



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 28. marca 2019¹

Zadeva C-680/17

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Utrecht, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Vizumski zakonik – Člen 32 – Zavrnitev izdaje schengenskega vizuma – Pravica do vložitve tožbe – Procesno upravičenje – Člen 8 – Sporazumi o zastopanju – Pristojni organ – Država članica, ki je sprejela končno odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Utrecht, Nizozemska, v nadaljevanju: predložitveno sodišče) Sodišču omogoča, da pojasni pravno ureditev, ki se uporablja za izdajo in zavrnitev izdaje vizumov na podlagi Uredbe (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (v nadaljevanju: Vizumski zakonik).² Predlog se primarno nanaša na dva vidika te ureditve. Pri prvem gre za sporazume o konzularnem zastopanju držav članic zaradi izdaje in zavrnitve izdaje vizumov v tretjih državah, v katerih pristojna država članica sama nima konzularnega predstavništva, in na obseg takega zastopanja. Drugi se nanaša na pritožbe zoper odločbe, s katerimi je zavrnjena izdaja vizuma, natančneje na (i) določitev, katera država članica dokončno odloči, kadar je sklenjen sporazum o zastopanju, in je torej pristojna za obravnavanje pritožbe zoper to odločbo, in na (ii) to, ali smejo referenčne osebe v lastnem imenu vložiti pritožbo zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 (UL 2009, L 243, str. 1, popravka v UL 2018, L 284, str. 38, in v UL 2018, L 284, str. 38), nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1).

Pravni okvir

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

2. Člen 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.³ V tretjem odstavku tega člena je določeno, da je treba osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, odobriti pravno pomoč, kolikor je ta potrebna za zagotovitev dostopa do sodnega varstva.

3. V skladu s členom 51(1) se določbe Listine uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije. Za države članice se uporabljajo samo, ko izvajajo pravo Unije.

Vizumski zakonik

4. Vizumski zakonik je bil sprejet na pravni podlagi člena 62(2) PES (zdaj člen 77 PDEU)⁴ in je z vzpostavitvijo skupnega korpusa zakonodaje namenjen spodbujanju „nadaljnega razvoja skupne vizumske politike v okviru večplastnega sistema, ki je namenjen olajšanju zakonitega potovanja in boju proti nezakonitem priseljevanju, s pomočjo nadaljnega usklajevanja nacionalne zakonodaje in postopkov obravnave na lokalnih konzularnih predstavništvih“.⁵

5. V uvodni izjavi 4 je navedeno, da „[bi] [d]ržave članice [...] morale biti prisotne ali zastopane za vizumske namene v vseh tretjih državah, za katerih državljanse se zahtevajo vizumi. Države članice, ki v zadevni tretji državi ali v določeni regiji zadevne tretje države nimajo konzulata, bi si morale prizadevati za sklenitev dogovora o zastopanju, tako da prosilci za izdajo vizuma ne bi imeli nesorazmerno oteženega dostopa do konzulata“.

6. V uvodni izjavi 13 so naštet različne oblike sodelovanja med državami članicami, kot so med drugim omejeno zastopanje, skupna vložišča in sodelovanje z zunanjimi ponudniki storitev. Države članice smejo opredeliti vrsto organizacijske strukture, ki jo bodo uporabile v vsaki tretji državi.

7. V uvodni izjavi 18 je navedeno, da „[bi bilo] [z]aradi različnih lokalnih razmer [...] treba oceniti praktično uporabo posebnih zakonodajnih določb med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi držav članic na posameznih lokacijah, da se zagotovi usklajena uporaba pravnih določb ter prepreči ‚trgovanje z vizumi‘ in različna obravnava prosilcev za vizum“.

8. V uvodni izjavi 22 je navedeno, da bi bilo treba, da se zagotovi usklajena uporaba Vizumskega zakonika na operativni ravni, sestaviti navodila o praksi in postopkih, ki jih uporabljajo države članice, kadar obravnavajo vloge za izdajo vizuma.

9. V uvodni izjavi 34 je obravnavan položaj Švice. Kar zadeva to državo, pomeni Vizumski zakonik razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda.⁶

3 UL 2010, C 83, str. 389 (v nadaljevanju: Listina). Ta pravica temelji na členu 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP). Glej tudi Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17, v nadaljevanju: Pojasnila k Listini).

4 Uvodna izjava 2.

5 Uvodna izjava 3, v kateri je citirana točka 1.7.3 Haaškega programa: Krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji (UL 2005, C 53, str. 1, v nadaljevanju: Haaški program).

6 UL 2008, L 53, str. 52 (v nadaljevanju: Schengenski pridružiteni sporazum med EU in Švico). V Priročniku za obravnavo vlog za izdajo vizumov in spremembo izdanih vizumov (prečiščena različica z dne 9. julija 2014, s katero se spreminja Sklep Komisije C(2010) 1620 final z dne 19. marca 2010, v nadaljevanju: Vizumski priročnik) je na strani 10 pojasnjeno, da se za namene Vizumskega zakonika in Vizumskega priročnika izraz „države članice“ nanaša na tiste države članice Unije, ki v celoti uporabljajo schengenski pravni red, in pridružene članice, izraz „ozemlje držav članic“ pa se nanaša na ozemlje teh držav članic.

10. V členu 1(1) je določeno področje uporabe Vizumskega zakonika kot vzpostavitev „postopk[ov] in pogoje[v] za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180 dnevem obdobju“. V skladu s členom 1(2) se te določbe uporabljajo za vse državljane tretjih držav, ki morajo imeti vizum na podlagi Uredbe (ES) št. 539/2001.⁷

11. Člen 4(1) določa, da „[v]loge obravnavajo in odločitve o njih sprejmejo konzulati“.

12. Člen 5(1)(a) določa, da je država članica, ki je pristojna za obravnavo in sprejetje odločitve o vlogi za izdajo enotnega vizuma, med drugim „država članica, ozemlje katere je edini cilj potovanj(-a)“. V skladu s členom 5(4) si morajo države članice skupaj prizadevati preprečiti, da vloga ne bi bila obravnavana oziroma o njej ne bi bila sprejeta odločitev, ker država članica, pristojna v skladu z odstavki 1 do 3, nima konzulata ali predstavništva v tretji državi, v kateri prosilec odda vlogo v skladu s členom 6.

13. Člen 6(1) določa, da „[v]logo obravnava in o njej odloči konzulat pristojne države članice, pod katere sodno pristojnostjo prosilec zakonito prebiva“.

14. Člen 8 določa:

„1. Država članica lahko izrazi pripravljenost, da bo zastopala drugo državo članico, ki je pristojna v skladu s členom 5, in sicer da bi v imenu te države članice obravnavala vloge in izdajala vizume. Poleg tega lahko država članica v omejenem obsegu zastopa drugo državo članico samo za sprejem vlog in vnos biometričnih identifikatorjev.

2. Če namerava konzulat države članice zastopnice zavrni izdajo vizuma, posreduje vlogo pristojnim organom zastopane države članice, da lahko ti v [določenih rokih] sprejmejo končno odločitev o vlogi.

[...]

4. Država članica zastopnica in zastopana država članica skleneta dvostranski sporazum, v katerem je določeno naslednje:

- (a) trajanje takšnega zastopanja, čeprav samo začasnega, in postopke za prenehanje zastopanja;
- (b) zlasti kadar ima zastopana država članica konzulat v zadevni tretji državi, določbe o zagotovitvi prostorov in osebja ter prejetju plačil s strani zastopane države članice;
- (c) lahko je določeno, da mora država članica zastopnica vloge določenih kategorij državljanov tretje države posredovati centralnim organom zastopane države članice zaradi predhodnega posvetovanja [...];
- (d) z odstopanjem od odstavka 2 se lahko konzulat države članice zastopnice pooblasti, da po obravnavi vloge zavrne izdajo vizuma.

5. Države članice, ki v tretji državi nimajo konzulatov, skušajo skleniti sporazume o zastopanju z drugimi državami članicami, ki imajo konzulate v tej državi.

⁷ Uredba Sveta z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65). Šrilanka je v Prilogi I k tej uredbi navedena kot tretja država, katere državljani morajo imeti vizume.

6. Da prosilec za izdajo vizuma zaradi slabe prometne infrastrukture ali velikih razdalj v določeni regiji oziroma na določenem zemljepisnem območju dostop do konzulatov ne bi bil nesorazmerno otežen, si države članice, ki v tej regiji ali na tem območju nimajo konzulatov, prizadevajo skleniti sporazume o zastopanju z drugimi državami članicami, ki v tej regiji ali na tem območju imajo konzulate.

[...]

9. Če konzulat države članice zastopnice sklene sodelovati z zunanjim ponudnikom storitev, [...] obsega takšno sodelovanje tudi vloge v okviru sporazumov o zastopanju. Centralni organi zastopane države članice so vnaprej obveščeni o načinih takšnega sodelovanja.“

15. V poglavju II naslova III so urejene vloge za izdajo vizuma. V členu 11(1) tega poglavja je določeno, da morajo prosilci oddati obrazec iz Priloge I. V skladu s členom 11(3) mora biti obrazec na voljo v uradnih jezikih (a) države članice, za katero se zahteva vizum, (b) države gostiteljice, (c) države gostiteljice in države članice, za katero se zahteva vizum, ali (d) v primeru zastopanja, države članice zastopnice. Člen 11(4) določa, da „[č]e obrazec ni na voljo v uradnem(-ih) jeziku(-ih) države gostiteljice, se prosilec zagotovi prevod obrazca v ta(-e) jezik(-e)“.

16. Poglavje IV naslova III je naslovljeno „Izdaja vizuma“. Člen 32 tega poglavja („Zavrnitev izdaje vizuma“) določa, da:

„1. [...] se izdaja vizuma zavrne:

(a) če

[...]

(iii) prosilec ne predloži dokazila o zadostnih sredstvih za preživljanje, tako za trajanje nameravanega bivanja kot za vrnitev v svojo matično državo ali državo stalnega prebivališča ali za tranzit v tretjo državo, v katero bo nedvomno sprejet, ali da je sposoben zakonito pridobiti navedena sredstva;

[...]

2. Prosilec je o sklepu o zavrnitvi in razlogih za zavrnitev obveščen s pomočjo standardnega obrazca iz Priloge VI.

3. Prosilci, katerim se zavrne izdaja vizuma, se lahko pritožijo. Pritožbe se vložijo zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi, v skladu z nacionalnim pravom te države članice. Države članice zagotovijo prosilec informacije o postopku, v skladu s katerim je treba ravnati v primeru pritožbe, kakor je navedeno v Prilogi VI.“

Schengenski pridružitveni sporazum med EU in Švico

17. Namen sporazuma je organizirati sodelovanje med Evropsko unijo in Švico v zvezi z izvajanjem, praktično uporabo in nadaljnjim razvojem schengenskega pravnega reda.⁸ Tako mora v skladu s členom 2(1), (2) in (3) Švica izvajati in uporabljati določbe iz prilog A in B k Sporazumu ter akte in ukrepe Evropske unije in Evropske skupnosti, ki spreminjajo ali nadgrajujejo te določbe.

⁸ Glej osmo uvodno izjavo Sporazuma.

18. Člen 8(1) določa, da mešani odbor⁹ stalno spremlja razvoj sodne prakse Sodišča in razvoj sodne prakse pristojnih švicarskih sodišč v zvezi s temi določbami, in da se vzpostavi mehanizem, s katerim se poskrbi za redno medsebojno obveščanje o takšni sodni praksi.

19. Švica ima v skladu s členom 8(2) v primerih, ko sodišče države članice na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predloži vprašanje, ki zadeva razlago določb iz člena 2, pravico temu sodišču predložiti navedbe o zadevi ali pisne izjave.

20. Člen 9 določa, da mora Švica vsako letu mešanemu odboru predložiti poročilo o tem, kako so njeni upravni in sodni organi uporabljali in razlagali upoštevne določbe Sporazuma, kot jih je razlagalo Sodišče. Če mešani odbor v roku dveh mesecev po tem, ko je bil uradno obveščen o bistvenih razhajanjih med sodno prakso Sodišča in švicarskih sodišč ali o bistvenih razhajanjih pri uporabi upoštevni določb med organi zadevnih držav članic in švicarskimi organi, ne more zagotoviti enotne uporabe in razlage, se sproži postopek iz člena 10. Če ta postopek ne uspe, se Schengenski pridružitveni sporazum med EU in Švico preneha uporabljati.

Sporazum o zastopanju med Nizozemsko in Švico

21. Sporazum o zastopanju med Nizozemsko in Švico, veljaven v času dejanskega stanja (v nadaljevanju: sporazum o zastopanju), je začel veljati 1. oktobra 2014. V njem je določeno, da Švica zastopa Nizozemsko glede vseh vrst schengenskih vizumov med drugim v Šrilanki.

22. V skladu s točko 2 tega sporazuma „zastopanje“ vključuje med drugim „po potrebi zavrnitev izdaje vizuma, če je to v skladu s členom 8(4)(d) Vizumskega zakonika, in obravnavo pritožb v skladu z nacionalnim pravom stranke zastopnice (člen 32(3) Vizumskega zakonika) [...]“.

Nacionalno pravo

23. V predložitveni odločbi je malo informacij o veljavnem nacionalnem pravu. Opozarjam zgolj, da člen 1:2(1) Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnem upravnem postopku) določa, da lahko zainteresirane stranke v smislu tega člena vložijo ugovor ali pritožbo zoper odločbo. Po mnenju predložitvenega sodišča to pomeni, da je referenčna oseba v zvezi z vlogami za izdajo vizuma zainteresirana stranka za vložitev pritožbe v lastnem imenu zoper zavrnitev vloge za izdajo vizuma.

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

24. Sumanan Vethanayagam in Sobitha Sumanan (v nadaljevanju: S. in S. Vethanayagam) sta zakonca. Sta državljana Šrilanke in živita v Šrilanki.

25. S. in S. Vethanayagam sta zaprosila za izdajo schengenskega vizuma zaradi obiska sestre oziroma sva kinje, Kamalaranee Vethanayagam (v nadaljevanju: referenčna oseba), ki je nizozemska državljanka, in njenega sina na Nizozemskem. Ker Nizozemska ni imela konzularne službe v Šrilanki, sta vlogi podala – na podlagi ureditve zastopanja v skladu s švicarsko-nizozemskim sporazumom o zastopanju – prek VFS Global v Jaffni (zunanjí ponudnik storitev), ki za Švico obravnava vloge za izdajo vizumov na severu Šrilanke.

⁹ Mešani odbor je ustanovljen s členom 3 Schengenskega pridružitvenega sporazuma med EU in Švico, njegov namen pa je obravnavanje vseh zadev iz člena 2 tega sporazuma in zagotovitev, da „se ustrezno upoštevajo vsi pomisleki, ki jih izrazi Švica“ (člen 4(1)).

26. Vlogi S. in S. Vethanayagam sta bili 19. avgusta 2016 zavrjnjeni z obrazložitvijo, da nista dokazala, da imata na voljo dovolj sredstev za preživljanje za nameravani obisk na Nizozemskem in za zagotovitev vrnitve v Šrilanko v smislu člena 32(1)(iii) Vizumskega zakonika (v nadaljevanju: odločba o zavrnitvi). S. in S. Vethanayagam sta bila obveščena, da se lahko zoper odločbo o zavrnitvi pritožita pri pristojnih švicarskih organih.

27. Švicarski organi so 2. decembra 2016 zavrjnili pritožbo S. in S. Vethanayagam ter referenčne osebe (v nadaljevanju: tožeče stranke), zoper odločbo o zavrnitvi. Tožeče stranke so 6. januarja 2017 zoper to odločbo vložile tožbo pri zveznem upravnem sodišču (St. Gallen, Švica). To sodišče je razsodilo, da postopek za tožeče stranke ne more biti brezplačen.

28. Tožeče stranke so začele vzporedni postopek na Nizozemskem, v katerem so izpodbijale odločbo o zavrnitvi. Nizozemski organi so z odločbo z dne 28. septembra 2016 njihove zahtevke zavrjnili, češ da niso pristojni za obravnavanje zadeve. Tožeče stranke so pri predložitvenem sodišču vložile pritožbo.

29. Poleg tega so S. in S. Vethanayagam ter referenčna oseba zaprosili za izdajo vizumov za kratkoročno prebivanje pri Visadienst (služba za izdajo vizumov) na Nizozemskem. Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve) je z odločbo z dne 18. oktobra 2016 zavrjnili obravnavanje teh vlog in z odločbo z dne 23. novembra 2016 ugotovil, da je ugovor tožečih strank zoper to zavrnitev nedopusten.

30. Tožeče stranke so zahtevale sodni nadzor tudi te odločbe. Navedle so, da bi morala vloge za izdajo vizuma in pravna sredstva zoper odločbe o zavrnitvi obravnavati Nizozemska – država članica, ki pomeni glavni cilj potovanja. Švica naj bi delovala samo kot zastopnica Nizozemske. Popolna predaja pristojnosti in odgovornosti za vizumske postopke Švici kot državi zastopnici naj bi bila v nasprotju s členom 47 Listine.

31. Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve) je temu oporekal, češ da je pristojnost za sprejem vlog izdajo vizuma in odločitev o njih v skladu s členom 8(4)(d) Vizumskega zakonika prešla na Švico. Tako bi moral biti na podlagi člena 32(3) Vizumskega zakonika pritožba zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma vložena v Švici.

32. V teh okoliščinah predložitveno sodišče dvomi o razlagi Vizumskega zakonika glede (a) položaja referenčne osebe v zvezi s pritožbami zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma, (ii) koncepta zastopanja iz člena 8(4)(d) Vizumskega zakonika in (iii) združljivosti te ureditve s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine. Zato je predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

- „1. Ali člen 32(3) Vizumskega zakonika nasprotuje temu, da bi lahko imela referenčna oseba kot zainteresirana oseba pri vlogi za izdajo vizuma tožečih strank v svojem imenu možnost vložiti pritožbo in tožbo zoper zavrnitev vloge za izdajo vizuma?
2. Ali je treba zastopanje, kot je urejeno v členu 8(4) Vizumskega zakonika, razlagati tako, da ostane odgovorna (tudi) zastopana država, ali pa je odgovornost v celoti prenesena na državo zastopnico, tako da zastopana država sama ni več pristojna?
3. Če člen 8(4)(d) Vizumskega zakonika omogoča oba načina zastopanja v smislu drugega vprašanja, katero državo članico je treba šteti za državo članico, ki je sprejela končno odločitev v smislu člena 32(3) Vizumskega zakonika?
4. Ali je razlaga člena 8(4) in člena 32(3) Vizumskega zakonika, v skladu s katero lahko prosilci za vizum pravno sredstvo zoper zavrnitev vlog vložijo izključno pri upravnem ali sodnem organu države članice zastopnice in ne v zastopani državi članici, za katero je bil vizum zaprosen, v skladu

s pravico do učinkovitega pravnega sredstva v smislu člena 47 Listine? Ali je za odgovor na to vprašanje upošteveno, da ponujeno pravno sredstvo zagotavlja, da ima prosilec pravico do izjave, da ima pravico do vložitve tožbe v jeziku ene od držav članic, da višina upravnih in sodnih stroškov za pritožbene postopke in tožbene postopke za tožečo stranko ni nesorazmerna in da obstaja možnost brezplačne pravne pomoči? Ali je glede na stopnjo diskrecije, ki jo ima država v vizumskih zadevah, za odgovor na to vprašanje upošteveno, ali ima švicarsko sodišče zadosten vpogled v nizozemski položaj, da zagotovi učinkovito sodno varstvo?“

33. Pisna stališča so vložili skupaj S., S. Vethanayagam in referenčna oseba ter češka, danska, estonska, francoska, italijanska, nizozemska, poljska in švicarska vlada, Evropska komisija, Svet Evropske unije in Evropski parlament. Na obravnavi 6. decembra 2018 so ustne navedbe podali S. in S. Vethanayagam ter referenčna oseba, češka, danska in nizozemska vlada, Komisija, Svet in Evropski parlament.

Presoja

Uvodna pojasnila

34. Podlaga za Schengensko območje je Schengenski sporazum iz leta 1985,¹⁰ s katerim so države pogodbenice sklenile odpraviti vse notranje meje in vzpostaviti enotno zunanjo mejo.

35. Vizumski zakonik razvija schengenski pravni red v zvezi z državljani tretjih držav, ki želijo pridobiti vizum za kratkoročno bivanje v schengenskem območju.¹¹ Pomeni sestavni del cilja postopne uvedbe območja svobode, varnosti in pravice v skladu s členom 67 PDEU.¹² V njem je določena enotna ureditev, v skladu s katero vizume do treh mesecev izdajajo države članice. Leta 2017 je bilo na konzulatih držav članic vloženi približno 14,6 milijona takih vlog.¹³ Pomen te pravne ureditve je torej očiten.

36. Z Vizumskim zakonikom so bili nadomeščeni številni prejšnji predpisi o ureditvi izdaje vizumov s strani držav članic, vsebovani v številnih pravnih instrumentih različne pravne narave.¹⁴ Njegov namen je tako odpraviti sistem različnih predpisov, ki so obstajali pred tem, zaradi preprečevanja trgovanja z vizumi in različnega obravnavanja prosilcev za vizum.¹⁵ Sodelujoče države so se strinjale, da bodo harmonizirale pogoje in postopke za izdajo vizumov za nameravano bivanje na svojem ozemlju.¹⁶ Pri opredelitvi akta kot akta, ki spada v schengenski pravni red, ali akta, ki pomeni njegov razvoj, je treba upoštevati potrebno koherentnost tega pravnega reda in potrebo po ohranjanju te koherentnosti pri morebitnem razvoju.¹⁷

10 Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 3). Glej tudi Konvencijo o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9).

11 Uvodna izjava 3 in člen 1(1) Vizumskega zakonika. Schengenski pravni red je opredeljen s Sklepom Sveta z dne 20. maja 1999 o opredelitvi schengenskega pravnega reda za namen določanja pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji (1999/435/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 136).

12 Sodba z dne 10. aprila 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, točka 34).

13 Statistični podatki o schengenskih vizumih za konzulate – 2017. Ti statistični podatki so dostopni na: <https://www.schengenvisainfo.com/>.

14 Glej člen 56 Vizumskega zakonika in korelacijsko tabelo s primerjavo Vizumskega zakonika in prejšnjih ukrepov.

15 Glej uvodno izjavo 18 Vizumskega zakonika ter sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, točka 46). V zvezi s tem so v Vizumskem zakoniku izražene prednostne naloge iz osnutka predloga Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o Vizumskem zakoniku Skupnosti, COM(2006) 403 final (v nadaljevanju: predlog Komisije o Vizumskem zakoniku), str. 4: „Z vključitvijo vseh pravnih instrumentov, s katerimi so urejeni pogoji in postopki za izdajo vizumov, v en [Vizumski zakonik], z izboljšanjem preglednosti in jasnejšo določitvijo obstoječih pravil ter z uvedbo ukrepov za večjo harmonizacijo postopkov ter krepitev pravne varnosti in procesnih garancij, je zagotovljena celovita skupna politika z enakim obravnavanjem prosilcev za vizum“.

16 Glej moje stališče v zadevi Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, točka 36).

17 Sodba z dne 26. oktobra 2010, Združeno kraljestvo/Svet (C-482/08, EU:C:2010:631, točka 48).

37. Vendar z Vizumskim zakonikom ni vzpostavljena popolna harmonizacija.¹⁸ V uvodni izjavi 3 je izrecno navedeno, da je cilj Vizumskega zakonika z vzpostavitvijo skupnega korpusa zakonodaje spodbujanje „nadaljnega razvoja skupne vizumske politike v okviru večplastnega sistema [...] s pomočjo nadaljnega usklajevanja nacionalne zakonodaje in postopkov obravnave na lokalnih konzularnih predstavništvih“. Usklajena uporaba določb Vizumskega zakonika je predstavljena kot cilj, ki ga je treba doseči, in ne kot dejansko stanje, ki izhaja že iz samega sistema, ki je bil vzpostavljen s tem zakonikom.¹⁹

38. Čeprav medsebojno zaupanje ni izrecno omenjeno, je za uporabo Vizumskega zakonika ključno. V Haaškem programu, ki je podlaga za sprejetje Vizumskega zakonika,²⁰ je poudarjena potreba po resničnem in bistvenem prispevku h krepitvi medsebojnega zaupanja in spodbujanju skupnih politik.²¹ Najprej je treba poudariti, da je načelo medsebojnega zaupanja med državami članicami v pravu Unije ključnega pomena, saj omogoča vzpostavitev in ohranjanje območja brez notranjih meja.²² To še posebej velja v okviru sodelovanja med državami članicami schengenskega območja, ki so se odločile, da bodo vzpostavile resnično solidarnost, tako da učinki odločitve, ki jo sprejme država članica, niso omejeni le na ozemlje te države članice, temveč nasprotno vplivajo na to celotno območje.²³ V tem smislu so države članice vzpostavile možnost, da se medsebojno zastopajo za namene izdajanja in zavrnitve izdajanja vizumov (člen 8 Vizumskega zakonika).²⁴ Ti vidiki pričajo o visoki ravni medsebojnega zaupanja, potrebne za izvajanje Vizumskega zakonika.

Prvo vprašanje

39. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali člen 32(3) Vizumskega zakonika nasprotuje temu, da države članice referenčnim osebam prosilcev za vizum dajo pravico, da se v lastnem imenu pritožijo zoper zavrnitev izdaje vizuma.

40. Nizozemska vlada in Komisija navajata, da to vprašanje v obravnavani zadevi ni upoštevno, saj se nanaša na položaj na podlagi nizozemskega prava, medtem ko je Švica pristojna za obravnavanje pritožbe zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma v skladu s švicarskim pravom.

41. To navedbo je treba zavrniti, saj prejudicira odgovor, ki bo dan na druga predložena vprašanja.

42. V skladu z ustaljeno sodno prakso so nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu, pristojna za presojo tega, ali je za izdajo njihove sodbe treba pridobiti predhodno odločbo in ali so vprašanja, ki jih predložijo Sodišču, upoštevna.²⁵ Poleg tega je v obravnavani zadevi referenčna oseba vložila tožbo pred predložitvenim sodiščem v lastnem imenu.

43. V teh okoliščinah se bom posvetila vprašanju, kdo ima pravico do pritožbe zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(3) Vizumskega zakonika.

¹⁸ Glej v tem smislu moje stališče v zadevi Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, točka 42).

¹⁹ Glej v tem smislu uvodni izjavi 18 in 22 Vizumskega zakonika ter sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, točka 42).

²⁰ Glej točko 1.7.3 Haaškega programa, uvodno izjavo 3 Vizumskega zakonika in predlog Komisije o Vizumskem zakoniku, str. 2.

²¹ Glej splošne usmeritve, določene v Haaškem programu.

²² Mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 191).

²³ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, točka 57).

²⁴ Komisija je pred kratkim opozorila, da so sporazumi o zastopanju skladni z načelom medsebojnega zaupanja, na katerem temelji schengenski pravni red. Glej obrazložitevni memorandum, ki je priloga k predlogu Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 810/2009 o [Vizumskem zakoniku], COM(2018) 252 final (v nadaljevanju: predlog Komisije o spremembi Vizumskega zakonika), str. 7.

²⁵ Glej med drugim sodbo z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 36).

44. V tej določbi je jasno navedeno, da se lahko „prosilci, katerim se zavrne izdaja vizuma“, pritožijo.²⁶ Tako imajo, kot je že razsodilo Sodišče, prosilci za vizum v primeru končne odločitve o zavrnitvi vizuma na podlagi te določbe izrecno možnost pritožbe v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki je sprejela to odločbo.²⁷

45. Ali glede na navedeno Vizumski zakonik omogoča državam članicam, da referenčni osebi prosilca dovolijo, da v lastnem imenu vloži tožbo zoper tako odločbo o zavrnitvi – ali pa nasprotuje dodatni pravici do pritožbe?

46. Tožeče stranke, Komisija ter češka, estonska, nizozemska in švicarska vlada menijo, da je taka dodatna pravica na podlagi nacionalnega prava dovoljena. Opozarjajo na drugi stavek člena 32(3) Vizumskega zakonika, v katerem je določeno, da se „[p]ritožbe [...] vložijo zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi, v skladu z nacionalnim pravom te države članice“.

47. Danska, italijanska in poljska vlada zastopajo drugačno stališče. Menijo, da je pravica do pritožbe s členom 32(3) Vizumskega zakonika omejena na prosilce. Dejstvo, da ima prosilec referenčno osebo, ne more spremeniti področja uporabe pravnih sredstev, določenih z Vizumskim zakonikom.

48. To zadnjo trditev zavračam.

49. Sodišče je že razsodilo, da je zakonodajalec Unije državam članicam prepustil odločitev o vrsti in podrobnih pravilih o pravnih sredstvih, ki so na voljo prosilcem za vizum. Kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, notranji pravni red posamezne države članice določiti procesna pravila za uveljavljanje pravnih sredstev, s katerimi se varujejo pravice upravičencev, na podlagi načela procesne avtonomije, vendar le če niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če z njimi ni v praksi onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti).²⁸

50. V teh okoliščinah poudarjam, da z Vizumskim zakonikom ni enotno opredeljen položaj referenčnih oseb.

51. Dokument, ki vključi referenčno osebo v postopek za pridobitev vizuma (garantni obrazec), sestavi vsaka država članica.²⁹ Vizumski zakonik v prilogah ne določa oblike garantnega obrazca – diskrecijsko pravico glede odločitve, ali je dejansko potreben garantni obrazec (in ne, na primer, garantno pismo), prepušča državam članicam. Edina zahteva se nanaša na jezik: garantni obrazec (če obstaja) bi moral biti sestavljen ne le v uradnem(-ih) jeziku(-ih) pristojne države članice, ampak v vsaj še enem uradnem jeziku institucij Evropske unije (člen 14(4), zadnji pododstavek).

52. V Vizumskem zakoniku ni navedb o tem, da se referenčna oseba uradno obvesti o odločbah o izdaji, zavrnitvi, preklicu ali razveljavitvi vizuma.³⁰

26 Tudi francoska različica te določbe je jasna („les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision“), to pa velja tudi za različico v nizozemščini, ki je v obravnavani zadevi jezik postopka („Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan“). V Vizumskem priročniku, ki nima zavezujočega pravnega učinka, je uporabljeno isto besedilo na str. 79: „Prosilci, katerim se zavrne izdaja vizuma, se lahko pritožijo“.

27 Sodba z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točka 24).

28 Sodba z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točki 25 in 26).

29 Člen 14(4) Vizumskega zakonika.

30 Uradna obvestitev prosilca je določena s členom 32(2) Vizumskega zakonika (za odločbe o zavrnitvi) in s členom 34(6) (za odločbe o preklicu ali razveljavitvi vizuma).

53. Vizumski zakonik ne opredeljuje, katere lastnosti mora imeti referenčna oseba, in ne določa pogojev, ki jih mora ta oseba izpolnjevati. V Vizumskem priročniku (glede katerega ponovno opozarjam, da nima zavezujočega pravnega učinka, ampak pomeni zgolj prikaz tega, kako Komisija razlaga Vizumski zakonik) je navedeno, da so referenčne osebe lahko ne le fizične osebe, ampak tudi zasebne družbe ali katere koli druge pravne osebe.

54. Skratka, v Vizumskem zakoniku ni določeno pravzaprav nič o pravnem položaju referenčnih oseb. Iz tega sledi, da spadajo upoštevna vprašanja v okvir nacionalne procesne avtonomije, pod pogojem, da se upoštevata načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

55. Menim, da to vsebuje možnost, da referenčne osebe v lastnem imenu vložijo pritožbo zoper zavrnitev izdaje vizuma v skladu z nacionalnimi procesnimi pravili, kot je določeno v členu 32(3) Vizumskega zakonika.

56. Dodajam zgolj, da mora biti s temi nacionalnimi procesnimi pravili zagotovljeno, da pravice referenčnih oseb do pritožbe (če jih imajo) ne vplivajo negativno na pravico do pritožbe, ki jo ima zoper odločbo o zavrnitvi prosilec za vizum in ki izhaja neposredno iz Vizumskega zakonika. Ob tem pa si je – če se je prosilec za vizum že pritožil zoper odločbo o zavrnitvi – težko predstavljati, kako bi lahko referenčna oseba vložila drugo pritožbo zoper isti sklep.

57. Naloga predložitvenega sodišča, ki je edino pristojno za razlago določb nacionalnega prava, je, da ugotovi, ali in v kolikšnem obsegu zadevna ureditev ponovne preučitve iz postopka v glavni stvari izpolnjuje te zahteve.³¹

58. Zato ugotavljam, da člen 32(3) Vizumskega zakonika ne nasprotuje temu, da države članice referenčnim osebam prosilcev za vizum dajo pravico, da se v lastnem imenu pritožijo zoper zavrnitev izdaje vizuma. Vendar ta pravica ne sme negativno vplivati na pravico prosilca do pritožbe.

Drugo in tretje vprašanje

59. Drugo in tretje vprašanje je smiselno preučiti skupaj. Predložitveno sodišče pri tem v bistvu prosi za napotke o tem, katero državo članico bi bilo treba šteti za tisto, ki izda končno odločitev v smislu člena 32(3) Vizumskega zakonika v okoliščinah, ko obstaja sporazum o zastopanju, s katerim je država članica zastopnica pooblaščenca, da zavrne izdajo vizuma v skladu s členom 8(4)(d) Vizumskega zakonika.

60. V Vizumskem zakoniku ni opredeljen izraz „država članica, ki je sprejela končno odločitev o vlogi“ v primeru zavrnitve izdaje vizuma (in ki je torej pristojna za obravnavanje pritožbe zoper to zavrnitev) v kontekstu te določbe.

61. Tako iz zahteve po enotni uporabi prava Unije in iz načela enakosti izhaja, da je treba besedilo posamezne določbe tega prava, ki se za opredelitev svojega smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Evropski uniji, in sicer ob upoštevanju med drugim okvira, v katerega je ta določba umeščena, in cilja, ki ga zadevna ureditev, katere del je ta določba, uresničuje.³²

³¹ Glej v tem smislu z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točka 31).

³² Sodba z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 36 in navedena sodna praksa).

62. Pred Sodiščem sta bili predstavljeni dve diametralno nasprotni stališči. Češka, danska, estonska, francoska, nizozemska, poljska in švicarska vlada ter Komisija navajajo, da če je dvostranski sporazum o zastopanju sklenjen na podlagi člena 8(4)(d) Vizumskega zakonika, se na državo *zastopnico* prenese vse: tako odločanje samo kot tudi obravnava naknadne pritožbe. Pritožniki in italijanska vlada navajajo, da bi morala končno odločitev sprejeti *zastopana* država članica, ki je torej pristojna za obravnavanje pritožb zoper odločbo o zavrnitvi.

63. Menim, da če je na podlagi člena 8(4)(d) Vizumskega zakonika sklenjen sporazum o zastopanju, pristojnost za odločanje o pritožbi zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma ohrani zastopana država članica.

64. Pri analizi izhajam iz pojma „pristojna država članica“ za obravnavanje vloge za izdajo vizuma in odločanje o njej na podlagi Vizumskega zakonika. Člen 5, od (1) do (3), Vizumskega zakonika opredeljuje, katera je ta država članica za različne vrste vizumov. V obravnavani zadevi je pristojna država članica država, ki je bila edini cilj potovanja: Nizozemska. Na podlagi splošnega pravila o konzularni ozemeljski pristojnosti, vzpostavljenega s členom 6(1) Vizumskega zakonika, je moral konzulat države članice v tretji državi, v katere pristojnosti prosilec zakonito prebiva, obravnavati prošnjo in odločiti o njej. Tako bi bili torej sodni organi te države članice pristojni za obravnavo tožbe zoper to odločbo na podlagi člena 32(3) Vizumskega zakonika. To je splošno pravilo o pristojnosti na podlagi Vizumskega zakonika.

65. Prav tako je to nekaj, kar bi opisala kot „pravilo o naravnem sodniku“ za tako tožbo. Ustreza edinemu ali glavnemu cilju potovanja prosilcev za vizum in državi članici, s katero imajo povezavo zaradi svojega nameravanega kratkega bivanja na ozemlju držav članic (zaradi česar spadajo na področje uporabe Vizumskega zakonika).

66. V tem splošnem okviru je nato v členu 8 Vizumskega zakonika opredeljena ureditev zastopanja med državami članicami zaradi zagotovitve, da lahko prosilci za vizum zanj zaprosijo lokalno,³³ tako da jim ni treba potovati do najbližjega konzulata, ki obravnava vloge za izdajo vizuma države članice, na katere območje bi radi vstopili (kar bi včasih pomenilo, da morajo potovati daleč – včasih morda celo v drugo državo).

67. Toda kakšen je obseg tega zastopanja?

68. Ob tem ko so v členu 8 opisani področje uporabe in možne oblike takih sporazumov o zastopanju, je (v odstavku 1) pojasnjeno, da „[d]ržava članica lahko izrazi pripravljenost, da bo zastopala drugo državo članico, ki je pristojna v skladu s členom 5, in sicer da bi v imenu te države članice obravnavala vloge in izdajala vizume“ (moj poudarek).³⁴ Po drugi strani pa je zastopanje mogoče omejiti samo „[n]a sprejem vlog in vnos biometričnih identifikatorjev“. V tem primeru *a fortiori* vse dejavnosti odločanja ohrani zastopana država članica.

³³ Glej tudi uvodno izjavo 4 Vizumskega zakonika.

³⁴ Uporaba besed v členu 8(1), da država zastopnica ravna „v imenu“ zastopane države, je očitno konsistentna v jezikovnih različicah, ki sem jih preučila. Tako je navedeno: „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*“ (nizozemščina); „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*“ (francoščina); „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“ (nemščina); „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*“ (italijanščina); „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*“ (portugalščina); „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*“ (španščina).

69. V členu 8(2) je nato kot standardna vrsta zastopanja predstavljena tista, v kateri mora konzulat države članice zastopnice, če namerava zavrnilo izdajo vizuma, posredovati vlogo za izdajo vizuma pristojnim organom zastopane države članice, da lahko ti sprejmejo končno odločitev o vlogi. Jasno je, da je zakonodajalec Unije sprva predvidel, da bo vrsta zastopanja iz člena 8(2) pomenila pravilo. Člen 8(4)(d) kot izjemo določa vrsto zastopanja, v okviru katerega „[lahko zastopana država članica] z odstopanjem od odstavka 2 [...] konzulat države članice zastopnice pooblasti, da po obravnavi vloge *zavrne izdajo vizuma*“ (moj poudarek).³⁵ Vendar besedilo ne napotuje na to, da bi se s tem prenesla ali spremenila *pristojnost* (kar je treba razlikovati od vprašanja, katera država članica obravnava vlogo). Država, ki je kot pristojna opredeljena s členom 5, ohrani to pristojnost za naštetih namene. Država članica zastopnica ravna „v imenu“ pristojne države članice.

70. V standardnem obrazcu, ki se uporabi za uradno obvestitev o (med drugim) zavrnitvi izdaje vizuma (Priloga VI k Vizumskemu zakoniku), se odraža besedilo člena 8(1). Tako se začne z besedami „_____ veleposlaništvo/generalni konzulat/konzulat/[drug pristojni organ] v _____ [v imenu (ime zastopane države članice)]“ (moj poudarek). Besedilo v oglatem oklepaju je očitno treba uporabiti, kadar obstaja sporazum o zastopanju.³⁶ Tam je zato, da je prosilec seznanjen s tem, da država članica zastopnica izdaja odločbo o zavrnitvi kot zastopnica ali predstavnik pristojne države članice, ki je zastopana.

71. Tako je iz analize besedila in sistema Vizumskega zakonika razvidno, da (i) je država članica, pristojna za izdajo in zavrnitev izdaje vizumov, med drugim država članica, katere ozemlje je edini cilj potovanja (člen 5); (ii) lahko pristojno državo članico zastopa druga država članica za sprejem vlog (člen 8(1), zadnji del), za izdajo vizumov (člen 8(1) in (2)) ali tako za izdajo kot za zavrnitev izdaje vizumov (člen 8(1) in (4)(d)); (iii) pravila o pristojnosti iz člena 5 Vizumskega zakonika pomenijo podlago za sporazume o zastopanju in se ne spremenijo; (iv) v primeru zavrnitve izdaje vizuma država članica zastopnica deluje „v imenu“ zastopane države članice (člen 8(1) v povezavi s členom 8(4)).

72. Glede na navedeno obravnavala vprašanje, sodni organi katere države članice so pristojni za pritožbe na podlagi člena 32(3) Vizumskega zakonika.

73. V členu 32(1) in (2) so obravnavane okoliščine, v katerih se izdaja vizuma zavrne, in obvestitev prosilca za vizum o taki zavrnitvi s standardnim obrazcem iz Priloge VI k Vizumskemu zakoniku. V členu 32(3) je določena pravica prosilca za vizum do pritožbe v primeru zavrnitve „zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi“.

74. V „Opombah“ (tik pred žigi in podpisom) se standardni obrazec iz Priloge VI k Vizumskemu zakoniku zaključuje z naslednjim: „Zadevna oseba ima možnost pritožbe zoper odločitev o zavrnitvi izdaje/razveljavitvi/preključitvi vizuma po nacionalni zakonodaji“.

75. Kadar je pristojna država članica prek svojega konzulata prisotna v tretji državi in sama obravnava prošnjo za izdajo vizuma, je postopek relativno jasen. Pristojna država članica bo ocenila vlogo in odločila, ali ji bo ugodila ali pa jo bo zavrnila. To bo storila v lastnem imenu in pri tem izvajala svojo pristojnost v skladu s členom 5. Njeno ime bo – brez kakršnih koli omejitev – navedeno na obrazcu zavrnitve kot pristojna država; pravno sredstvo na podlagi člena 32(3) pa bodo obravnavala njena sodišča po njenem nacionalnem pravu.

³⁵ V predlogu Komisije za spremembo Vizumskega zakonika je predlagano, naj se črta sedanji člen 8(2) Vizumskega zakonika „da se zagotovi, da je država članica zastopnica v celoti pristojna za obravnavo vlog za izdajo vizuma v imenu zastopane države članice, kar bo poenostavilo obravnavo vlog za izdajo vizumov, ki jih obravnava zanjo, in je v skladu z načelom vzajemnega zaupanja, na katerem temelji schengenski pravni red“ (str. 7). Ta predlog še ni *lex lata* in v obravnavani zadevi je Sodišče naprošeno za razlago Vizumskega zakonika, veljavnega v času dejanskega stanja. Vendar opozarjam, da se predlog še vedno sklicuje na to, da je ravnanje države članice zastopnice (ki je „v celoti pristojna za obravnavo vlog za izdajo vizuma“) „v imenu zastopane države članice“ (moj poudarek).

³⁶ Tudi tu je besedilo Priloge VI očitno skladno v jezikovnih različicah, ki sem jih preučila. Tako se glasi „[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]“ (v nizozemščini); „[au nom de (nom de l'État membre représenté)]“ (v francoščini); „[im Namen vom (Namen des vertretenen Mitgliedstaats)]“ (v nemščini); „[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]“ (v italijanščini); „[em nome de (nome do Estado-Membro representado)]“ (v portugalsščini); „[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]“ (v španščini).

76. Kadar pa obstaja sporazum o vrsti zastopanja v smislu člena 8(4)(d), pa bo država zastopnica dejansko obravnavala vlogo in sprejela odločitev o zavrnitvi. Vendar bo to storila „v imenu“ države članice, ki je pristojna za sprejetje te odločbe v skladu z merili iz člena 5.

77. Država članica zastopnica deluje na podlagi pooblastila zastopane države članice: na podlagi člena 8(4)(d) se z dvostranskim sporazumom „držav[a] članic[a] zastopnic[a] [lahko] *pooblasti*, da po obravnavi vloge zavrne izdajo vizuma“ (moj poudarek). Ta odločitev je dejansko „končna odločitev“ iz člena 32(3). Vendar država članica zastopnica ravna zgolj „v imenu“ zastopane države članice (člen 8(1)). O obsegu tega zastopanja so vlagatelji jasno obveščeni z odločbo o zavrnitvi (Priloga VI k Vizumskemu zakoniku). Tako ostaja končna odločitev v pristojnosti zastopane države članice in jasno je, da je v odločbi o zavrnitvi, o kateri je uradno obveščen prosilec za vizum, ta pristojnost *dodeljena* zastopani državi članici. Zato zastopana država članica ostaja pristojna za vse pritožbe zoper to odločbo o zavrnitvi.

78. Ta pristop je podprt tudi s ciljem Vizumskega zakonika.

79. Sporazumi o zastopanju se sklenejo prav zato, da bi se lahko prosilci za vizum izognili nesorazmernemu naporu, potovanju in stroškom zaradi dostopa do konzulatov.³⁷ Vizumski zakonik, kot je razvidno iz njegove uvodne izjave 29, spoštuje temeljne pravice in načela iz Listine in EKČP, zato ga je treba temu ustrezno razlagati.³⁸ Domnevati je treba, da je obravnavanje prosilcev za vizum v vseh državah, za katere se uporablja schengenski pravni red, skladno z zahtevami Listine in EKČP.³⁹

80. To vključuje učinkovito sodno varstvo pravic, kar je splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je potrjeno s členom 47 Listine ter členoma 6 in 13 EKČP.⁴⁰

81. Če se prizna jurisdikcija zastopane države članice za obravnavo pritožb, to omogoča po eni strani vlagateljem prošnji za vizum dostop do tega, kar štejem za njihovega „naravnega sodnika“ (glej točko 65 zgoraj), po drugi strani pa najbolje odraža načelo učinkovitega sodnega varstva. S to rešitvijo se izognemo temu, da bi vlagatelji prošnji za vizum morali vložiti tožbo pri sodnih organih države članice, s katero nimajo nobene povezave in ki ni cilj njihovega potovanja. Tako se z njo izognemo temu, da bi od njih zahtevali nesorazmeren napor za dostop do sodnega nadzora.

82. V obravnavanem primeru pomeni ta rešitev še dodatno prednost, saj omogoča pristojnemu nacionalnemu sodišču, da temu Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe o razlagi Vizumskega zakonika. Posledica nasprotne rešitvi bi bila, da bi bila pristojna sodišča tretje države. Vendar ta sodišča ne morejo temu Sodišču predložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe; mehanizem za zagotovitev enotne uporabe in razlage, vzpostavljen s Schengenskim pridružitvenim sporazumom med EU in Švico,⁴¹ ni enakovreden postopku iz člena 267 PDEU.

83. Poleg tega je namen Vizumskega zakonika zagotovitev koherentnosti in enakega obravnavanja prosilcev.⁴² V položaju, ko lahko vloge za vizume za obisk iste države članice (na primer Nizozemske) zavrnejo konzulati različnih držav članic po vsem svetu na podlagi sporazumov o zastopanju, sklenjenih na podlagi člena 8(4)(d) Vizumskega zakonika, bi presoja, da bi morale biti pritožbe zoper te odločbe vložene pred sodnimi organi različnih držav članic zastopnic, pomenila tveganje za nastanek različnega obravnavanja pritožb prosilcev, ki želijo obiskati isto državo članico.

37 Uvodna izjava 4 Vizumskega zakonika in člen 8(6).

38 Glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točka 32).

39 Glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2011, N.S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 80).

40 Sodba z dne 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, točka 29).

41 Glej točke od 18 do 20 zgoraj.

42 Glej točki 36 in 37 zgoraj.

84. Dodati moram, da se lahko praktične težave pojavijo tudi, kadar ima posamezna država široko konzularno mrežo. Včasih je lahko edina država članica s konzulatom v neki državi. Tako je na primer Francija edina država članica, ki je prisotna v Džibutiju, in zastopa 17 drugih držav članic glede prošelj za izdajo vizuma.⁴³ Če bi (v nasprotju z mojo analizo) šteli, da je Francija postala pristojna država članica in da je sprejemala končne odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma, bi tako francoska sodišča postala pristojna za razsojanje o tožbah zoper odločbe o zavrnitvi, ki bi se nanašale na prosilce za vizum, ki bi želeli obiskati 17 različnih držav.

85. Zato lahko sklenem, da kadar obstaja sporazum o zastopanju, s katerim je država članica zastopnica pooblaščenca za zavrnitev izdaje vizuma v skladu s členom 8(4)(d) Vizumskega zakonika, je država članica, ki sprejme končno odločitev v smislu člena 32(3) Vizumskega zakonika, zastopana država članica. Zato so za odločanje o pritožbah zoper to odločbo o zavrnitvi pristojni sodni organi zastopane države članice.

Četrto vprašanje

86. S četrtem vprašanjem se v bistvu sprašuje, ali je razlaga členov 8(4)(d) in 32(3) Vizumskega zakonika, da je država članica zastopnica pristojna za obravnavanje pritožb zoper odločbe o zavrnitvi, skladna z učinkovitim sodnim varstvom v smislu člena 47 Listine.

87. To vprašanje je upošteveno le, če bo Sodišče razsodilo, da je za obravnavanje pritožb zoper odločbe o zavrnitvi na podlagi člena 8(4)(d) Vizumskega zakonika pristojna država članica zastopnica. Navedla sem, da menim, da je razlaga teh določb v smislu, da je zastopana država članica pristojna za odločanje o pritožbah zoper odločbe o zavrnitvi izdaje vizuma, rešitev, ki spoštuje pravico do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena v členu 47 Listine. Zato menim, da nadaljnja obravnava četrtega vprašanja ni potrebna.

Predlog

88. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Utrecht, Nizozemska), odgovori:

- Člen 32(3) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) ne nasprotuje temu, da države članice referenčnim osebam prosilcev za vizum dajo pravico, da se v lastnem imenu pritožijo zoper zavrnitev izdaje vizuma. Vendar ta pravica ne sme negativno vplivati na pravico prosilca do pritožbe.
- kadar obstaja sporazum o zastopanju, s katerim je država članica zastopnica pooblaščenca za zavrnitev izdaje vizuma v skladu s členom 8(4)(d) Uredbe št. 810/2009, je država članica, ki sprejme končno odločitev v smislu člena 32(3) Uredbe št. 810/2009, zastopana država članica. Zato so za odločanje o pritožbah zoper to odločbo o zavrnitvi pristojni sodni organi zastopane države članice.

⁴³ Glej pregled diplomatskih in konzularnih predstavništev držav članic, pristojnih za obravnavanje prošelj za izdajo vizuma, in sporazumov o zastopanju v skladu s členom 8(1) Vizumskega zakonika z dne 15. januarja 2018, dostopen na spletnem mestu Evropske komisije.