



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
ELEANOR SHARPSTON  
apresentadas em 28 de março de 2019<sup>1</sup>

**Processo C-680/17**

**Sumanan Vethanayagam  
Sobitha Sumanan  
Kamalaranee Vethanayagam  
contra  
Minister van Buitenlandse Zaken**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Haia, com sede em Utreque, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Código de Vistos — Artigo 32.º — Recusa de emissão de um visto Schengen — Direito de recurso — Legitimidade — Artigo 8.º — Acordos de representação — Autoridade competente — Estado-Membro que tomou a decisão final de recusar um visto»

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Haia, com sede em Utreque, Países Baixos) vem dar ao Tribunal de Justiça a oportunidade de clarificar o regime jurídico aplicável à emissão e recusa de vistos no âmbito do Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (a seguir «Código de Vistos»)<sup>2</sup>. O reenvio diz respeito, principalmente, a dois aspetos desse regime. O primeiro refere-se aos acordos de representação consular entre Estados-Membros para efeitos de emissão e de recusa de vistos em países terceiros onde o Estado-Membro competente não disponha de consulado próprio, bem como ao alcance dessa representação. O segundo diz respeito aos recursos de decisões de recusa de um visto e, em especial, i) à determinação de qual o Estado-Membro que toma a decisão final quando um acordo de representação está em vigor e é, por conseguinte, competente para apreciar a impugnação dessa decisão e ii) à questão de saber se os responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto têm legitimidade para impugnar, em nome próprio, uma decisão de recusa de visto.

1 Língua original: inglês.

2 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 (JO 2009, L 243, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

## Quadro jurídico

### *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*

2. O artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal<sup>3</sup>. O terceiro parágrafo desta disposição prevê que é concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.

3. Nos termos do artigo 51.º, n.º 1, as disposições da Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União. A Carta só é aplicável aos Estados-Membros quando estes apliquem o direito da União.

### *Código de Vistos*

4. O Código de Vistos foi adotado tendo como base jurídica o artigo 62.º, ponto 2, do TCE (atual artigo 77.º TFUE)<sup>4</sup> e visa, através da criação de um «*corpus* comum» de legislação, promover o «desenvolvimento da política comum de vistos como parte de um sistema multifacetado destinado a facilitar as deslocações legítimas e a combater a imigração ilegal através de uma maior harmonização das legislações nacionais e das práticas de atuação a nível das missões consulares locais»<sup>5</sup>.

5. O considerando 4 estabelece que «[o]s Estados-Membros deverão estar presentes ou representados para efeitos de vistos em todos os países terceiros cujos nacionais estejam sujeitos à obrigação de visto. Os Estados-Membros que não disponham de consulado próprio num dado país terceiro ou parte deste deverão procurar celebrar acordos de representação a fim de evitar um esforço desproporcionado por parte dos requerentes de visto para ter acesso a um consulado».

6. O considerando 13 enumera as várias formas de cooperação entre os Estados-Membros que devem ser previstas, tais como, *inter alia*, a representação limitada, centros comuns para a apresentação de pedidos e a cooperação com prestadores de serviços externos. Os Estados-Membros têm liberdade para determinar o tipo de estrutura organizativa que utilizarão em cada país terceiro.

7. Nos termos do considerando 18, «[d]adas as diferenças a nível das circunstâncias locais, a aplicação prática de disposições legislativas específicas deverá ser apreciada entre as missões diplomáticas e os postos consulares específicos dos Estados-Membros, a fim de assegurar a aplicação harmonizada das disposições legislativas para evitar o “visa shopping” e o tratamento desigual dos requerentes de visto».

8. O considerando 22 estabelece que, a fim de assegurar a aplicação harmonizada do Código de Vistos a nível operacional, deverão ser elaboradas instruções sobre a prática e os procedimentos a seguir pelos Estados-Membros no tratamento de pedidos de visto.

3 JO 2010, C 83, p. 389 (a seguir «Carta»). Este direito baseia-se no artigo 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «CEDH»). V. anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17, a seguir «anotações relativas à Carta»).

4 Considerando 2.

5 Considerando 3, citando o ponto 1.7.3 do Programa da Haia: reforçar a liberdade, a segurança e a justiça na União Europeia (JO 2005, C 53, p. 1, a seguir «Programa da Haia»).

9. O considerando 34 refere-se à posição da Confederação Suíça. Relativamente a este país, o Código de Vistos constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen<sup>6</sup>.

10. O artigo 1.º, n.º 1, define o âmbito de aplicação do Código de Vistos, no sentido de que estabelece «os procedimentos e condições para a emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias num período de 180 dias». Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 2, essas disposições aplicam-se a todos os nacionais de países terceiros que devam possuir um visto nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001<sup>7</sup>.

11. O artigo 4.º, n.º 1, dispõe que «[a] análise e a decisão sobre os pedidos são da competência dos consulados».

12. O artigo 5.º, n.º 1, alínea a), prevê que o Estado-Membro competente para a análise e decisão sobre pedidos de visto uniforme é, nomeadamente, «[o] Estado-Membro cujo território constitui o único destino da(s) visita(s)». Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 4, os Estados-Membros cooperam entre si para evitar que um pedido não possa ser analisado ou que sobre ele não possa ser tomada uma decisão pelo facto de o Estado-Membro competente, nos termos do Código de Vistos, não estar presente nem representado no país terceiro em que o requerente apresenta o pedido de visto.

13. O artigo 6.º, n.º 1, prevê que «[a] análise e a decisão sobre o pedido analisado cabe ao consulado do Estado-Membro competente em cuja área territorial de competência o requerente resida legalmente».

14. Nos termos do artigo 8.º:

«1. Um Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro com competência nos termos do artigo 5.º para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos em nome desse Estado-Membro. Um Estado-Membro também pode representar outro Estado-Membro, de forma limitada, apenas para efeitos de recolha de pedidos e registo de identificadores biométricos.

2. Sempre que pretenda recusar um visto, o consulado do Estado-Membro representante transmite o pedido às autoridades competentes do Estado-Membro representado para que estas tomem a decisão final sobre esse pedido [em determinados prazos].

[...]

4. O Estado-Membro representante e o Estado-Membro representado devem celebrar um acordo bilateral com os seguintes elementos:

- a) A duração, se esta for temporária, e os procedimentos de cessação da representação;
- b) Eventualmente, disposições sobre a disponibilização de instalações, pessoal e contrapartida financeira pelo Estado-Membro representado, nomeadamente se este último tiver um consulado no país terceiro em causa;

6 JO 2008, L 53, p. 52 (a seguir «Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça»). O Manual relativo ao tratamento dos pedidos de visto e à alteração dos vistos emitidos (versão consolidada de 9 de julho de 2014, que altera a Decisão C(2010) 1620 final da Comissão, de 19 de março de 2010; a seguir «Manual de vistos»), explica que, para efeitos do Código de Vistos e do Manual de vistos, o termo «Estado-Membro» refere-se aos Estados-Membros da União Europeia que aplicam a totalidade do Acervo de Schengen, juntamente com os Estados associados, e o termo «território dos Estados-Membros» refere-se ao território desses Estados-Membros (ver p.15).

7 Regulamento do Conselho de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1). O Sri Lanka está enumerado no anexo I do referido regulamento como país terceiro cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto.

- c) Eventualmente, disposições que prevejam que os pedidos de certas categorias de nacionais de países terceiros devam ser transmitidos pelo Estado-Membro representante às autoridades do Estado-Membro representado para consulta prévia [...];
- d) Eventualmente, não obstante o n.º 2, autorização ao consulado do Estado-Membro representante para recusar a emissão do visto após a análise do pedido.

5. Os Estados-Membros que não disponham de consulado próprio num país terceiro devem procurar celebrar acordos de representação com Estados-Membros que tenham consulados nesse país.

6. A fim de assegurar que uma infraestrutura de transporte deficiente ou a longa distância a percorrer numa região ou área geográfica específica não exija um esforço desproporcional por parte dos requerentes de visto para terem acesso a um consulado, os Estados-Membros que não disponham de consulado próprio nessa região ou área devem procurar celebrar acordos de representação com Estados-Membros que tenham consulados na região ou área em questão.

[...]

9. Se o consulado do Estado-Membro representante decidir cooperar com [...] prestadores de serviços externos [...], essa cooperação deve incluir os pedidos abrangidos pelos acordos de representação. As autoridades centrais do Estado-Membro representado devem ser previamente informadas sobre as condições dessa cooperação.»

15. O capítulo II do título III regula os pedidos de visto. O artigo 11.º, n.º 1, do referido capítulo determina que os requerentes devem apresentar o formulário de pedido constante do anexo I. O formulário deve estar disponível, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, nas línguas oficiais: a) Do Estado-Membro para o qual o visto é requerido, b) Do país de acolhimento, c) Do país de acolhimento e do Estado-Membro para o qual o visto é requerido, ou d) Do Estado-Membro representante, em caso de representação. O artigo 11.º, n.º 4, prevê que «[s]e o formulário de pedido não estiver disponível na(s) língua(s) do país de acolhimento, deve ser disponibilizada separadamente aos requerentes uma tradução do mesmo nessa(s) língua(s)».

16. O capítulo IV desse título III tem a epígrafe «Emissão dos vistos». O artigo 32.º («Recusa de visto») prevê que:

«1. [...] o visto é recusado:

a) Se o requerente:

[...]

- iii) não apresentar documentos comprovativos de que dispõe de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração da estada prevista como para o regresso ao país de origem ou de residência ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou de que não tem condições de obter licitamente esses meios,

[...]

2. A decisão de recusa com os respetivos fundamentos é notificada ao requerente por meio do modelo de formulário constante do anexo VI.

3. Os requerentes a quem seja recusado um visto têm direito de recurso. Os recursos são interpostos contra o Estado-Membro que tomou a decisão final sobre o pedido e nos termos do direito interno desse Estado-Membro. Os Estados-Membros informam os requerentes sobre o procedimento a seguir em caso de recurso, tal como especificado no anexo VI.»

### ***Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça***

17. O Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça destina-se a organizar a cooperação entre a União Europeia e a Confederação Suíça no que diz respeito à execução, à aplicação prática e ao desenvolvimento ulterior do acervo de Schengen<sup>8</sup>. Assim, em conformidade com o artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e 3, as disposições enumeradas nos anexos A e B do acordo e os atos e medidas adotados pela União Europeia e pela Comunidade Europeia que alterem ou completem essas disposições são executados e aplicados pela Confederação Suíça.

18. O artigo 8.º, n.º 1, prevê que o Comité Misto<sup>9</sup> acompanha constantemente a evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça, bem como a evolução da jurisprudência dos órgãos jurisdicionais suíços competentes quanto a essas disposições, sendo para o efeito criado um mecanismo que assegure uma transmissão recíproca e regular dessa jurisprudência.

19. Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, a Confederação Suíça pode apresentar ao Tribunal de Justiça memorandos ou observações escritas em processos em que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro tenha submetido a este tribunal um pedido de decisão prejudicial, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, quanto à interpretação de qualquer das disposições referidas no artigo 2.º

20. O artigo 9.º prevê que a Confederação Suíça apresenta ao Comité Misto relatórios anuais sobre a forma como as respetivas autoridades administrativas e judiciais aplicaram e interpretaram as disposições referidas no artigo 2.º, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça. Se, no prazo de dois meses após ter sido informado de uma divergência substancial entre a jurisprudência do Tribunal de Justiça e dos órgãos jurisdicionais suíços, ou de uma divergência substancial de aplicação entre as autoridades dos Estados-Membros implicados e as autoridades da Confederação Suíça no que respeita às disposições referidas no artigo 2.º, o Comité Misto não tiver conseguido assegurar uma aplicação e interpretação uniformes, é aplicável o procedimento para resolução de litígios previsto no artigo 10.º Se este procedimento não produzir resultados, cessará a vigência do Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça.

### ***Acordo de representação entre os Países Baixos e a Confederação Suíça***

21. O acordo de representação entre os Países Baixos e a Confederação Suíça, aplicável aos factos no período relevante (a seguir «acordo de representação»), entrou em vigor em 1 de outubro de 2014. O acordo estabelece que a Confederação Suíça representará os Países Baixos no que diz respeito a todos os tipos de vistos Schengen, entre outros no Sri Lanca.

22. Nos termos do n.º 2 do referido acordo, a «representação» consiste, nomeadamente, em «[r]ecusar a emissão de visto, quando adequado, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos e tramitar os recursos nos termos do direito interno do Estado-Membro representante (artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos) [...]».

<sup>8</sup> V. oitavo considerando do Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça.

<sup>9</sup> O Comité Misto é criado pelo artigo 3.º do Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça e tem por atribuição abordar as matérias abrangidas pelo artigo 2.º do referido acordo e assegurar que «é dada a devida atenção a qualquer problema levantado pela Suíça» (artigo 4.º, n.º 1).

### ***Direito nacional***

23. O despacho de reenvio contém informações escassas sobre o direito nacional aplicável. Limito-me a constatar que do artigo 1:2, n.º 1, da Algemene wet bestuursrecht (Lei geral neerlandesa do procedimento e do processo administrativo) decorre que os interessados, na aceção deste artigo, podem deduzir reclamação ou interpor recurso de uma decisão. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, isto significa, no que diz respeito a pedidos de visto, que um responsável pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto no território dos Países Baixos é interessado e deve poder, em nome próprio, interpor recurso do indeferimento de um pedido de visto.

### **Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais**

24. Sumanan Vethanayagam e Sobitha Sumanan (a seguir «casal Vethanayagam») são casados. Possuem a nacionalidade do Sri Lanca e residem no Sri Lanca.

25. O casal Vethanayagam pediu um visto Schengen para visita a Kamalaranee Vethanayagam (a seguir «responsável pela entrada, permanência e subsistência dos recorrentes no território dos Países Baixos»), sua irmã e cunhada, respetivamente, de nacionalidade neerlandesa, e ao filho desta, nos Países Baixos. Uma vez que os Países Baixos não dispunham de serviços consulares no Sri Lanca, os pedidos de visto foram apresentados — com base nos mecanismos de representação estabelecidos no acordo de representação entre os Países Baixos e a Confederação Suíça — através da VFS Global em Jaffna (um prestador de serviços externo), entidade que tramita os pedidos de visto para a Confederação Suíça no norte do Sri Lanca.

26. Em 19 de agosto de 2016, os pedidos de visto do casal Vethanayagam foram indeferidos, com o fundamento de que esse casal não tinha apresentado documentos comprovativos de que dispunha de meios de subsistência suficientes para a sua estada nos Países Baixos, nem uma garantia de regresso ao Sri Lanca, na aceção do artigo 32.º, n.º 1, alínea a), iii), do Código de Vistos (a seguir «decisão de recusa de visto»). O casal Vethanayagam foi informado de que poderia interpor recurso da decisão de recusa de visto para as autoridades suíças.

27. Em 2 de dezembro de 2016, as autoridades suíças negaram provimento ao recurso da decisão de recusa de visto interposto pelo casal Vethanayagam e pela responsável pela sua entrada, permanência e subsistência no território dos Países Baixos (a seguir «recorrentes»). Em 6 de janeiro de 2017, os recorrentes interpuseram recurso desta decisão para o Supremo Tribunal Administrativo Federal da Confederação Suíça, com sede em Saint-Gall. Este órgão jurisdicional decidiu que os recorrentes não podiam pleitear gratuitamente.

28. Paralelamente, os recorrentes impugnaram a decisão de recusa de visto nos Países Baixos. Por decisão de 28 de setembro de 2016, as autoridades neerlandesas indeferiram os pedidos dos recorrentes, declarando-se incompetentes para decidir sobre a matéria. Os recorrentes interpuseram recurso no órgão jurisdicional de reenvio, pedindo a fiscalização judicial dessa decisão.

29. Além disso, o casal Vethanayagam e a responsável pela sua entrada, permanência e no território dos Países Baixos apresentaram um pedido de visto de curta duração junto do Visadienst (Serviço de Vistos), nos Países Baixos. Por decisão de 18 de outubro de 2016, o Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro dos Negócios Estrangeiros neerlandês) indeferiu esses pedidos de visto e, por decisão de 23 de novembro de 2016, declarou inadmissível a impugnação da decisão de recusa de visto dos recorrentes.

30. Os recorrentes também impugnaram judicialmente esta decisão. Alegaram que devem ser os Países Baixos, como Estado-Membro de destino principal, a tramitar os seus pedidos de visto e decidir quanto à impugnação da respetiva recusa. A Confederação Suíça apenas interveio na qualidade de representante dos Países Baixos. A delegação da competência e da responsabilidade por todos os procedimentos de visto na Confederação Suíça, como Estado representante, conflitua com o artigo 47.º da Carta.

31. O Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro dos Negócios Estrangeiros neerlandês) alegou, por sua vez, que a competência para receber e decidir sobre os pedidos de visto foi transferida para a Confederação Suíça com base no artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos. Assim, nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, o recurso da decisão de uma recusa de visto deve ser interposto na Confederação Suíça.

32. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio nutre dúvidas quanto à interpretação do Código de Vistos no que diz respeito: i) à posição de um responsável pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto em recursos de decisão de recusa de emissão desse visto, ii) ao conceito de representação nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, e iii) à compatibilidade deste sistema com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva previsto no artigo 47.º da Carta. Assim, formulou as seguintes questões para apreciação, a título prejudicial:

- «1. O artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos obsta a que a responsável pela entrada, permanência e subsistência dos recorrentes no território dos Países Baixos, enquanto parte interessada nos pedidos de visto dos recorrentes, possa deduzir reclamação ou interpor recurso, em nome próprio, da recusa de visto?
2. Deve a representação, conforme regulada no artigo 8.º[,] n.º 4[,] do Código de Vistos, ser interpretada no sentido de que a responsabilidade continua (igualmente) a caber ao Estado representado, ou no sentido de que a responsabilidade é integralmente transferida para o Estado representante, pelo que o próprio Estado representado já não é competente?
3. No caso de o artigo 8.º, n.º 4, proémio e alínea d), do Código de Vistos, permitir ambas as formas de representação referidas no ponto II, qual o Estado-Membro que deve, assim, ser considerado o Estado-Membro que tomou a decisão definitiva a que alude o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos?
4. A interpretação do artigo 8.º[,] n.º 4[,] e do artigo 32.º[,] n.º [3], do Código de Vistos, segundo a qual os requerentes de visto apenas podem interpor recurso do indeferimento dos seus pedidos de visto numa autoridade administrativa ou judiciária do Estado-Membro representante, e não no Estado-Membro representado, para o qual o visto é pedido, é compatível com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva previsto no artigo 47.º da Carta? Para responder a esta questão, é relevante que a via de recurso prevista garanta que o requerente tem o direito de ser ouvido, [que tem o direito] de litigar na língua de um dos Estados-Membros, [...] que o valor das taxas ou das custas judiciais para os processos de impugnação e recurso não [é] desproporcionado para o recorrente e [...] que exist[e] a possibilidade de concessão de apoio judiciário? Tendo em conta a margem de apreciação do Estado em matéria de vistos, é relevante para a resposta a esta questão saber se um tribunal suíço tem suficiente conhecimento da situação nos Países Baixos para poder proporcionar uma tutela jurisdicional efetiva?»

33. Foram apresentadas observações escritas conjuntamente pelo casal Vethanayagam e pela responsável pela sua entrada, permanência e subsistência no território dos Países Baixos, pelos Governos neerlandês, checo, dinamarquês, estónio, francês, italiano, polaco e suíço, bem como pela Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu. Na audiência, que teve lugar em 6 de dezembro de 2018, apresentaram observações orais o casal Vethanayagam e a responsável pela sua entrada, permanência e subsistência no território dos Países Baixos, os Governos checo, dinamarquês e neerlandês, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu.

## Análise

### *Observações preliminares*

34. O espaço Schengen assenta no Acordo de Schengen de 1985<sup>10</sup>, nos termos do qual os Estados signatários acordaram em suprimir todas as fronteiras internas e estabelecer uma fronteira externa única.

35. O Código de Vistos constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen em relação aos nacionais de países terceiros que pretendem obter um visto de curta duração para o espaço Schengen<sup>11</sup>. Inscreve-se no objetivo de instaurar progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em conformidade com o artigo 67.º TFUE<sup>12</sup>. O Código de Vistos prevê um regime uniforme, em que os vistos de até três meses são emitidos pelos Estados-Membros. Cerca de 14,6 milhões de pedidos de visto deste tipo foram apresentados em 2017 nos consulados dos Estados-Membros<sup>13</sup>. A importância deste regime jurídico é, pois, evidente.

36. O Código de Vistos veio substituir uma série de regras anteriores, que regiam a emissão de vistos pelos Estados-Membros, contidas em vários instrumentos jurídicos de natureza jurídica distinta<sup>14</sup>. O seu objetivo é, assim, o de pôr termo às regras díspares que existiam anteriormente, a fim de evitar o «visa shopping» e o tratamento desigual dos requerentes de visto<sup>15</sup>. Os Estados participantes aceitaram harmonizar as condições e os procedimentos de emissão de vistos para as estadas previstas no seu território<sup>16</sup>. Com efeito, ao qualificar um ato como pertencendo a um domínio do acervo de Schengen ou como constituindo um desenvolvimento deste acervo, há que ter em conta a necessária coerência deste acervo e a necessidade de manter essa coerência na sua possível evolução<sup>17</sup>.

10 Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO 2000, L 239, p. 13). V., igualmente, Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO 2000, L 239, p. 19).

11 Considerando 3 e artigo 1.º, n.º 1, do Código de Vistos. O acervo de Schengen é definido na Decisão 1999/435/CE do Conselho, de 20 de maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem (JO 1999, L 176, p. 1).

12 Acórdão de 10 de abril de 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, n.º 34).

13 «Estatísticas em matéria de vistos para os consulados Schengen — 2017». Estas estatísticas estão disponíveis em: <https://www.schengenvisainfo.com/>.

14 V. artigo 56.º do Código de Vistos e o quadro de correspondência que compara as disposições do Código de Vistos e as disposições anteriores.

15 V. considerando 18 do Código de Vistos e as Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, n.º 46). A este respeito, o Código de Vistos reflete as prioridades estabelecidas no projeto de proposta da Comissão para um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos, COM(2006) 403 final, p. 4: «A integração num código de vistos único de todos os instrumentos jurídicos que regulam os procedimentos e condições de emissão de vistos, assegurará a aplicação de uma política global comum que garante a igualdade de tratamento de todos os requerentes de visto, mediante o reforço da transparência, a clarificação das normas em vigor e a introdução de medidas visando melhorar a harmonização dos procedimentos, a segurança jurídica e as garantias processuais».

16 V. a minha tomada de posição no processo Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, n.º 36).

17 Acórdão de 26 de outubro de 2010, Reino Unido/Conselho (C-482/08, EU:C:2010:631, n.º 48).

37. No entanto, o Código de Vistos não conduz a uma harmonização completa<sup>18</sup>. O considerando 3 menciona expressamente que, através da criação de um «*corpus* comum» de legislação, o Código de Vistos visa promover o «desenvolvimento da política comum de vistos como parte de um sistema multifacetado [...] através de uma maior harmonização das legislações nacionais e das práticas de atuação a nível das missões consulares locais». A aplicação harmonizada do Código de Vistos é apresentada como um objetivo a atingir, e não como um estado de coisas já resultante do próprio sistema implementado pelo referido Código<sup>19</sup>.

38. Embora não seja expressamente mencionado, a confiança mútua é essencial para a aplicação do Código de Vistos. O Programa da Haia, em que assenta a adoção do Código de Vistos<sup>20</sup>, salienta a necessidade de progressos reais e substanciais no sentido do reforço da confiança mútua e do desenvolvimento de políticas comuns<sup>21</sup>. Como o Tribunal de Justiça já declarou, o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros tem, no direito da União, importância fundamental, dado que permite a criação e a manutenção de um espaço sem fronteiras internas<sup>22</sup>. Isto é particularmente verdade no contexto da cooperação e da colaboração entre os Estados que participam no espaço Schengen, que decidiram implementar uma verdadeira solidariedade, de tal modo que os efeitos da decisão tomada por um Estado-Membro não se limitam apenas ao território desse Estado-Membro, mas, pelo contrário, se refletem na totalidade deste espaço<sup>23</sup>. Neste contexto, os Estados-Membros criaram a possibilidade de se representar entre si para efeitos de emissão e de recusa de vistos (artigo 8.º do Código de Vistos)<sup>24</sup>. Estes aspetos evidenciam o elevado nível de confiança mútua necessária para a aplicação do Código de Vistos.

#### *Quanto à primeira questão prejudicial*

39. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos obsta a que os Estados-Membros concedam a responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto o direito de recorrer, em nome próprio, da recusa de um pedido de visto.

40. O Governo neerlandês e a Comissão alegam que esta questão não é relevante no presente processo, pois respeita a uma situação regulada pelo direito neerlandês, embora seja da Confederação Suíça a competência para apreciar, em conformidade com o direito suíço, o recurso interposto da decisão de recusa de visto.

41. Este argumento deve ser rejeitado, uma vez que prejudica a resposta às restantes questões prejudiciais.

18 V., nesse sentido, a minha tomada de posição no processo Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, n.º 42).

19 V., neste sentido, considerandos 18 e 22 do Código de Vistos e as Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, n.º 42).

20 V. ponto 1.7.3 do Programa da Haia, considerando 3 do Código de Vistos, e proposta da Comissão de aprovação de um Código de Vistos, p. 2.

21 V. orientações gerais estabelecidas pelo Programa da Haia.

22 Parecer 2/13 (Adesão da União à CEDH), de 18 de dezembro de 2014 (EU:C:2014:2454, n.º 191).

23 Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, n.º 57).

24 A Comissão sublinhou recentemente que os acordos de representação estão em consonância com o princípio da confiança mútua no qual se baseia o acervo de Schengen. V. exposição de motivos da Comissão anexa à proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o [Código de Vistos], COM(2018) 252 final, p. 7.

42. Segundo jurisprudência constante, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais que conhecem de um litígio apreciar tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão, para estarem em condições de proferir a sua decisão, como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal de Justiça<sup>25</sup>. Além disso, no presente processo, a responsável pela entrada, permanência e subsistência dos recorrentes no território dos Países Baixos interpôs efetivamente recurso, em nome próprio, para o órgão jurisdicional de reenvio.

43. Neste contexto, analisarei a questão de saber quem, ao abrigo do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, dispõe do direito de recurso contra uma decisão de recusa de visto.

44. Esta disposição estabelece claramente que «[o]s requerentes a quem seja recusado um visto têm direito de recurso»<sup>26</sup>. Assim, como o Tribunal de Justiça já declarou, se houver lugar a uma decisão definitiva de recusa de visto, esta disposição confere expressamente aos requerentes de vistos a possibilidade de interpor um recurso nos termos do direito interno do Estado-Membro que tomou essa decisão<sup>27</sup>.

45. Dito isto, o Código de Vistos permite que Estados-Membros atribuam legitimidade a um responsável pela entrada, permanência e subsistência de um requerente de visto para interpor recurso, em nome próprio, dessa decisão de recusa de visto; ou opõe-se ao direito a uma via de recurso adicional?

46. Os recorrentes, a Comissão e os Governos checo, estónio, neerlandês e suíço consideram admissível esse direito adicional, nos termos do direito nacional, sublinhando para o efeito o segundo período do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, que prevê que os recursos «são interpostos contra o Estado-Membro que tomou a decisão final sobre o pedido e nos termos do direito interno desse Estado-Membro».

47. Os Governos dinamarquês, italiano e polaco têm um entendimento contrário. Para estes, o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos limita o direito de recurso aos requerentes de visto. O facto de um requerente de visto dispor de um responsável pela sua entrada, permanência e subsistência não pode modificar o alcance das vias de recurso previstas no Código de Vistos.

48. Não concordo com este último entendimento.

49. O Tribunal de Justiça já decidiu que o legislador da União deixou para os Estados-Membros a liberdade para decidir sobre a natureza e as modalidades concretas das vias de recurso ao dispor dos requerentes de vistos. Na falta de regras da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro estabelecer as modalidades processuais de recurso à justiça para salvaguarda dos direitos dos particulares, por força do princípio da autonomia processual, desde que, no entanto, não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes sujeitas ao direito interno (princípio da equivalência) e não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade)<sup>28</sup>.

50. Neste contexto, saliento que o Código de Vistos não define de modo uniforme o lugar que ocupam os responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto.

25 V., nomeadamente, Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 36).

26 A versão em língua francesa da referida disposição é igualmente clara («les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision»), tal como sucede com a versão em língua neerlandesa, que é a língua do presente processo («Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan»). O Manual de vistos, que não tem efeitos jurídicos vinculativos, utiliza a mesma redação, p. 79: «[o]s requerentes cujo visto tenha sido recusado têm direito de recurso».

27 Acórdão de 13 de dezembro de 2017, *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 24).

28 Acórdão de 13 de dezembro de 2017, *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960, n.ºs 25 e 26).

51. O documento relativo ao responsável pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto no procedimento de emissão de vistos (formulário do termo de responsabilidade) é elaborado por cada Estado-Membro<sup>29</sup>. O Código de Vistos não prevê o modelo deste formulário nos seus anexos — com efeito, deixa aos Estados-Membros uma margem de apreciação para decidir se é efetivamente necessário um termo de responsabilidade (e não, por exemplo, uma declaração de responsabilidade). A única exigência consiste na língua: o formulário do termo de responsabilidade (se existir) deve ser elaborado não só na(s) língua(s) oficial(is) do Estado-Membro competente, mas também em pelo menos uma outra língua oficial das instituições da União Europeia (artigo 14.º, n.º 4, último parágrafo).

52. O Código de Vistos é omissivo quanto a qualquer notificação do responsável pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto das decisões de emissão, recusa, revogação ou anulação de um visto<sup>30</sup>.

53. O Código de Vistos não define as qualidades que um responsável pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto deve possuir nem prevê quaisquer condições que este deva observar. O Manual de vistos (que aqui recorro não ter efeitos jurídicos vinculativos, sendo apenas um exemplo do modo como a Comissão interpreta o Código de Vistos) indica que os responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto podem ser não só pessoas singulares, mas também empresas privadas e outras pessoas coletivas.

54. Em suma, o Código de Vistos é praticamente omissivo quanto à situação jurídica dos responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto. Daqui resulta que as questões relevantes se incluem no âmbito da autonomia processual nacional, observados que sejam os princípios da equivalência e da efetividade.

55. Em meu entender, isto dá a possibilidade aos responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto de interpor recurso, em nome próprio, da decisão de recusa de visto nos termos das normas processuais nacionais, em conformidade com o previsto no artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos.

56. Acrescento, simplesmente, que as normas processuais nacionais devem assegurar que o direito de recurso (se houver) do responsável pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto não prejudica o direito de recurso do próprio requerente da decisão de recusa de visto que decorre diretamente do Código de Vistos. Dito isto, se um requerente de visto já tiver interposto recurso de uma decisão de recusa de visto, torna-se difícil conceber como é que o responsável pela sua entrada, permanência e subsistência poderia interpor um segundo recurso da mesma decisão.

57. Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, único competente para interpretar o direito nacional, determinar se e em que medida o regime de revisão em causa no processo principal cumpre estas exigências<sup>31</sup>.

58. Por conseguinte, concluo que o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos não obsta a que os Estados-Membros atribuam a responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto o direito de interpor recurso, em nome próprio, de uma recusa de um pedido de visto. Este direito não prejudica, contudo, o direito de recurso do requerente de visto.

<sup>29</sup> Artigo 14.º, n.º 4, do Código de Vistos.

<sup>30</sup> A notificação do requerente de visto está prevista no artigo 32.º, n.º 2, do Código de Vistos (quanto a decisões de recusa de visto) e no artigo 34.º, n.º 6 (quanto a decisões de revogação ou anulação de um visto).

<sup>31</sup> V., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 31).

### *Quanto à segunda e terceira questões prejudiciais*

59. A segunda e terceira questões devem ser analisadas em conjunto. O órgão jurisdicional de reenvio pede esclarecimentos, no essencial, sobre qual o Estado-Membro que deve tomar a decisão final na aceção do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos quando existe um acordo de representação em vigor que autoriza o Estado-Membro representante a recusar um visto nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos.

60. O Código de Vistos não define a expressão «Estado-Membro que tomou a decisão final» de recusa de visto (e é, por conseguinte, competente para apreciar um recurso contra essa recusa) no âmbito da referida disposição.

61. Em conformidade com as exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade, os termos de uma disposição deste direito que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, tendo em conta, nomeadamente, o contexto dessa disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação de que faz parte<sup>32</sup>.

62. Foram apresentadas perante o Tribunal de Justiça duas posições diametralmente opostas. Os Governos neerlandês, checo, dinamarquês, estónio, francês, polaco e suíço, bem como a Comissão, consideram que, sempre que um acordo de representação bilateral é celebrado ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, existe uma transferência total para o Estado *representante*: da própria competência para tomar a decisão e da competência para conhecer de qualquer posterior recurso. Os recorrentes e o Governo italiano sustentam que a decisão final deve ser da responsabilidade do Estado-Membro *representado*, que é, por conseguinte, competente para conhecer de recursos da decisão de recusa de visto.

63. Considero que, quando um acordo de representação é celebrado ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, a competência para conhecer do recurso de uma decisão de recusa de visto continua a pertencer ao Estado-Membro representado.

64. O ponto de partida da minha análise é o conceito de «Estado-Membro competente» para analisar e decidir sobre um pedido de visto ao abrigo do Código de Vistos. O artigo 5.º, n.ºs 1 a 3, do Código de Vistos identifica esse Estado-Membro no que diz respeito a diferentes tipos de visto. No presente processo, o Estado-Membro competente é aquele cujo território constitui o único destino da visita: os Países Baixos. Em conformidade com a regra geral sobre a competência territorial consular introduzida pelo artigo 6.º, n.º 1, do Código de Vistos, a análise e a decisão sobre o pedido analisado cabia ao consulado do Estado-Membro em cuja área territorial de competência o requerente reside legalmente. Seriam, então, competentes para apreciar um recurso dessa decisão as autoridades judiciais deste Estado-Membro, nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos. Esta é a regra geral de competência ao abrigo do Código de Vistos.

65. Este é também o que eu qualificaria de «foro natural» para tal recurso. Corresponde ao destino único ou principal dos requerentes de visto e ao Estado-Membro com o qual tenham uma ligação para efeitos da sua prevista estada de curta duração em território de Estados-Membros (facto este que os inclui no âmbito de aplicação do Código de Vistos).

<sup>32</sup> Acórdão de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, n.º 36 e jurisprudência referida).

66. Neste contexto mais geral, o artigo 8.º do Código de Vistos prevê, então, a celebração de acordos de representação entre Estados-Membros, a fim de assegurar que os requerentes possam requerer o visto a nível local<sup>33</sup>, sem necessidade de deslocação ao consulado mais próximo do Estado-Membro cujo território pretendem visitar para efeitos de tramitação dos pedidos de visto (o que, por vezes, implicaria que empreendessem viagens de longa distância — possivelmente, até, para outro país).

67. Mas qual é o alcance dessa representação?

68. Quando o artigo 8.º descreve o âmbito e as formas possíveis que esses acordos de representação podem assumir, explica (no n.º 1) que «[u]m Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro *com competência* nos termos do artigo 5.º para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos *em nome desse Estado-Membro*» (sublinhado nosso)<sup>34</sup>. Em alternativa, a representação pode assumir uma forma limitada, apenas «para efeitos de recolha de pedidos e registo de identificadores biométricos». Assim, a tomada de decisão continua, *a fortiori*, a caber inteiramente ao Estado-Membro representado.

69. O artigo 8.º, n.º 2, prevê então, como norma, uma forma de representação nos termos da qual, sempre que pretenda recusar um visto, o consulado do Estado-Membro representante é obrigado a enviar o pedido de visto às autoridades competentes do Estado-Membro representado para que estas tomem a decisão final sobre esse pedido. É evidente que o legislador da União previu inicialmente que a forma de representação estabelecida no artigo 8.º, n.º 2, fosse a regra. O artigo 8.º, n.º 4, alínea d), prevê, a título de exceção, uma forma de representação nos termos da qual «[e]ventualmente, não obstante o n.º 2, [o Estado-Membro representado pode dar] autorização ao consulado do Estado-Membro representante *para recusar a emissão do visto* após a análise do pedido» (sublinhado nosso)<sup>35</sup>. No entanto, nada sugere que a *competência* (por oposição à questão de saber qual o Estado-Membro que tramita um pedido de visto) é, desse modo, transferida ou afastada. O Estado-Membro competente, tal como definido pelo artigo 5.º, mantém a competência para os efeitos indicados. O Estado-Membro representante atua «em nome» do Estado-Membro competente.

70. O modelo de formulário utilizado para, nomeadamente, notificar a recusa de um pedido de visto (anexo VI do Código de Vistos) reflete os termos do artigo 8.º, n.º 1. Assim, começa com os termos «A \_\_\_\_\_ Embaixada/O Consulado Geral/O Consulado [outra autoridade competente] de \_\_\_\_\_ em \_\_\_\_\_ [*em nome de* (nome do Estado-Membro representado)]»

<sup>33</sup> V., igualmente, considerando 4 do Código de Vistos.

<sup>34</sup> A utilização, no artigo 8.º, n.º 1, de termos que indicam que o Estado representante atua «em nome» do Estado representado parece ser coerente nas versões linguísticas que analisei. Assim, «Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa *namens die lidstaat*» (neerlandês); «Un État membre peut accepter de représenter un autre État membre compétent au sens de l'article 5 en vue d'examiner les demandes et de délivrer les visas *pour le compte de cet autre État membre*» (francês); «Ein Mitgliedstaat kann sich bereit erklären, einen anderen nach Artikel 5 zuständigen Mitgliedstaat bei der *im Namen dieses Mitgliedstaats* erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten» (alemão); «Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell'articolo 5 ai fini dell'esame delle domande e del rilascio dei visti *per conto di tale Stato*» (italiano); «Um Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro com competência nos termos do artigo 5.º para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos *em nome desse Estado-Membro*» (português); «Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados *en nombre de ese Estado miembro*» (espanhol).

<sup>35</sup> A proposta da Comissão de alteração do Código de Vistos propõe a supressão do atual artigo 8.º, n.º 2, do Código de Vistos, a fim de «assegurar que o Estado-Membro representante é totalmente responsável pelo tratamento dos pedidos de visto em nome do Estado-Membro representado, o que irá simplificar o tratamento dos pedidos de visto no âmbito da representação e está em consonância com o princípio da confiança mútua no qual se baseia o acervo de Schengen», COM(2018) 252 final, p. 8. Essa proposta ainda não é *lex lata* e, no presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar o Código de Vistos em vigor na altura dos factos. Saliento, contudo, que a proposta continua a referir que os atos do Estado-Membro representante (que é «totalmente responsável pelo *tratamento* dos pedidos de visto») são praticados «*em nome* do Estado-Membro representado» (sublinhado nosso).

(sublinhado nosso). A frase entre parênteses retos deve, evidentemente, ser incluída sempre que esteja em vigor um acordo de representação<sup>36</sup>. Consta do formulário para informar o requerente de visto de que o Estado-Membro representante toma a decisão de recusa de visto na qualidade de agente ou de representante do Estado-Membro competente representado.

71. Resulta, assim, da análise dos termos e do regime do Código de Vistos que: i) o Estado-Membro competente para decidir quanto à emissão e recusa de vistos é, nomeadamente, aquele cujo território constitui o único destino da visita (artigo 5.º); ii) o Estado-Membro competente pode ser representado por outro Estado-Membro para efeitos de recolha de pedidos (artigo 8.º, n.º 1, *in fine*), de emissão de vistos (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2) ou de emissão e de recusa de vistos [artigo 8.º, n.º 1, e n.º 4, alínea d)]; iii) as regras de competência estabelecidas no artigo 5.º do Código de Vistos constituem a base dos acordos de representação e não são alteradas; iv) ao recusar um visto, o Estado-Membro representante atua «em nome» do Estado-Membro representado (artigo 8.º, n.º 1, conjugado com o artigo 8.º, n.º 4).

72. Neste contexto, analisarei agora a questão de saber qual o Estado-Membro em cujas autoridades judiciárias recai a competência para apreciar o recurso nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos.

73. O artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, regulam, respetivamente, as circunstâncias em que o visto é recusado e o requerente do visto é notificado da decisão de recusa do mesmo através do modelo de formulário constante do anexo VI do Código de Vistos. No caso de recusa de visto, o artigo 32.º, n.º 3, prevê o direito de recurso do requerente de visto «contra o Estado-Membro que tomou a decisão final sobre o pedido».

74. Na área «Observações» (imediatamente antes da marca do carimbo oficial e da assinatura), o modelo de formulário constante do anexo VI do Código de Vistos conclui nos seguintes termos: «[o] interessado pode recorrer da decisão de recusa/anulação/revogação de um visto nos termos do direito interno».

75. O procedimento é suficientemente claro quando o próprio Estado-Membro competente está presente no país terceiro através do seu consulado e ele próprio tramita os pedidos de visto. O Estado-Membro competente analisará o pedido e decidirá da emissão ou recusa do mesmo. Tal será feito em nome próprio, no exercício da sua competência em conformidade com o artigo 5.º. A sua identificação como Estado competente figurará, sem qualquer precisão suplementar, no formulário de recusa; e serão os respetivos órgãos jurisdicionais a apreciar, em conformidade com o seu direito nacional, o recurso interposto ao abrigo do artigo 32.º, n.º 3.

76. Obviamente, se existir um acordo de representação na forma prevista no artigo 8.º, n.º 4, alínea d), será efetivamente o Estado representante a tramitar o pedido de visto e a tomar a respetiva decisão de recusa. Fá-lo, no entanto, «em nome» do Estado-Membro competente para tomar essa decisão em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 5.º

77. O Estado-Membro representante atua sob a autorização do Estado-Membro representado: nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), um acordo bilateral pode prever uma «*autorização* ao consulado do Estado-Membro representante para recusar a emissão do visto» (sublinhado nosso). Esta é, de facto, a «decisão final» a que se refere o artigo 32.º, n.º 3. Contudo, o Estado-Membro representante atua apenas «em nome» do Estado-Membro representado (artigo 8.º, n.º 1). O âmbito dessa representação é claramente transmitido aos requerentes de visto na decisão de recusa de visto

<sup>36</sup> Mais uma vez, os termos do anexo VI parecem ser consistentes com as outras versões linguísticas que analisei. Assim, «[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]» (neerlandês); «[au nom de (nom de l'État membre représenté)]» (francês); «[im Namen vom (Namen des vertretenden Mitgliedstaats)]» (alemão); «[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]» (italiano), «[em nome de (nome do Estado-Membro representado)]» (português), «[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]» (espanhol).

(anexo VI do Código de Vistos). Assim, a decisão final mantém-se no âmbito de competência do Estado-Membro representado e é-lhe claramente *atribuída* na decisão de recusa de visto notificada ao respetivo requerente. Por conseguinte, o Estado-Membro representado continua a ser competente em matéria de qualquer recurso desta decisão de recusa de visto.

78. O objetivo prosseguido pelo Código de Vistos também corrobora esta interpretação.

79. A celebração de acordos de representação visa precisamente evitar um esforço, viagens e despesas desproporcionados aos requerentes de visto para ter acesso a um consulado<sup>37</sup>. O Código de Vistos, como decorre do seu considerando 29, respeita os direitos fundamentais e os princípios da Carta e da CEDH e deve ser interpretado em conformidade<sup>38</sup>. Presume-se que o tratamento que é dado aos requerentes de visto em todos os Estados-Membros que participam no acervo de Schengen é conforme com as exigências da Carta e da CEDH<sup>39</sup>.

80. Tal inclui a tutela jurisdicional efetiva enquanto princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e foi consagrado no artigo 47.º da Carta e nos artigos 6.º e 13.º da CEDH<sup>40</sup>.

81. O reconhecimento da competência do Estado-Membro representado para apreciar os recursos interpostos implica, por um lado, que os requerentes de visto tenham acesso ao que considero ser o seu «foro natural» (v. n.º 65, *supra*) e que melhor traduz o princípio da tutela jurisdicional efetiva. Esta solução evita que os requerentes de visto sejam obrigados a interpor recurso nas autoridades judiciárias de um Estado-Membro com o qual não têm qualquer ligação e que não é o seu destino. Evita, assim, que os referidos requerentes tenham que despendar esforços desproporcionados a fim de ter acesso a um recurso.

82. No âmbito do presente processo, esta solução apresenta a vantagem adicional de permitir que o órgão jurisdicional nacional competente submeta um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça sobre a interpretação do Código de Vistos. A solução contrária teria como consequência a atribuição de competência a órgãos jurisdicionais de um Estado terceiro. Estes órgãos jurisdicionais não dispõem, contudo, da possibilidade de submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça; e o mecanismo criado para assegurar uma aplicação e uma interpretação uniformes do Acordo de associação de Schengen UE-Confederação Suíça<sup>41</sup> não é equivalente ao procedimento nos termos do artigo 267.º TFUE.

83. Além disso, o Código de Vistos destina-se a garantir a coerência e a igualdade de tratamento entre os requerentes de visto<sup>42</sup>. Numa situação em que os requerimentos de visto para visita ao mesmo Estado-Membro (por exemplo, os Países Baixos) podem ser indeferidos pelos consulados de diferentes Estados-Membros no mundo, com base em acordos de representação celebrados ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, entender que os recursos dessas decisões devem ser interpostos nas autoridades judiciárias dos diferentes Estados-Membros representantes poderá gerar diferenças de tratamento dos recursos interpostos por requerentes de visto que pretendam visitar o mesmo Estado-Membro.

37 Considerando 4 e artigo 8.º, n.º 6, do Código de Vistos.

38 V., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 32).

39 V., por analogia, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N. S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.º 80).

40 Acórdão de 22 de dezembro de 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, n.º 29).

41 V. n.ºs 18 a 20, *supra*.

42 V. n.ºs 36 e 37, *supra*.

84. Acresce que podem ocorrer dificuldades, na prática, quando um determinado Estado-Membro dispõe de uma ampla rede de consulados. Este pode, por vezes, ser o único Estado-Membro com um consulado num determinado país. Por exemplo, a França é o único Estado-Membro presente no Jibuti e representa 17 outros Estados-Membros para efeitos de pedidos de visto<sup>43</sup>. Se (contrariamente à minha análise) a França fosse considerada o Estado-Membro competente e tomasse decisões finais de recusa de pedidos de visto, os órgãos jurisdicionais franceses passariam a ser responsáveis por apreciar recursos de decisões que afetariam requerentes de visto com interesse em visitar 17 países diferentes.

85. Por conseguinte, concluo que, quando exista um acordo de representação em vigor que autoriza o Estado-Membro representante a recusar um visto nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, o Estado-Membro representado é o Estado-Membro que toma a decisão final, na aceção do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos. As autoridades judiciárias do Estado-Membro representado são, por conseguinte, competentes para decidir de recursos desta decisão de recusa de visto.

### *Quanto à quarta questão*

86. A quarta questão consiste, essencialmente, em saber se uma interpretação dos artigos 8.º, n.º 4, alínea d), e 32.º, n.º 3, do Código de Vistos no sentido de que é o Estado representante que tem competência para apreciar recursos de decisões de recusa de visto está em consonância com a tutela jurisdicional efetiva prevista no artigo 47.º da Carta.

87. Esta questão só se torna relevante se o Tribunal de Justiça considerar que é sobre o Estado representante que recai a competência para apreciar recursos de decisões de recusa ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos. Já referi que, em meu entender, interpretar essas disposições no sentido de que a competência para apreciar os recursos apresentados contra as decisões de recusa de um visto pertence ao Estado-Membro *representado* é a solução que respeita o direito a uma tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta. Não se justifica, pois, na minha opinião, qualquer outra análise da quarta questão.

### **Conclusão**

88. À luz de todas as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo às questões submetidas pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Haia, com sede em Utreque, Países Baixos):

- O artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) não impede os Estados-Membros de reconhecer aos responsáveis pela entrada, permanência e subsistência de requerentes de visto o direito a interpor recurso, em nome próprio, da recusa de um pedido de visto. O reconhecimento deste direito não deve, contudo, prejudicar o direito de recurso do requerente de visto.
- Quando vigora um acordo de representação que autoriza o Estado-Membro representante a recusar um visto nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, o Estado-Membro representado é o Estado que toma a decisão final, na aceção do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 810/2009. Por conseguinte, são competentes para apreciar os recursos dessa decisão de recusa de visto as autoridades judiciárias do Estado-Membro representado.

<sup>43</sup> V. descrição das missões diplomáticas e postos consulares dos Estados-Membros responsáveis pelo tratamento dos pedidos de visto e de acordos de representação, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Código de Vistos; documento de 15 de janeiro de 2018, disponível no sítio Web da Comissão Europeia.