke gør det muligt for referencepersonen at påklage en afgørelse om afslag på visum i sit eget navn.
- 2) Artikel 8, stk. 4, litra d), og artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 810/2009, som ændret ved forordning nr. 610/2013, skal fortolkes således, at når der foreligger en bilateral repræsentationsordning, hvorefter den repræsenterende medlemsstats konsulære myndigheder har beføjelse til at træffe afgørelse om afslag på visum, tilkommer det denne medlemsstats kompetente myndigheder at påkende de klagesager, som føres til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum.
- 3) En kombineret fortolkning af artikel 8, stk. 4, litra d), og artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 810/2009, som ændret ved forordning nr. 610/2013, hvorefter klagesagen til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum skal føres mod den repræsenterende stat, er forenelig med den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

Underskrifter