



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 7 septembrie 2017¹

Cauza C-403/16

Soufiane El Hassani
împotriva
Minister Spraw Zagranicznych

[cerere de decizie preliminară formulată de Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă, Polonia)]

„Cerere de decizie preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Codul de vize – Dreptul la o cale de atac – Refuzul unui consul de a acorda viza Schengen – Exercitarea unei căi de atac în fața aceleiași autorități administrative Articolul 47 din cartă – Natura dreptului la o cale de atac – Caracter administrativ sau jurisdicțional”

I. Introducere

1. Domnul Soufiane El Hassani (numit în continuare „recurentul”) a solicitat acordarea unei vize Schengen pentru a-și vizita soția și copilul care locuiesc în Polonia. Consulul polonez din Rabat (Maroc) a refuzat să elibereze viza, atât la cererea inițială, cât și ulterior, când a soluționat contestația formulată de recurent în fața aceleiași autorități. Recurentul a atacat acest refuz în fața instanțelor poloneze. Totuși, dreptul polonez exclude, în principiu, exercitarea controlului jurisdicțional în cazul deciziilor consulilor referitoare la vize.

2. În acest context de fapt și de drept, Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă, Polonia) solicită Curții interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) (denumit în continuare „Codul de vize”)² din perspectiva articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Ce anume implică dreptul de exercitare a unei căi de atac de la articolul 32 alineatul (3)? Stabilește obligația statelor membre de a prevedea controlul *jurisdicțional* al deciziilor referitoare la vize? Sau este suficientă o cale de atac *administrativă*? În plus, care sunt efectele articolului 47 din cartă asupra aprecierii menționate?

¹ Limba originală: engleza.

² JO 2009, L 243, p. 1.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)

3. Articolul 47 primul paragraf din cartă prevede că:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.”

2. Codul de vize

4. Potrivit considerentului (18) al Codului de vize:

„Cooperarea locală Schengen este indispensabilă pentru o aplicare armonizată a politicii comune în materie de vize și pentru evaluarea corectă a riscurilor legate de migrație și/sau de securitate. Date fiind situațiile diferite existente la nivel local, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale statelor membre din diferite zone ar trebui să-și evalueze aplicarea practică a anumitor dispoziții legislative, pentru a asigura aplicarea armonizată a acestora, în vederea împiedicării fenomenului de «visa shopping» și a tratamentului diferit aplicat solicitanților de viză.”

5. Considerentul (29) al Codului de vize este formulat după cum urmează:

„Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute, în special, de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”

6. Articolul 1 din Codul de vize stabilește obiectivul și domeniul său de aplicare:

„(1) Prezentul regulament stabilește procedurile și condițiile de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni.

[...]”

7. Articolul 2 din Codul de vize conține mai multe definiții. În special, articolul 2 alineatul (2) litera (a) definește viza ca fiind „o autorizație eliberată de un stat membru în scopul [...] tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni cu începere de la data primei intrări pe teritoriul statelor membre”.

8. Articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize prevede că:

„Solicitanții cărora li s-a refuzat eliberarea unei vize au drept de exercitare a unei căi de atac. Calea de atac este îndreptată împotriva statului membru care a luat decizia finală cu privire la cerere și în conformitate cu legislația națională a respectivului stat membru. Statele membre furnizează solicitanților informații referitoare la procedura care trebuie urmată în situația exercitării unei căi de atac, astfel cum se precizează în anexa VI.”

9. Potrivit articolului 47 alineatul (1) din Codul de vize:

„Autoritățile centrale și consulatele statelor membre pun la dispoziția publicului toate informațiile relevante cu privire la cererile de viză, în special:

[...]

(h) faptul că deciziile negative privind cererile trebuie comunicate solicitantului, că acestea trebuie să menționeze motivele pe care se întemeiază și că solicitanții ale căror cereri au fost respinse dispun de un drept de exercitare a unei căi de atac, precum și informații privind procedura care trebuie urmată în cazul exercitării unei căi de atac, inclusiv autoritatea competentă și termenul-limită pentru exercitarea căii de atac;

[...]”

10. Anexa VI din Codul de vize conține formularul standard pentru notificarea și motivarea refuzului, anulării sau revocării unei vize pe care trebuie să îl primească fiecare solicitant. De asemenea, ea precizează, în partea de jos a formularului respectiv, că fiecare stat membru indică procedura națională aferentă dreptului de exercitare a unei căi de atac, inclusiv autoritatea competentă în fața căreia poate fi exercitată aceasta, precum și termenul pentru exercitarea sa.

B. Dreptul polonez

11. Articolul 60 alineatul (1) punctul 2 din Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.o cudzoziemcach (Legea din 12 decembrie 2013 privind străinii) (denumită în continuare „Legea privind străinii”) are următorul conținut:

„Viza Schengen sau viza națională se eliberează în următoarele scopuri:

[...]

2) vizitare familie sau prieteni.”

12. Articolul 76 alineatul (1) din legea menționată prevede că:

„În cazul refuzului eliberării vizei Schengen, dacă

- 1) decizia a fost adoptată de consul, reexaminarea cauzei poate fi solicitată la această autoritate;
- 2) decizia a fost adoptată de comandantul unui post de frontieră, se poate depune contestație la comandantul principal al protecției frontierelor.”

13. Articolul 5 din Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Legea din 30 august 2002 privind procedura în fața instanțelor administrative) (denumită în continuare „Legea privind procedura în fața instanțelor administrative”) este formulat după cum urmează:

„Instanțele de contencios administrativ nu sunt competente în procedurile:

[...]

- 4) privind acordarea vizelor de către consulate; acest lucru nu este valabil în privința vizelor acordate străinilor care, în sensul articolului 2 punctul 4 din Legea din 14 iulie 2006 privind intrarea pe teritoriul Republicii Polone, șederea și ieșirea de pe teritoriul Republicii Polone a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și a membrilor familiilor lor, sunt membri de familie ai unui cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, al unui stat membru al Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS) care este parte la Acordul privind Spațiul Economic European, sau al Confederației Elvețiene.”

III. Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

14. Recurentul a solicitat la 24 decembrie 2014 consulului Republicii Polone în Rabat (Maroc) acordarea unei vize Schengen. El dorea să își viziteze soția și copilul, ambii resortisanți polonezi care locuiesc în Polonia. La 5 ianuarie 2015, consulul a respins cererea de eliberare a vizei. Recurentul a solicitat consulului reexaminarea deciziei inițiale. Acesta a emis din nou o decizie de respingere a cererii sale la 27 ianuarie 2015. În motivarea ambelor decizii, s-a indicat că nu este sigur că recurentul va părăsi Polonia înainte de expirarea valabilității vizei.

15. Recurentul a introdus o cerere împotriva celei de a doua decizii de respingere a consulului la Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunalul Administrativ al voievodatului Varșovia, Polonia) (denumit în continuare și „instanța de prim grad”). El a invocat, printre altele, faptul că, prin neacordarea unei vize, a fost încălcat articolul 60 alineatul (1) punctul 2 din Legea privind străinii coroborat cu articolul 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „convenția”).

16. Recurentul a mai arătat că articolul 76 alineatul (1) punctul 1 din Legea privind străinii nu prevede un standard de protecție corespunzător articolului 13 din convenție. În plus, el a considerat că articolul 5 punctul 4 din Legea privind procedura în fața instanțelor administrative încalcă articolul 14 din convenție: recurentul, ai cărui soție și copil sunt resortisanți polonezi care locuiesc în Polonia, nu poate introduce o acțiune în fața unei instanțe de contencios administrativ, în timp ce soții altor cetățeni ai Uniunii au această posibilitate.

17. Prin ordonanța din 24 noiembrie 2015, instanța de prim grad a respins cererea. Aceasta a considerat că nu este competentă potrivit articolului 5 punctul 4 din Legea privind procedura în fața instanțelor administrative.

18. Recurentul a declarat recurs împotriva ordonanței în cauză la Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă), instanța de trimitere. În observațiile sale prezentate în fața instanței menționate, recurentul și-a reafirmat poziția în ceea ce privește presupusa încălcare a articolului 8 alineatul (1) și a articolelor 13 și 14 din convenție. El a mai susținut că articolul 5 alineatul (4) din Legea privind procedura în fața instanțelor administrative încalcă articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize și articolul 47 din cartă, care garantează dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe.

19. Prin ordonanța din 28 aprilie 2016, Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă, Polonia) a suspendat procedura și a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize), având în vedere considerentul (29) al Codului de vize și articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că obligă un stat membru să acorde o cale de atac în fața unei instanțe judecătorești?”

20. Au depus observații scrise recurentul, Minister Spraw Zagranicznych (Ministerul Afacerilor Externe din Polonia) (denumit în continuare „intimatul”), Republica Cehă, Republica Estonia, Republica Polonă și Comisia Europeană. Toate aceste părți, cu excepția Estoniei, au prezentat observații orale în ședința din 17 mai 2017.

IV. Aprecieri

21. Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere solicită interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize din perspectiva articolului 47 din cartă. În esență, întrebarea este dacă dispozițiile respective trebuie interpretate în sensul că obligă statele membre să stabilească o cale de atac *jurisdicțională* (și anume în fața unei instanțe judecătorești) împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize sau dacă poate fi suficientă o cale de atac *administrativă* (oferită de autoritățile administrației publice)³.

22. Pe de o parte, articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize prevede împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize un „drept de exercitare a unei căi de atac” general, nedeterminat, fără alte detalii referitoare la tipul unei asemenea căi de atac. Pe de altă parte, articolul 47 primul paragraf din cartă garantează dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești oricărei persoane ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii au fost încălcate.

23. Un mod de interpretare a acestor dispoziții ar putea fi într-adevăr interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize *din perspectiva* articolului 47 primul paragraf din cartă, după cum a propus în esență Comisia. Întrucât, în mod evident, articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize este deschis și nedeterminat, dar articolul 47 primul paragraf din cartă impune cu claritate o cale de atac în fața unei instanțe judecătorești, interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize din perspectiva articolului 47 primul paragraf din cartă ar însemna atunci pur și simplu că articolul 32 alineatul (3) ar trebui să fie automat „reajustat” la „standardul mai înalt” și interpretat de asemenea în sensul că impune o cale de atac *jurisdicțională*.

24. Considerăm că nu aceasta este abordarea corectă în prezenta cauză. În opinia noastră, este mai oportun să se analizeze separat fiecare dintre cele două niveluri normative înainte de a examina semnificația lor atunci când sunt coroborate. Aceasta nu este doar o pretenție de tip academic care favorizează taxonomia analitică detaliată în raport cu minimalismul judiciar pragmatic. După cum vom arăta în continuare în secțiunea C a prezentelor concluzii, ea are implicații practice considerabile.

25. Prin urmare, concluziile noastre sunt structurate după cum urmează: mai întâi vom evalua care sunt cerințele referitoare la căile de atac stabilite la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize (A). Apoi, vom examina ce anume rezultă din articolul 47 primul paragraf din cartă (B). În sfârșit, vom insista asupra consecințelor coroborării articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize cu articolul 47 primul paragraf din cartă (C).

3 Trebuie să adăugăm, ca un element contextual, că, la 16 octombrie și la 26 noiembrie 2014, Comisia a adresat avize motivate în temeiul articolului 258 TFUE Republicii Cehe, Estoniei, Finlandei, Poloniei și Slovaciei, „solicitându-le să prevadă o cale de atac eficientă de natură judiciară împotriva deciziilor de refuz, anulare sau revocare a unei vize”. A se vedea comunicatele de presă ale Comisiei: MEMO/14/589 din 16 octombrie 2014 și MEMO 14/2130 din 26 noiembrie 2014. Potrivit Comisiei, resortisanții unei țări terțe au dreptul la soluționarea nearbitrară a cererilor lor de viză, iar acest drept trebuie să fie protejat printr-o procedură de cale de atac judiciară. În plus, în cadrul ședinței, Comisia a afirmat că, în prezent, procedurile respective de constatare a neîndeplinirii obligațiilor vizează doar Republica Cehă, Polonia și Slovacia.

A. Cerințele care decurg din articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize

1. Cale de atac administrativă sau jurisdicțională?

26. Ce anume impune articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize? În opinia noastră, articolul 32 alineatul (3) *nu obligă* statele membre să prevadă un mecanism de control *jurisdicțional* pentru aprecierea legalității deciziilor de refuz al acordării unei vize. Calea de atac prevăzută de statele membre potrivit articolului 32 alineatul (3) poate fi administrativă *sau* jurisdicțională. Ea poate să implice totodată diferite organisme hibride, care se plasează undeva între controlul administrativ și cel jurisdicțional. Articolul 32 alineatul (3) pare la prima vedere să fie o dispoziție destul de deschisă: trebuie să existe un control, dar forma sa exactă este lăsată la aprecierea statelor membre.

27. Această concluzie decurge din interpretarea textuală, contextuală și teleologică a articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize.

a) Textul

28. În primul rând, în diferitele sale versiuni lingvistice, articolul 32 alineatul (3) utilizează în mod predominant o terminologie deschisă care nu permite o concluzie fermă cu privire la natura căii de atac impuse de dispoziția respectivă.

29. Cele mai multe dintre versiunile lingvistice utilizează o noțiune largă și nedeterminată de cale de atac, fără a indica în mod clar un anumit tip de cale de atac. De exemplu, în limba franceză, Codul de vize face referire la „recours”, în limba italiană la „ricorso”, iar în limba spaniolă la „recursos”. Aceștia sunt termeni neutri care pot desemna fie o cale de atac administrativă, fie o cale de atac jurisdicțională, fie ambele.

30. Există nuanțe suplimentare în unele dintre celelalte versiuni lingvistice. Pe de o parte, „beroep” din limba neerlandeză sau „Rechtsmittel” din limba germană poate fi înțeles în sensul că înclină spre o cale de atac cu caracter jurisdicțional. Pe de altă parte, termenii utilizați în unele limbi slave, precum „odvolání” în limba cehă, „odvolanie” în limba slovacă sau „odwołania” în limba poloneză, pot fi înțeleși mai clar în sensul că se referă la o cale de atac cu caracter administrativ.

31. În orice caz, potrivit unei jurisprudențe constante, în caz de neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice, domeniul de aplicare al dispoziției în cauză nu poate fi stabilit pe baza unei interpretări exclusiv textuale, ci trebuie să fie interpretat în raport cu finalitatea și cu economia generală ale reglementării din care face parte⁴. Prin urmare, în mod clar, argumentul întemeiat pe compararea versiunilor lingvistice nu este decisiv în sine.

32. În al doilea rând, ceea ce ar putea fi mai important la nivel textual este faptul că, prin însăși formularea sa, articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize face o trimitere expresă la dreptul național. Dispoziția respectivă afirmă într-adevăr cu claritate că de fapt calea de atac se exercită *în conformitate cu legislația națională* a statului membru care a luat decizia finală cu privire la cererea de viză.

33. Astfel, sigurul aspect clar care reiese din formularea articolului 32 alineatul (3) este faptul că legiuitorul Uniunii a lăsat statele membre să decidă asupra naturii și a condițiilor concrete ale căilor de atac aflate la dispoziția solicitanților de viză. Revine în principal acestora să dea formă dreptului de exercitare a unei căi de atac.

⁴ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 1 martie 2016, Kreis Warendorf și Osso (C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 27), și Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punctul 32).

b) Contextul

34. Concluzia intermediară menționată nu se modifică dacă analizăm contextul articolului 32 alineatul (3), atât în cadrul Codului de vize (argumentul sistemic *intern*), cât și în afara sa (argumentul sistemic *extern*).

35. În ceea ce privește *argumentul sistemic intern*, trebuie să observăm că noțiunea „cale de atac” este utilizată și în alte părți ale Codului de vize. Totuși, și acolo este utilizată în mod deschis și nedeterminat.

36. Articolul 34 alineatul (7), care este formulat în termeni foarte similari celor de la articolul 32 alineatul (3), prevede doar „dreptul să exercite o cale de atac” împotriva anulării sau a revocării vizei. Nici acesta nu definește noțiunea de cale de atac. În mod similar, articolul 47 alineatul (1) litera (h) obligă statele membre să informeze publicul că solicitanții de vize ale căror cereri au fost respinse dispun de un „drept de exercitare a unei căi de atac”. Mai precis, el impune statelor membre să ofere informații privind procedura care trebuie urmată în cazul exercitării unei căi de atac, „inclusiv autoritatea competentă și termenul-limită pentru exercitarea căii de atac”.

37. Această obligație de informare din partea statelor membre este exprimată în continuare în formularul standard cuprins în anexa VI la Codul de vize. Formularul respectiv trebuie să fie utilizat pentru notificarea și justificarea refuzului, anulării sau revocării unei vize. În conformitate cu articolul 32 alineatul (3), formularul menționat confirmă în esență totodată că revine legiuitorului național sarcina de a stabili procedurile corespunzătoare, iar apoi să informeze solicitantul despre acestea.

38. Din nou, aspectul că nu a precizat natura – jurisdicțională sau administrativă – a autorității competente să soluționeze căile de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor de vize sugerează că de fapt Codul de vize, în întregul său, lasă în mod intenționat statelor membre sarcina de a prevedea tipul concret de cale de atac pe care o consideră cea mai adecvată având în vedere propriile structuri instituționale⁵.

39. Această interpretare este confirmată în mod clar de *argumentul sistemic extern*, contextual mai larg, când accentul cade în afara Codului de vize, asupra altor instrumente de drept secundar care reglementează de asemenea intrarea resortisanților unei țări terțe pe teritoriul Uniunii. Pe de o parte, atât în cazul șederilor de scurtă durată, cât și al celor de lungă durată, instrumentele menționate nu impun în general controlul *jurisdicțional* al deciziilor de interzicere a intrării. Pe de altă parte și dimpotrivă, atunci când legiuitorul Uniunii a considerat că este necesară o cale de atac judiciară în fața unei instanțe judecătorești, a prevăzut-o în mod expres.

40. În cadrul primei categorii, o serie de instrumente de drept derivat care reglementează admiterea resortisanților unei țări terțe pe teritoriul Uniunii nu impun în mod expres să fie disponibil un mecanism de control *judiciar*. Unele instrumente omit să precizeze natura căii de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor privind intrarea, precum refuzul unui permis unic în scop de muncă⁶, respingerea unei cereri de reîntregire a familiei⁷ sau – și poate cea mai apropiată analogie cu

5 Se poate adăuga că nici Manualul (Comisiei) privind prelucrarea cererilor de viză nu specifică natura căii de atac [Decizia C(2010) 1620 final a Comisiei din 19 martie 2010 de stabilire a Manualului privind prelucrarea cererilor de viză și modificarea vizelor eliberate, pp. 77 și 89]. Desigur, este adevărat că manualul respectiv nu este obligatoriu din punct de vedere juridic. Totuși, putem presupune cu certitudine că, dacă s-ar fi considerat în mod clar că o cale de atac jurisdicțională este necesară într-adevăr potrivit Codului de vize, Comisia în mod sigur nu ar fi omis un aspect atât de important dintr-un manual de altfel foarte detaliat.

6 A se vedea articolul 8 alineatul (2) din Directiva 2011/98/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru (JO 2011, L 343, p. 1).

7 A se vedea articolul 18 din Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164) (denumită în continuare „Directiva privind reîntregirea familiei”).

prezenta situație – decizia de refuz al intrării pe teritoriul statelor membre luată la frontieră⁸. Alte instrumente prevăd în mod expres posibilitatea exercitării unei căi de atac fie în fața unei instanțe judecătorești, fie în fața unei autorități administrative. Aceasta este situația în special în cazul respingerii unei cereri de permis de ședere formulate de un student străin⁹ sau al oricărei decizii de respingere a cererilor de autorizație în scopul ocupării unui loc de muncă sezonieră¹⁰.

41. În pofida acestor diferențe, este de remarcat că șederile de lungă durată nu sunt tratate mai „favorabil” decât cele de scurtă durată în privința dreptului de exercitare a unei căi de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor de intrare. Totuși, dacă deciziile respective nu garantează în mod necesar controlul jurisdicțional, concluzia menționată trebuie *a fortiori* să fie aceeași în contextul șederilor de scurtă durată.

42. În ceea ce privește a doua categorie, se pare că de fapt puține alte instrumente de drept secundar care reglementează intrarea resortisanților unor țări terțe pe teritoriul statelor membre prevăd în mod expres controlul jurisdicțional al deciziilor de respingere. Aceasta este situația în cazul intrării membrilor de familie ai resortisanților Uniunii¹¹ sau al solicitanților de azil¹². Rezultă că, atunci când legiuitorul Uniunii urmărește să se exercite controlul jurisdicțional, poate să precizeze acest lucru în mod expres.

43. În general, această varietate de abordări arată că legiuitorul Uniunii poate prevedea ambele tipuri de căi de atac și, atunci când este necesară în mod clar o cale de atac jurisdicțională, o asemenea cerință poate fi formulată expres. În afară de anumite situații specifice legate în principal de cetățenia Uniunii și de azil, reiese totodată că tendința este aceea de a nu impune statelor membre să garanteze controlul jurisdicțional al deciziilor de respingere privind intrarea resortisanților unei țări terțe.

c) Scopul

44. Având în vedere cele de mai sus, se pare că intenția legiuitorului Uniunii a fost aceea de a permite statelor membre să aleagă natura căii de atac. Această concluzie nu rezultă doar din obiectivul specific al articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, ci și din scopul general al codului menționat.

45. Dacă se analizează scopul *specific* al articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, puținele documente disponibile sugerează că mai multe state membre au fost rezervate în ceea ce privește stabilirea în mod expres a dreptului la o cale de atac *jurisdicțională*. În cadrul ședinței, guvernul ceh a susținut că natura și caracteristicile precise ale căii de atac au fost lăsate în mod intenționat deschise

8 A se vedea articolul 14 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

9 A se vedea articolul 34 alineatul (5) din Directiva (UE) 2016/801 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru cercetare, studii, formare profesională, servicii de voluntariat, programe de schimb de elevi sau proiecte educaționale și muncă au pair (JO 2016, L 132, p. 21). Se poate adăuga că, în contextul predecesoarei acestei directive, avocatul general Szpunar a pus sub semnul întrebării aspectul dacă excluderea unei căi de atac judiciare ar fi în conformitate cu articolul 47 din cartă [Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 75)].

10 A se vedea articolul 18 alineatul (5) din Directiva (UE) 2014/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în scopul ocupării unui loc de muncă în calitate de lucrători sezonieri (JO 2014, L 94, p. 375).

11 A se vedea articolele 15 și 31 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56) (denumită în continuare „Directiva privind cetățenii”).

12 A se vedea articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare) (JO 2013, L 180, p. 31). A se vedea, cu privire la întinderea controlului exercitat în temeiul acestui regulament, Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezlbash (C-63/15, EU:C:2016:409). A se vedea și articolul 46 alineatul (1) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

interpretării în cursul negocierilor care au condus la adoptarea Codului de vize. Deși afirmațiile respective își găsesc un anumit sprijin în lucrările pregătitoare ale dispoziției menționate¹³, în lipsa unei formulări clare a intenției legislative referitoare la această chestiune, argumentul de mai sus rămâne neconcludent.

46. În ceea ce privește scopul *general* al Codului de vize, se pare că, prin adoptarea unui „cod comunitar de vize”, Parlamentul și Consiliul s-au străduit să elimine normele disparate care existau anterior, în special cele referitoare la condițiile materiale de intrare și la garanțiile procedurale, precum obligația de motivare și dreptul de exercitare a unei căi de atac împotriva deciziilor de respingere¹⁴. Prin urmare, este clar că instituțiile menționate au urmărit unificarea condițiilor în cauză pentru evitarea fenomenului de „visa shopping” și garantarea egalității de tratament între solicitanții de viză, după cum reiese din considerentul (18).

47. Totuși, chiar dacă legiuitorul Uniunii a realizat o unificare în ceea ce privește *existența* unei căi de atac, el nu a realizat armonizarea sa deplină din perspectiva *naturii sale*. Luând în considerare toate aspectele, se pare că autorii au utilizat în mod intenționat o formulare ambiguă, lăsând deschisă problema naturii exacte a căii de atac.

d) Concluzie intermediară

48. Articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize impune să fie prevăzută posibilitatea exercitării unei căi de atac. Totuși, el nu impune, ca atare și *per se*, natura concretă a căii de atac menționate. Această chestiune este lăsată la aprecierea statelor membre. Astfel, calea de atac poate fi administrativă, jurisdicțională sau mixtă.

2. Echivalența și efectivitatea tipului de cale de atac ales

49. Întrucât articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize este lăsat deschis, Polonia a decis să prevadă o cale de atac *administrativă* împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize: o cale de atac împotriva primei decizii a consulului poate fi exercitată la acel consul, care își va reexamina decizia.

50. Trebuie să reamintim că, în această etapă, articolul 47 primul paragraf din cartă, care consacră principiul protecției *jurisdicționale* efective, nu intră încă în joc. Totuși, *opțiunea* legată de natura (nivelul) căii de atac nu implică faptul că *realizarea* opțiunii respective, odată exercitată, ar scăpa oricărui control din perspectiva dreptului Uniunii.

51. Potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa armonizării procedurilor naționale, normele de aplicare care instituie dreptul de exercitare a unei căi de atac sunt chestiuni care țin de ordinea juridică a fiecărui stat membru, în conformitate cu principiul autonomiei procedurale. Totuși, aceste norme nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare de drept intern (*principiul echivalenței*) și nu trebuie să facă excesiv de dificilă sau practic imposibilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (*principiul efectivității*)¹⁵.

13 Se pare că în cursul negocierilor, atât Parlamentul European, cât și Comisia au urmărit impunerea unei căi de atac jurisdicționale, în timp ce multe state membre s-au opus din teama ca instanțele lor să nu fie supraîncărcate – Documentul nr. 14628/08 al Consiliului, Proiectul de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui Cod comunitar de vize, din 23 octombrie 2008, la p. 3 (punctul 2).

14 Înainte de intrarea în vigoare a Codului de vize, statele membre aveau practici foarte diferite legate de eliberarea vizelor. În particular, dreptul de exercitare a unei căi de atac nu era prevăzut peste tot. A se vedea, pentru o prezentare comparativă a mecanismelor actuale din statele membre, raportul anual din 2012 al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Annual report, Publications Office, Luxemburg, p. 91-95.

15 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții (C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punctul 48), Hotărârea din 17 iulie 2014, Sánchez Morcillo și Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punctul 31), și Hotărârea din 17 martie 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punctul 24).

52. Astfel, ar trebui să se stabilească dacă, apreciată ca atare și analizată în mod independent, calea de atac respectă dubla cerință a echivalenței (a) și efectivității (b). Este clar că, în această privință, prezenta subsecțiune poate oferi doar câteva orientări privind aprecierea care trebuie să fie făcută în final de instanța de trimitere, cu deplina cunoaștere a legislației și a procedurii naționale aplicabile.

a) Echivalența

53. Aprecierea echivalenței în cazul soluționării cererilor de viză nu este un exercițiu simplu. Astăzi, cele mai multe dintre vizele de scurtă ședere sunt „vize Schengen” sau vize care sunt emise în conformitate cu Codul de vize. Astfel, nu este o sarcină ușoară determinarea a ceea ce este sau ar putea fi regimul paralel cel mai apropiat în dreptul național pentru a stabili un termen de comparație adecvat în vederea aprecierii echivalenței.

54. În cadrul ședinței, doi termeni de comparație au fost examinați: în primul rând, deciziile administrative discreționare privind intrarea (în special deciziile de refuz al acordării unei vize în temeiul Codului de vize și deciziile de refuz al intrării luate pe baza Codului Frontierelor Schengen) și, în al doilea rând, alte decizii luate de consuli (de exemplu, eventuale decizii privind starea civilă, legalizarea documentelor sau eliberarea pașapoartelor). Primul termen de comparație potențial acoperă același *obiect* (deciziile privind intrarea pe teritoriul național), dar organismele de decizie sunt diferite. Al doilea privește același *organism de decizie*, dar obiectul deciziilor emise de organismul respectiv este diferit.

55. În primul rând, în cazul deciziilor administrative discreționare legate de intrare, se pare că, potrivit dreptului polonez, întinderea controlului legalității deciziilor referitoare la vize depinde de identitatea autorității administrative naționale care este competentă să emită deciziile și de statutul persoanei care solicită permisiunea de intrare. În particular, se pare că este disponibil controlul jurisdicțional al deciziilor referitoare la vize luate de Ministrul Afacerilor Externe, de voievod sau de comandantul-șef al polițiștilor de frontieră¹⁶.

56. În al doilea rând, în cazul deciziilor luate de consuli, se pare că procedura de reexaminare a deciziilor luate de un consul se aplică doar în privința deciziilor de refuz al acordării unei vize. După cum pare să fi sugerat guvernul polonez în cadrul ședinței, alte tipuri de decizii luate de consul pot fi verificate prin intermediul unor proceduri diferite.

57. Aprecierea clasică referitoare la cerința echivalenței are în vedere în mod normal cel din urmă tip de comparație: cererile întemeiate pe dreptul Uniunii sunt comparate cu cererile care nu sunt întemeiate pe dreptul Uniunii, în măsura în care sunt soluționate de aceeași autoritate în cadrul unei proceduri similare – și anume, în prezenta cauză, de consul.

58. Totuși, întrucât nu au fost furnizate Curții multe informații în acest sens, revine într-adevăr instanței de trimitere să determine care sunt cererile *similare* soluționate de consuli și dacă asemenea cereri sunt tratate diferit.

b) Efectivitatea

59. După cum am afirmat deja, cerința privind efectivitatea impune ca exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii la nivel național să nu fie făcută excesiv de dificilă sau practic imposibilă.

¹⁶ Pentru deciziile privind vizele referitoare la diplomați (Ministrul Afacerilor Externe), prelungirea vizelor (voievod) și, respectiv, eliberarea vizelor la frontieră (comandantul-șef al polițiștilor de frontieră).

60. Potrivit dreptului polonez, se pare că, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, aceluiași consul care a emis prima decizie îi revine sarcina de a soluționa calea de atac exercitată împotriva propriei decizii. O asemenea procedură de reexaminare poate fi considerată efectivă?

61. Potrivit instanței de trimitere, recurentului și Comisiei, există incertitudine în ceea ce privește efectivitatea unei reexaminări de către același consul.

62. În schimb, Ministerul Afacerilor Externe din Polonia a susținut că reexaminarea de către consul are un caracter efectiv. Acesta a invocat statistici în sprijinul argumentului său: din cifrele prezentate de minister, în medie și la nivel global în ceea ce privește toate consulatele poloneze, rezultă că peste o treime dintre deciziile de respingere a cererilor de eliberare a unei vize sunt anulate. Referitor în mod specific la consulul din Maroc al Republicii Polone, cifra respectivă s-ar ridica la 60 % din cazuri.

63. În opinia noastră, problema efectivității unei proceduri este în principal o chestiune juridică și structurală, iar nu un exercițiu statistic. Desigur, datele statistice sunt relevante, dar numai în mod secundar, *în cadrul* analizei juridice: pentru confirmarea sau infirmarea faptului că un anumit regim juridic funcționează într-un anumit fel. Sau pentru a susține suspiciunea că un regim juridic care, în mod evident, este aplicabil nediscriminatoriu are efecte destul de diferite în realitate. Desprinse de analiza juridică, datele statistice prezintă o relevanță limitată.

64. Totuși, în măsura în care prezintă importanță, nu suntem siguri că, prin prezentarea unor asemenea cifre, guvernul polonez sprijină realmente argumentul său referitor la efectivitatea procedurilor sale. Dimpotrivă: un procent de 60 % al anulării deciziilor în urma exercitării unei căi de atac pune în mod serios sub semnul întrebării întreaga procedură, în special calitatea procesului de decizie în primă instanță.

65. Revenind la nivelul structural, juridic: când se poate spune că o cale de atac administrativă este efectivă?

66. Din perspectiva bunului simț, pentru ca o procedură să fie considerată o cale de atac, trebuie să prezinte un element de noutate. Dacă *aceeași* persoană ar trebui să reexamineze *același* ansamblu de informații, un asemenea demers ar putea fi denumit în multe feluri¹⁷, dar mai greu „cale de atac”. De regulă, noutatea înseamnă că altcineva aruncă o nouă privire asupra aceleiași situații, în mod normal luând în considerare informații, documente sau argumente suplimentare. Astfel, există două elemente care se poate spune că definesc o cale de atac: reexaminarea sau soluționarea de către alt evaluator sau arbitru și prezentarea unor documente diferite spre analizare.

67. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă și în ce măsură cerințele respective sunt îndeplinite în ceea ce privește reexaminarea deciziilor de refuz al acordării unei vize de către consul potrivit dreptului polonez. Atunci când a fost întrebat despre acest aspect concret în cadrul ședinței, intimatul a sugerat că solicitantii a căror cerere a fost respinsă pot să prezinte consulului noi documente împreună cu cererea de exercitare a controlului. De asemenea, intimatul a făcut referire la existența unei circulare interne a departamentului consular al Ministerului Afacerilor Externe care recomandă repartizarea căilor de atac de către consuli, în măsura posibilului „pe orizontală”: și anume, unui alt funcționar consular din cadrul aceluiași consulat.

¹⁷ Credeam că Albert Einstein e cel care remarcase sarcastic că „Nebunia înseamnă să faci același lucru în mod repetat și să te aștepti să obții alt rezultat.” Acest citat este de fapt în mod incorect atribuit lui Einstein – a se vedea Calaprice, A., (ed.), *The Ultimate Quotable Einstein*, Princeton University Press, 2011, p. 474, care identifică originea citatului în *Sudden Death* de Rita Mae Brown, Bantam Books, New York, 1983, p. 68.

68. Revine instanței de trimitere sarcina de a identifica exact legislația și practica națională în aceste privințe. Putem adăuga numai că, în prezenta cauză, este desigur relevant contextul special al misiunilor diplomatice. Pe de o parte, misiunile diplomatice sunt bine pregătite pentru evaluarea cererilor de vize datorită cunoașterii aprofundate a faptelor concrete legate de solicitantul vizei. Prin urmare, ele sunt totodată deosebit de potrivite pentru soluționarea căilor de atac exercitate împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize, deși trebuie să se garanteze că tipul de cale de atac administrativă prevăzută de dreptul național este efectiv. Pe de altă parte, este de asemenea destul de clar că nu toate misiunile diplomatice și oficiile consulare ar putea avea personal suficient și personal superior persoanei care a emis prima decizie. Totuși, chiar și în astfel de situații, un stat membru dispune în continuare de o serie de opțiuni pentru a garanta, chiar și în fața unor asemenea constrângeri, că o cale de atac administrativă are un caracter efectiv în sensul prezentat mai sus, de exemplu, prin încredințarea soluționării căilor de atac unei alte persoane din cadrul aceleiași autorități consulare (delegare pe orizontală).

c) Concluzie intermediară

69. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) trebuie să fie interpretat în sensul că permite fiecărui stat membru să decidă cu privire la natura căii de atac împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize, cu condiția ca această cale de atac să respecte principiile echivalenței și efectivității.

B. Cerințele care decurg din articolul 47 primul paragraf din cartă

70. Articolul 47 din cartă, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, a codificat principiul general al protecției jurisdicționale efective stabilit anterior de Curte¹⁸. Recent, Curtea a statuat totodată că „[a]cestui drept îi corespunde obligația instituită în sarcina statelor membre la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”¹⁹.

71. Potrivit articolului 47 primul paragraf din cartă, orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești.

72. Ce anume impune articolul 47 primul paragraf din cartă în contextul Codului de vize în general și al articolului 32 în particular? În opinia noastră, articolul 47 primul paragraf obligă statele membre să prevadă o cale de atac împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize în fața unui instanțe judecătorești.

73. După examinarea aplicabilității articolului 47 primul paragraf în prezenta cauză, în special în ceea ce privește drepturile sau libertățile din dreptul Uniunii care au fost afectate (1), vom evalua sensul precis al expresiei „cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești” (2).

¹⁸ A se vedea, cu privire la principiul protecției jurisdicționale efective, Hotărârea din 15 mai 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punctul 18), și Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții (222/86, EU:C:1987:442, punctul 14); ulterior, în legătură cu articolul 47 din cartă, a se vedea Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 37), Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punctul 33), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctul 45).

¹⁹ A se vedea Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 44).

1. Care sunt „drepturile și libertățile” garantate de dreptul Uniunii

74. Pentru a fi aplicabil articolul 47 primul paragraf din cartă, trebuie să fie îndeplinite două condiții cumulative. În primul rând, situația respectivă trebuie să intre sub incidența dreptului Uniunii pentru a fi aplicabilă cartă în întregul său [articolul 51 alineatul (1) din cartă, astfel cum a fost interpretat de Curte în Hotărârea Åkerberg Fransson²⁰]. În al doilea rând, după cum rezultă în mod expres din formularea articolului 47 primul paragraf, solicitantul trebuie să aibă „un drept sau o libertate” concretă garantată de dreptul Uniunii care poate determina aplicarea dispoziției specifice de la articolul 47 primul paragraf.

75. Considerăm că este necesară multă prudență în ceea ce privește adoptarea poziției potrivit căreia dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești derivă din *simpla* aplicabilitate a cartei²¹, pentru cel puțin patru motive.

76. În primul rând, din cauza textului articolului 47 primul paragraf din cartă. Acesta se referă în mod clar la faptul că „drepturile și libertățile garantate de dreptul Uniunii” trebuie să fi fost încălcate pentru ca dispoziția respectivă să devină aplicabilă. Dacă intenția autorilor ar fi fost ca articolul 47 primul paragraf să fie o dispoziție universal aplicabilă, în virtutea articolului 51 alineatul (1), indiferent de orice drepturi și libertăți *concrete*, ar fi prevăzut pur și simplu că „orice persoană are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești”, omițând orice precizări sau limite suplimentare?

77. În al doilea rând, în jurisprudența Curții, deși există anumite excepții²², se pare că există tendința de a condiționa exercitarea căii de atac de existența unui drept sau a unei libertăți garantate de dreptul Uniunii a cărei încălcare poate fi invocată de solicitant. Această legătură realizată de Curte între drept și calea de atac nu este nicidecum nouă²³.

78. În al treilea rând, regula potrivit căreia simpla aplicabilitate a cartei atrage totodată incidența articolului 47 primul paragraf ar impune, pe cale de consecință, obligația statelor membre de a prevedea o cale de atac jurisdicțională pentru absolut orice chestiuni reglementate de dreptul Uniunii. Considerăm că o asemenea consecință este dificil de conciliat cu articolul 51 alineatul (2) din cartă, potrivit căruia cartă nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, precum și cu intenția exprimată în mod repetat de statele membre²⁴ de a nu fi create prin cartă ca atare obligații noi și independente²⁵.

20 Hotărârea din 26 februarie 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

21 A se vedea, de exemplu, Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punctul 51 și următoarele). A se vedea și Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?”, Paulussen, C., et al. (eds), în *Fundamental Rights in International and European Law*, 2016, p. 143.

22 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 26 septembrie 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588), și Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), în care Curtea nu s-a străduit să identifice un anumit drept sau o anumită libertate protejate de dreptul Uniunii.

23 A se vedea, de exemplu, deja în contextul principiului general al protecției jurisdicționale efective, Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții (222/86, EU:C:1987:442, punctul 14), și, în contextul articolului 47 din cartă, Hotărârea din 17 iulie 2014, Sánchez Morcillo și Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punctul 35), Hotărârea din 23 octombrie 2014, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316, punctele 33-40), și Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctele 51 și 52).

24 A se vedea articolul 6 alineatul (1) TUE și Declarația anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona.

25 Sau, în termeni mai poetici, drepturile fundamentale sunt „umbra” dreptului Uniunii [Lenaerts, K., și Gutiérrez-Fons, J. A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, în Peers, S., Herve, T., Kenner, J., și Ward, A., (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, p. 1568]. O „umbră” a drepturilor fundamentale urmează unei alte dispoziții, de fond sau de procedură, din dreptul Uniunii. Dar umbra nu poate să proiecteze o umbră proprie.

79. În al patrulea rând, există de asemenea contextul mai larg al autonomiei procedurale a statelor membre. Condiționarea aplicabilității articolului 47 primul paragraf din cartă în mod efectiv de presupusa încălcare a unor simple interese juridice care ar putea să plutească undeva în penumbra domeniului de aplicare al dreptului Uniunii, iar nu a unor drepturi și libertăți individuale identificabile garantate de dreptul Uniunii ar necesita, în vederea punerii sale în aplicare, reajustări considerabile ale tradițiilor juridice ale acelor state membre în care calitatea procesuală activă (dreptul de a introduce o acțiune) depinde de încălcarea unui drept *subiectiv*²⁶.

80. Astfel, aplicabilitatea articolului 47 primul paragraf din cartă depinde atât de aplicabilitatea generală a cartei, *cât și* de existența unui drept sau a unei libertăți concrete garantate de dreptul Uniunii.

81. Pe de altă parte, este corect să admitem că, din punct de vedere practic, este probabil ca diferența dintre cele două poziții să nu fie atât de semnificativă. În majoritatea cazurilor, un litigiu intră sub incidența dreptului Uniunii, iar astfel a articolului 51 alineatul (1) din cartă tocmai pentru că persoana în cauză urmărește să își afirme drepturile consacrate de dreptul Uniunii în cadrul unei proceduri naționale. Altfel spus: dacă există un drept sau o libertate clar identificabilă garantată de dreptul Uniunii care este destul de solidă pentru a determina aplicarea articolului 47 primul paragraf din cartă, este clar că respectiva chestiune intră totodată sub incidența dreptului Uniunii în temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă (argumentul *a maiore ad minus*). Totuși, după cum am încercat să arătăm în cadrul punctelor precedente, raționamentul nu este valabil în sens invers.

82. În plus, problema obligativității existenței unui drept sau a unei libertăți concrete în beneficiul justițiabilului în cauză pentru aplicabilitatea articolului 47 primul paragraf pe lângă cea a articolului 51 alineatul (1) nu este doar o dezbatere academică. Ea are consecințe practice, precum, printre altele, eliminarea *actio popularis*. Trebuie să existe un drept *concret* prevăzut de dreptul Uniunii și care să fie în beneficiul justițiabilului *în cauză*.

83. În cazul de față, în ceea ce privește *prima* condiție, aplicabilitatea generală a cartei nu a fost contestată de niciun participant la procedură. Potrivit articolului 51 alineatul (1), cartă este aplicabilă în cazul în care statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii. Aplicabilitatea dreptului Uniunii implică aplicabilitatea drepturilor fundamentale garantate de cartă. Astfel, cartă se aplică desigur atunci când dispozițiile Codului de vize sunt aplicate de autoritățile statelor membre, indiferent dacă este vorba de cele referitoare la condițiile de intrare, la procedura de solicitare sau la garanțiile procedurale. În particular, ea se aplică atunci când un stat membru adoptă decizii în temeiul Codului de vize, de exemplu, o decizie de respingere a cererii de eliberare a unei vize potrivit articolului 32 alineatul (1).

84. Analiza *celeia de a doua* condiții este oarecum mai complexă. Care sunt drepturile sau libertățile concrete garantate de dreptul Uniunii solicitantului vizei care determină aplicarea articolului 47 primul paragraf în prezenta cauză? Trei seturi diferite de drepturi au fost examinate în cursul procedurii de față: dreptul la viața de familie, dreptul la viză și dreptul la soluționarea în mod echitabil a cererii de viză a unei persoane.

85. Vom analiza pe rând cele trei drepturi menționate. Dreptul la viața de familie, astfel cum a fost invocat de recurent, pare să prezinte o relevanță limitată pentru determinarea aplicării articolului 47 primul paragraf din cartă în prezenta cauză (a). Apoi, în opinia noastră, nu există „dreptul la viză” în dreptul Uniunii (b). Există însă dreptul la soluționarea în mod echitabil și corespunzător, care în cazul de față poate determina aplicarea articolului 47 primul paragraf (c).

²⁶ Același reper ar trebui atunci desigur să fie aplicabil controlului judiciar și calității procesuale active în fața instanțelor Uniunii întrucât articolul 47 primul paragraf din cartă vizează *orice* activitate sau decizie a instituțiilor (și a organelor, a oficiilor și a agențiilor) Uniunii în virtutea articolului 51 alineatul (1).

a) Dreptul la viața de familie

86. În legătură cu dreptul la viața de familie, recurentul a susținut în observațiile sale scrise că decizia de refuz al acordării vizei a adus atingere dreptului său de a întreține relații personale obișnuite cu soția și cu copilul său.

87. Dreptul la viața de familie este cu siguranță relevant în contextul aplicării Codului de vize și în cadrul soluționării ulterioare a cererii pe fond. Codul de vize, și anume dispozițiile materiale și procedurale din dreptul secundar al Uniunii aplicabile în prezenta cauză, este însă cel care determină aplicarea articolului 47 primul paragraf din cartă.

88. Este adevărat că din Codul de vize nu lipsesc considerațiile de ordin familial. În particular, articolul 24 alineatul (2) prevede că vizele cu intrări multiple se eliberează atunci când solicitantul dovedește necesitatea sau justifică intenția de a călători periodic datorită situației sale familiale²⁷. Astfel, pe lângă scopurile comerciale sau turistice, vizele pot fi solicitate și în vederea vizitării membrilor de familie. În consecință, viața de familie este una dintre dimensiunile care stau la baza Codului de vize.

89. Pe de altă parte, viața de familie implică un angajament pe termen lung și stabilitate. Prin urmare, este probabil ca ea să fie mai puțin relevantă în contextul vizelor de scurtă ședere decât în cazul vizelor de lungă ședere sau al permiselor de ședere²⁸. În plus, spre deosebire de alte instrumente din dreptul Uniunii, cum este Directiva privind cetățenii²⁹ sau Directiva privind reîntregirea familiei³⁰, care nu sunt aplicabile în prezenta cauză³¹, Codul de vize urmărește facilitarea călătoriilor internaționale legitime și să elimine imigrația ilegală, iar nu să creeze sau să consolideze legăturile de familie³².

90. Astfel, dreptul la viața de familie, atât astfel cum este prevăzut în Codul de vize, cât și ca drept fundamental garantat de cartă, ține cu siguranță de eventuala apreciere ulterioară a situației pe fond. Totuși, analizată în sine și prin sine, și anume în mod izolat de Codul de vize, menționarea dreptului la viața de familie bazat pe cartă nu poate determina aplicarea articolului 47 primul paragraf din cartă³³.

b) Există un drept la viză?

91. Recurentul și Comisia (în principal în observațiile sale scrise, întrucât a adoptat un punct de vedere mai nuanțat în cadrul ședinței) au susținut că există un drept subiectiv, chiar dacă nu automat, la obținerea unei vize. Potrivit acestora, regula respectivă rezultă din Hotărârea Koushaki³⁴.

92. În opinia tuturor celorlalți participanți la procedură, Codul de vize nu poate fi interpretat în sensul că instituie un drept (subiectiv) al resortisantului unei țări terțe de a obține o viză Schengen.

27 A se vedea și articolul 14 alineatul (4) din Codul de vize.

28 A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 3 octombrie 2014, Jeunesse împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810), în care această instanță a statuat că refuzarea eliberării permisului de ședere unei mame surinameze a trei copii născuți în Țările de Jos încalcă dreptul lor la respectarea vieții de familie.

29 Directiva 2004/38.

30 Directiva 2003/86.

31 Recurentul nu poate invoca Directiva privind cetățenii întrucât soția și copilul său sunt resortisanți ai Uniunii care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație pe teritoriul Uniunii Europene [a se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții (C-256/11, EU:C:2011:734)]. El nu poate invoca nici Directiva privind reîntregirea familiei întrucât susținătorul reîntregirii nu este resortisant al unei țări terțe.

32 După cum a afirmat recent Curtea într-un context oarecum diferit, Codul de vize nu poate fi invocat atunci când ceea ce se urmărește în esență nu este o viză de scurtă durată. A se vedea Hotărârea din 7 martie 2017, X și X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punctele 47 și 48), pronunțată în contextul unei cereri de viză cu valabilitate teritorială limitată în vederea depunerii unei cereri de protecție internațională.

33 În general, mai sus, punctele 74-80 din prezentele concluzii.

34 Hotărârea din 19 decembrie 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

93. Suntem de acord cu această din urmă poziție. Nu există un drept la viză în dreptul Uniunii.

94. În primul rând, interpretăm Hotărârea Koushkaki în mod oarecum diferit față de recurent și de Comisie. Este adevărat că, la punctul 55 din hotărârea menționată, Marea Cameră a Curții a afirmat că autoritățile competente nu pot respinge o cerere de viză uniformă decât în cazurile în care poate fi invocat în privința solicitantului unul dintre motivele de refuz enumerate la articolul 32 alineatul (1) și la articolul 35 alineatul (6) din Codul de vize³⁵.

95. Totuși, în opinia noastră, afirmația respectivă nu înseamnă că „persoana are un drept subiectiv la viză, protejat de dreptul Uniunii”. Contextul contează. În secțiunea hotărârii care conduce la punctul 55, Curtea nu a examinat drepturi individuale, ci scopul general al Codului de vize și puterea de apreciere permisă autorităților statelor membre în aplicarea sa. La punctele 50-54, aflate imediat înaintea acestei afirmații, Curtea a reamintit că scopul Codului de vize este să armonizeze condițiile de eliberare a vizei, prevăzând astfel o viză în mod efectiv uniformă și prevenind fenomenul de „visa shopping”. Criteriile stabilite de Codul de vize trebuie respectate. Statele membre trebuie să le aplice în mod uniform.

96. Interpretat din această perspectivă, punctul 55 din hotărâre reia în esență cerința legalității uniforme impusă statelor membre prin dispozițiile relevante din Codul de vize. Totuși, din afirmația că autoritățile administrative naționale trebuie să respecte obligațiile care le revin în temeiul Codului de vize în mod sigur nu rezultă că o persoană are un drept subiectiv la viză. Altfel spus, din afirmația că un arbitru trebuie să aplice cu strictețe regulile jocului și nu poate refuza să acorde un timeout sau să sancționeze un fault atunci când regulile impun aceasta nu rezultă că oricare dintre concurenți are un drept subiectiv de a câștiga meciul.

97. În al doilea rând și poate mai fundamental, considerăm că admiterea existenței unui drept subiectiv la viză ar presupune existența unui drept de intrare pe teritoriul Uniunii. Totuși, nu există un asemenea drept.

98. Simpla existență a obligației de a deține viză în sine exclude deja, *per se*, ideea unui drept subiectiv de intrare pe teritoriul statelor membre. După cum se afirmă la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Codul de vize, viza este „o autorizație eliberată de un stat membru în scopul [...] tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni [...]”.

99. Dacă analizăm rațiunea care stă la baza vizelor, ele sunt expresia suveranității statului pe teritoriul său, „un instrument de control al intrărilor și, prin urmare, al fluxurilor migratorii, după cum se poate dovedi în același timp un instrument de politică externă și de securitate”³⁶. Prin urmare, revine statelor membre să utilizeze puterea lor de apreciere pentru a decide cine poate intra pe propriul teritoriu, chiar și în împrejurări excepționale³⁷. *A fortiori* în împrejurări obișnuite, statele membre sunt cele care trebuie să aprecieze în definitiv dacă, de exemplu, solicitantul vizei poate constitui o amenințare pentru ordinea publică, dacă are mijloacele de subsistență necesare sau dacă există îndoieli rezonabile legate de intenția sa de a părăsi teritoriul statelor membre înainte de expirarea vizei solicitate.

35 Hotărârea din 19 decembrie 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862), punctul 55. Pentru o abordare similară în contextul unei interdicții de intrare în temeiul Codului Frontierelor Schengen și în contextul refuzului de a elibera un permis de ședere pentru studii, a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), și Hotărârea din 10 septembrie 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187).

36 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 51).

37 Astfel, potrivit articolului 25 din Codul de vize, chiar și vizele acordate din motive de ordin umanitar se eliberează doar atunci când statul membru consideră că este necesar să deroge de la principiul obligativității îndeplinirii condițiilor de intrare specificate în Codul Frontierelor Schengen.

100. În sfârșit, nu toți străinii sunt egali în ceea ce privește obligația de a deține viză. Însuși faptul că unele persoane (precum cetățenii Uniunii și membrii lor de familie sau resortisanții țărilor terțe care sunt scutiți de obligația de a deține viză³⁸) nu trebuie să obțină viza pentru a intra pe teritoriul Uniunii arată că cei care trebuie să prezinte o viză valabilă la frontieră nu beneficiază de un drept la viză, nici de un drept de intrare³⁹, spre deosebire de unele dintre persoanele „privilegiate” sus-menționate care beneficiază de dreptul menționat.

101. În acest sens, suntem de acord cu îndoielile exprimate de avocatul general Mengozzi în Concluziile sale prezentate în cauza Koushkaki cu privire la adoptarea Codului de vize sub forma unui regulament și faptul că aceasta a însemnat că „statele membre au consimțit *de facto* la un salt calitativ prezentând același caracter fundamental ca trecerea unei obligații a statelor membre de a respinge o cerere de viză [...] la consacrarea unui drept subiectiv la eliberarea vizei pe care l-ar putea invoca resortisanții țărilor terțe”⁴⁰.

102. Pe scurt, nu există un drept subiectiv la viză care ar putea determina aplicarea articolului 47 primul paragraf din cartă.

c) Dreptul la soluționarea cererii în mod echitabil și corespunzător

103. Totuși, în pofida lipsei unui drept material la viză care să poată fi invocat în susținerea aplicării articolului 47 primul paragraf din cartă, este clar că afirmația Curții citată mai sus din Hotărârea Koushkaki rămâne relevantă la un alt nivel. Dacă există o obligație din partea autorităților administrative de a aplica Codul de vize și dispozițiile sale într-un anumit mod, trebuie să existe un drept corelativ care corespunde acestei obligații de legalitate. Dreptul respectiv nu este dreptul material la eliberarea unei vize, ci are mai degrabă caracter procedural. Nu este dreptul la viză, ci dreptul ca cererea depusă să fie tratată și soluționată în mod echitabil și corespunzător.

104. Astfel, revenind la metafora din domeniul sportului, deși nu are dreptul la rezultatul concret al jocului, concurentul are, prin însuși faptul participării la meci, dreptul la un joc corect.

105. Se poate adăuga că o asemenea interpretare nu este deloc rară în alte domenii ale dreptului Uniunii: se poate face o paralelă cu domenii ca achizițiile publice, cererile de finanțare sau de permis de ședere⁴¹. În toate aceste situații, nu există un drept ca atare la rezultat, și anume la obținerea contractului de achiziții publice, a finanțării sau a permisului. Totuși, există un drept la soluționarea în mod corespunzător și legal a cererii, iar dreptul menționat poate constitui temeiul pentru controlul jurisdicțional al deciziei referitoare la cerere.

106. Aplicat în prezenta cauză, raționamentul de mai sus implică faptul că recurentul beneficiază de un drept procedural care este protejat de dreptul Uniunii, și anume dreptul la examinarea cererii sale de viză în mod legal. Astfel, întrucât deține un drept garantat de dreptul Uniunii, trebuie recunoscut dreptul său la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești în conformitate cu articolul 47 primul paragraf din cartă.

38 A se vedea Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de această obligație (JO 2001, L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97).

39 La articolul 30, chiar Codul de vize separă viza și dreptul de intrare precizând că „[s]impla deținere a unei vize uniforme sau a unei vize cu valabilitate teritorială limitată nu conferă în mod automat dreptul de intrare”.

40 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punctul 54).

41 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 iulie 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094), Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Star Storage și alții (C-439/14 și C-488/14, EU:C:2016:688).

2. „Dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești” în contextul unei decizii de refuz al acordării unei vize

107. Vom face trei observații finale în legătură cu natura căii de atac de natură jurisdicțională necesare în contextul refuzului unei vize în temeiul articolului 47 primul paragraf.

108. În primul rând, potrivit Hotărârii Koushkaki, statele membre trebuie să elibereze vize atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute în Codul de vize. Motivul este că există o listă exhaustivă de motive pentru refuzarea, anularea sau revocarea unei vize în Codul de vize⁴². Totuși, inclusiv în Hotărârea Koushkaki, Curtea a insistat pe „larga marjă de apreciere” de care beneficiază statele membre în cadrul examinării cererilor de viză⁴³. În particular, ea a subliniat că aprecierea situației individuale a unui solicitant de viză implică efectuarea unor evaluări complexe. Evaluările menționate implică elaborarea unor previziuni referitoare la comportamentul previzibil al respectivului solicitant și trebuie să se bazeze în special pe o cunoaștere aprofundată a țării în care locuiește acesta din urmă⁴⁴.

109. În al doilea rând, larga marjă de apreciere a autorităților statelor membre se traduce în mod logic printr-un standard mai ușor al controlului jurisdicțional care trebuie să fie exercitat de instanțele statelor membre⁴⁵. Astfel, în situații cum este cea aflată în discuție în procedura principală, este suficient ca instanțele naționale să garanteze că decizia de refuz al acordării unei vize nu a fost arbitrară, ci a corespuns faptelor astfel cum au fost stabilite de autoritatea administrativă și a fost luată apoi în limitele puterii de apreciere a autorităților administrative.

110. În al treilea rând, obligația care revine statelor membre potrivit articolului 47 primul paragraf din cartă este de a garanta însuși nucleul sau esența dreptului consacrat în cuprinsul său, și anume accesul la instanțe⁴⁶. Pentru menținerea nucleului respectiv, reexaminarea jurisdicțională a deciziilor nu poate fi exclusă în cazul unei încălcări a unui drept al Uniunii sau a unei libertăți⁴⁷. Totuși, aceasta nu implică, în contextul concret al situațiilor de tipul celei de față, nicio obligație pozitivă suplimentară din partea statelor membre de a facilita în mod activ accesul menționat.

111. În final, un asemenea drept de acces la instanțe conceput în mod rezonabil în materie de vize nu doar că respectă dreptul solicitanților de a fi tratați echitabil și corect, ceea ce derivă din demnitatea lor umană, ci și interesul special al Uniunii și al statelor membre de a susține și a controla exercitarea puterii publice și legalitatea (la nivel european). Este posibil ca această necesitate să fie chiar mai puternică în locuri depărtate din punct de vedere geografic, precum consulatele statelor membre

42 A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctele 38 și 47).

43 *Ibidem*, punctele 60-63.

44 *Ibidem*, punctele 56 și 57.

45 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Szpunar privind refuzul eliberării unui permis de ședere pentru studenți prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 72).

46 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punctul 59), și Hotărârea din 30 iunie 2016, Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 44).

47 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 martie 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 și C-373/09, EU:C:2011:156, punctul 63). A se vedea, deja înainte de intrarea în vigoare a cartei, de exemplu, Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia (C-97/91, EU:C:1992:491, punctele 13 și 14).

răspândite în întreaga lume, unde instrucțiunile și orientările provenite de la centru ar putea fi interpretate și puse în aplicare în mai multe moduri. Prin urmare, o acțiune individuală ar putea fi în egală măsură benefică pentru a pune în lumină practicile efective dintr-un asemenea loc⁴⁸. Astfel, să fie lumină!

C. Articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize și articolul 47 primul paragraf din cartă aplicate împreună

112. Potrivit articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, dreptul de exercitare a unei căi de atac este deschis în ceea ce privește natura acestui drept: el poate fi realizat, în funcție de opțiunea statului membru, printr-o cale de atac administrativă, printr-o cale de atac jurisdicțională sau, de asemenea, printr-o cale de atac hibridă cu elemente ale ambelor tipuri de căi de atac. În schimb, articolul 47 primul paragraf din cartă impune în mod clar recurgerea la o instanță judecătorească, și anume o cale de atac jurisdicțională.

113. Prin întrebarea sa, instanța de trimitere a propus ca articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize să fie interpretat *din perspectiva* articolului 47 din cartă. Ce ar însemna aceasta în practică?

114. Expresia „interpretat din perspectiva”⁴⁹, după cum a sugerat Comisia în prezenta cauză, ar însemna că dreptul de exercitare a unei căi de atac prevăzut la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize se referă la o cale de atac jurisdicțională. Totuși, o asemenea reajustare interpretativă a noțiunii ar înlătura totodată în mod efectiv opțiunea exercitării unei căi de atac administrative în temeiul Codului de vize.

115. În schimb, dacă articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize și articolul 47 din cartă ar fi interpretate și aplicate împreună, în paralel, rezultatul ar fi diferit. Aceasta ar însemna că statele membre își pot păstra în mod clar libertatea de a alege tipul de cale de atac în conformitate cu articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize, deși, în final, trebuie să existe posibilitatea exercitării controlului jurisdicțional în temeiul articolului 47 primul paragraf din cartă.

116. În opinia noastră, cea din urmă interpretare este corectă. Nu vedem de ce, în prezenta cauză, articolul 47 primul paragraf din cartă ar trebui să priveze în mod efectiv statele membre de opțiunea creării unui sistem de control (administrativ sau hibrid) pe care îl consideră corespunzător având în vedere tradițiile lor juridice și specificitatea litigiului respectiv.

117. Se poate sugera că, prin analogie cu alte domenii, principiul protecției jurisdicționale efective nu se opune unei reglementări naționale care impune punerea în aplicare în prealabil a unei proceduri de conciliere extrajudiciară a unei reglementări naționale care impune desfășurarea în prealabil a unei proceduri extrajudiciare de soluționare a litigiilor sau recurgerea la o procedură de mediere ca o condiție de admisibilitate a acțiunii în justiție⁵⁰.

48 Două decizii recente ale Marii Camere din cadrul Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) ar putea fi menționate ca ilustrări. În Hotărârea din 30 mai 2017, cauza nr. 10 Azs 153/2016-52, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a abordat problemele structurale existente la ambasada cehă din Hanoi, unde soluționarea cererilor de permise de muncă era supusă unei proceduri de tip kafkian, care în mod efectiv nu permitea nicio depunere corectă a unei cereri. Făcând referire la jurisprudența sa anterioară în materie și afirmând că practica continuă a serviciului public ceh este cu totul inacceptabilă și rușinoasă (punctul 56 din decizie), Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a adăugat că „serviciul public ceh a stabilit pentru solicitanții anumitor permise de ședere cehe, în special în Vietnam și în Ucraina, un sistem complet opac, dependent de comportamentul arbitrar al funcționarilor publici competenți care controlează accesul la depunerea acestor cereri, eliminând astfel orice urmă de control extern, dar oferind indicii puternice de corupție și abuz” (punctul 57 din decizie; a se vedea și o hotărâre paralelă din aceeași zi în cauza nr. 7 Azs 227/2016-36).

49 Pentru o cauză în care Curtea a interpretat dreptul secundar al Uniunii „din perspectiva” articolului 47 din cartă, în contextul achizițiilor publice, a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2016, Star Storage și alții (C-439/14 și C-488/14, EU:C:2016:688).

50 A se vedea Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții (C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146), și Hotărârea din 14 iunie 2017, Menini și Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457).

118. Totuși, considerăm că o asemenea analogie sau mai degrabă necesitatea sa de la bun început este foarte surprinzătoare. Ea ar presupune efectiv, în primul rând, eliminarea posibilității de alegere (prevăzută expres) a statelor membre prin restrângerea domeniului de aplicare al articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize prin intermediul articolului 47 primul paragraf din cartă, doar pentru a reintroduce aceeași posibilitate de alegere prin intermediul jurisprudenței (fără îndoială general aplicabile) referitoare la mecanismele de soluționare prealabilă care sunt în mod inerent compatibile cu articolul 47 primul paragraf din cartă.

119. Prin urmare, se poate sugera că articolul 47 primul paragraf din cartă nu pune sub semnul întrebării însăși existența altor căi de atac, precum cele administrative prevăzute în mai multe state membre. El nu modifică nici conținutul articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize. Articolul 47 primul paragraf din cartă doar adaugă o obligație a statelor membre: într-o anumită etapă a procedurii, trebuie să existe posibilitatea sesizării unei instanțe judecătorești. Înainte de aceasta, revine fiecărui stat membru decizia de a opta pentru o cale de atac pur administrativă (în fața aceleiași autorități sau a alteia), pentru un control exercitat de instanțe mixte formate atât din judecători, cât și din funcționari publici sau, desigur, în cazul în care statul membru în cauză dorește aceasta, să permită și exercitarea controlului în mod direct de către o instanță judecătorească în sensul articolului 47 primul paragraf.

120. Ajungem astfel la ultimul nostru argument, abordat de asemenea în cadrul ședinței în prezenta cauză: ce înseamnă „instanță judecătorească” în sensul articolului 47 primul paragraf din cartă în contextul de față?⁵¹

121. În ceea ce privește cerințele de la articolul 47 primul paragraf din cartă, considerăm că este destul de clar că dispoziția respectivă are în vedere un organ cu caracter judiciar în mod efectiv independent și imparțial care îndeplinește toate criteriile definitorii pentru o instanță în sensul articolului 267 TFUE. Astfel, organul menționat trebuie să fie de origine legală, trebuie să aibă caracter permanent, competența sa trebuie să aibă caracter obligatoriu, procedura trebuie să aibă o natură contradictorie – și anume o natură contradictorie judiciară, trebuie să aplice normele de drept și trebuie să fie independent⁵². Totuși, spre deosebire de flexibilitatea arătată de Curte în ceea ce privește aplicarea acestor criterii în vederea admisibilității cererilor de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE, în vederea asigurării respectării articolului 47 primul paragraf din cartă, *toate criteriile menționate* trebuie să fie îndeplinite⁵³.

122. Din nou, însă, după cum am afirmat deja mai sus, articolul 47 primul paragraf din cartă impune ca, într-o anumită etapă, situațiile care implică o decizie de refuz al unei vize să *poată* fi supuse unei instanțe care îndeplinește toate criteriile menționate. Aceasta nu înseamnă că situația trebuie să fie supusă imediat unui asemenea organ sau că oricare dintre organele anterioare trebuie să îndeplinească de asemenea criteriile în cauză.

51 Curtea s-a confruntat deja cu această chestiune în Hotărârea Zakaria, în contextul Codului Frontierelor Schengen în ceea ce privește dispoziția echivalentă celei de la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize. Acolo, întrebarea, care în final nu a fost analizată de Curte, a fost dacă articolul 13 alineatul (3) din Codul Frontierelor Schengen impune statelor membre obligația să garanteze o cale de atac „în fața unei instanțe judecătorești sau în fața unui organ administrativ care să răspundă, din punct de vedere instituțional și funcțional, aceluiași garanții ca o instanță judecătorească” [Hotărârea din 17 ianuarie 2013 (C-23/12, EU:C:2013:24)].

52 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 septembrie 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punctul 23), Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 46 și următoarele), Hotărârea din 24 mai 2016, MT Højgaard și Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, punctul 23). A se vedea, de asemenea, referitor la Irish Refugee Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Refugiați), Hotărârea din 31 ianuarie 2013, D. și A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punctul 95 și următoarele).

53 A se vedea în continuare Concluziile noastre prezentate în cauza Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, punctele 101-107).

V. Concluzie

123. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă, Polonia) după cum urmează:

- „– Articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentul European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) trebuie să fie interpretat în sensul că permite fiecărui stat membru să decidă cu privire la natura căii de atac împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize, cu condiția ca această cale de atac să respecte principiile echivalenței și efectivității.
- Articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie să fie interpretat în sensul că statele membre nu pot exclude posibilitatea exercitării controlului jurisdicțional împotriva deciziilor de refuz al acordării unei vize de către o instanță judecătorească în sensul articolului 267 TFUE.”