



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 29. julija 2019*

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Vizumski zakonik Skupnosti – Uredba (ES) št. 810/2009 – Člen 5 – Država članica, pristojna za obravnavo vloge za izdajo vizuma in odločitev o njej – Člen 8 – Sporazum o zastopanju – Člen 32(3) – Pritožba zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma – Država članica, ki je v primeru sporazuma o zastopanju pristojna za odločanje o pritožbi – Upravičenci do pritožbe“

V zadevi C-680/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sodišče v Haagu, ki zaseda v Utrechtu, Nizozemska) z odločbo z dne 30. novembra 2017, ki je na Sodišče prispela 5. decembra 2017, v postopku

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

proti

Minister van Buitenlandse Zaken,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica Sodišča, C. Toader, sodnica, ter A. Rosas in L. Bay Larsen, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. decembra 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za S. Vethanayagama, S. Sumanan in K. Vethanayagam M. J. A. Leijen, advocaat,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in P. Huurnink, agentki,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller in A. Brabcová, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

- za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, M. Wolff in P. Ngo, agenti,
- za estonsko vlado, N. Grünberg, agentka,
- za francosko vlado D. Colas, E. de Moustier in E. Armoët, agenti,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. De Luco, avvocato dello Stato,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropski parlament G. Corstens, R. van de Westelaken in O. Hrstková Šolcová, agenti,
- za Svet Evropske unije E. Moro in S. Boelaert, agentki,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga, F. Wilman in G. Wils, agenti,
- za švicarsko vlado E. Bichet, agent,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 28. marca 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 8(4) in 32(3) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (UL 2009, L 243, str. 1), kakor je bil spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (v nadaljevanju: Vizumski zakonik).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Sumananom Vethanayagamom, Sobitho Sumanan in Kamalaranee Vethanayagam na eni strani ter Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, Nizozemska, v nadaljevanju: nizozemski minister za zunanje zadeve) na drugi zaradi zavrnitve vlog za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje za S. Vethanayagama in S. Sumanan.

Pravni okvir

Sporazum o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu

- 3 V osmi in deseti uvodni izjavi Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (UL 2008, L 53, str. 52, v nadaljevanju: Sporazum o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu) je navedeno:

„V prepričanju, da je med Evropsko unijo in Švicarsko konfederacijo treba organizirati sodelovanje v zvezi z izvajanjem, praktično uporabo in nadaljnjim razvojem schengenskega pravnega reda;

[...]

Ob upoštevanju, da schengensko sodelovanje temelji na načelih svobode, demokracije, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z dne 4. novembra 1950“.

- 4 Člen 1(2) Sporazuma o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu določa:

„Ta sporazum vzpostavlja vzajemne pravice in obveznosti v skladu s postopki, ki jih predvideva.“

- 5 Člen 2 tega sporazuma določa:

„1. Švica izvaja in uporablja določbe schengenskega pravnega reda, naštete v prilogi A tega sporazuma, kakor se uporabljajo za države članice Evropske unije, v nadaljnjem besedilu ‚države članice‘.

2. Švica izvaja in uporablja določbe aktov Evropske unije in Evropske skupnosti, naštetih v prilogi B tega Sporazuma, kolikor so te zamenjale in/ali pomenijo razvoj ustreznih določb Konvencije, podpisane v Schengnu dne 19. junija 1990, o uporabi Sporazuma o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, v nadaljnjem besedilu ‚Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma‘, ali so bile sprejete na njeni podlagi.

3. Brez vpliva na člen 7 Švica sprejme, izvaja in uporablja tudi akte in ukrepe Evropske unije in Evropske skupnosti, ki spreminjajo ali nadgrajujejo določbe iz Prilog A in B, za katere se uporabijo postopki, določeni s tem sporazumom.“

Vizumski zakonik

- 6 V uvodnih izjavah 4, 18, 28, 29 in 34 Vizumskega zakonika je navedeno:

„(4) Države članice bi morale biti prisotne ali biti zastopane za vizumske namene v vseh tretjih državah, za katerih državljane 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.

[...]

(18) Konzularno sodelovanje na lokalni ravni je bistvenega pomena za usklajeno uporabo skupne vizumske politike in pravilno oceno tveganj priseljavanja in/ali varnosti. Zaradi različnih lokalnih razmer bi bilo 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.

[...]

(28) Ker cilja te uredbe, in sicer določitve postopkov in pogojev za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali načrtovano bivanje na njihovem ozemlju [...], države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker ta cilj lažje doseže Skupnost, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. Skladno z načelom sorazmernosti iz navedenega člena, ta uredba ne prekoračuje okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenega cilja.

(29) Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Konvencija Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

[...]

(34) Glede Švice ta uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu [Sporazuma o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu], ki sodijo na področje iz člena 1, točke B, Sklepa [Sveta z dne 17. maja 1999 o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo Sporazuma, sklenjenega med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško, v zvezi s pridružitvijo teh dveh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (1999/437/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 165)] skupaj s členom 3 Sklepa Sveta [z dne 28. januarja 2008] o skleniti navedenega sporazuma (2008/146/ES) [(UL 2008, L 53, str. 1)].“

7 Člen 1 Vizumskega zakonika določa:

„Ta uredba določa postopke in pogoje 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.“

8 Člen 2(2) tega zakonika določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚vizum‘ pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica z namenom:

- (a) tranzita čez ozemlje ali načrtovanega bivanja na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju;
- (b) tranzita skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic;

[...]“.

9 Člen 4(1) navedenega zakonika določa:

„Vloge obravnavajo in odločitve o njih sprejmejo konzulati.“

10 Člen 5 tega zakonika določa:

„1. Država članica, pristojna za obravnavo in sprejetje odločitve o vlogi za izdajo enotnega vizuma, je:

- (a) država članica, ozemlje katere je edini cilj potovanj(-a);

[...]

4. Države članice si skupaj prizadevajo 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.“

11 Člen 6(1) Vizumskega zakonika, naslovljen „Konzularna ozemeljska pristojnost“, določa:

„Vlogo obravnava in o njej odloči konzulat pristojne države članice, pod katere sodno pristojnostjo prosilec zakonito prebiva.“

12 Člen 8 tega zakonika, ki obravnava ureditev zastopanja, 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 roku iz člena 23(1), (2) ali (3) 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, kakor je določeno v členu 22;
- (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.

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.

[...]“.

13 Člen 32(3) navedenega zakona določa:

„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 prosilcem informacije o postopku, v skladu s katerim je treba ravnati v primeru pritožbe, kakor je navedeno v Prilogi VI.“

14 Člen 47(1) istega zakonika določa:

„Centralni organi in konzulati držav članic širši javnosti zagotovijo vse ustrezne informacije v zvezi z vlogo za izdajo vizuma, predvsem:

[...]

(h) da je treba o odločitvah o zavrnitvi vlog obvestiti prosilca, da je treba take odločitve utemeljiti in da imajo prosilci, katerih vloge se zavrnejo, pravico do pritožbe in informacij o postopku v primeru pritožbe, vključno s pristojnim organom in rokom za vložitev pritožbe;

[...]“.

Vizumski priročnik

- 15 V Priročniku za obravnavo vlog za izdajo vizumov in spremembo izdanih vizumov, ki je bil sprejet s Sklepom Komisije C(2010) 1620 final z dne 19. marca 2010, je pojasnjeno, da „izraz ‚država članica‘ za namene Vizumskega zakonika in tega priročnika pomeni tiste države članice, ki v celoti uporabljajo schengenski pravni red, in pridružene članice, izraz ‚ozemlje držav članic‘ pa se nanaša na ozemlje [...] teh ‚držav članic‘“.

Sporazum o zastopanju med Kraljevino Nizozemsko in Švicarsko konfederacijo

- 16 Sporazum o zastopanju med Kraljevino Nizozemsko in Švicarsko konfederacijo, veljaven v času dejanskega stanja, je začel veljati 1. oktobra 2014. V njem je določeno, da Švicarska konfederacija zastopa Kraljevino Nizozemsko glede vseh vrst schengenskih vizumov med drugim v Šrilanki.
- 17 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)“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 18 S. Vethanayagam in S. Sumanan, državljana Šrilanke, poročena in s stalnim prebivališčem v Šrilanki, sta 16. avgusta 2016 vložila prošnjo za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje na Nizozemskem, da bi obiskala K. Vethanayagam, ki je sestra S. Vethanayagama in nizozemska državljanka s prebivališčem v Amsterdamu (Nizozemska). Vlogi sta prek VFS Global, ponudnika storitev, na podlagi sporazuma o zastopanju med Kraljevino Nizozemsko in Švicarsko konfederacijo podala na švicarskem konzulatu v Colombu (Šrilanka).
- 19 Švicarski konzularni organi so kot zastopniki Kraljevine Nizozemske z odločbama z dne 19. avgusta 2016 vlogi za izdajo vizuma zavrnila, ker S. Vethanayagam in S. Sumanan nista predložila dokaza, da imata dovolj sredstev za preživljanje za obdobje načrtovanega bivanja in za zagotovitev vrnitve v njuno izvirno državo.
- 20 S. Vethanayagam in S. Sumanan sta zoper odločbi vložila pritožbo pri nizozemskem ministru za zunanje zadeve. Ta se je s sklepoma z dne 28. septembra 2016 izrekel za nepristojnega za odločanje o tej pritožbi.
- 21 Poleg tega je bila pritožba, ki sta jo zadevni osebi pri švicarskih organih vložili zoper odločbi z dne 19. avgusta 2016, zavrnjena z odločbo Staatssekretariat für Migration (državni sekretariat za migracije, Švica) z dne 2. decembra 2016. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Švica) je najprej zavrnilo prošnjo prosilcev za odobritev brezplačnega postopka in zavrnilo obravnavanje pritožbe zoper to odločbo zaradi neplačila zneska pavšalnega zneska, namenjenega kritju stroškov postopka.
- 22 S. Vethanayagam in S. Sumanan ter K. Vethanayagam kot referenčna oseba so pri Visadienst (služba za izdajo vizumov, Nizozemska) za prvonavedena vložili novo vlogo za izdajo vizumov za kratkoročno bivanje. Nizozemski minister za zunanje zadeve je to vlogo zavrnil z odločbo z dne 18. oktobra 2016.

- 23 Nizozemski minister za zunanje zadeve je z odločbo z dne 23. novembra 2016 zavrnil pritožbo, ki so jo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari vložile zoper odločbo z dne 18. oktobra 2016.
- 24 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so pri Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (sodišče v Haagu, ki zaseda v Utrechtu, Nizozemska) zoper sklepa z dne 28. septembra 2016 in odločbo z dne 23. novembra 2016 vložile tožbo, v kateri so trdile, da bi morala Kraljevina Nizozemska obravnavati njihove pritožbe in vlogi za izdajo vizuma ter da je Švicarska konfederacija v postopku sodelovala le kot zastopnica Kraljevine Nizozemske. Prosilca iz postopka v glavni stvari menita, da sta bila v skladu s pravom Unije upravičena do podaje vlog za izdajo vizuma v državi, ki je bila njun glavni cilj potovanja, in trdita, da je popoln prenos postopkov za izdajo vizuma na drugo državo v nasprotju z načelom učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 25 Nizozemski minister za zunanje zadeve trdi, da ni bil pristojen za odločanje o vlogah za izdajo vizumov prosilcev iz postopka v glavni stvari.
- 26 Prvič, pristojnost za obravnavanje vlog za izdajo vizumov, vloženih v Šrilanki, naj bi bila na podlagi člena 8(4) Vizumskega zakonika in verbalne note, podane na podlagi te določbe, prenesena na Švicarsko konfederacijo.
- 27 Drugič, ker so bili švicarski konzularni organi v Colombu pristojni, da zavrnejo izdajo vizumov, bi morala prosilca iz postopka v glavni stvari pritožbo v skladu s členom 32(3) Vizumskega zakonika vložiti proti Švicarski konfederaciji kot državi, ki je sprejela končno odločitev o njunih vlogah.
- 28 Tretjič, vlog za izdajo vizuma državljanov tretjih držav, ki prebivajo v Šrilanki, naj ne bi bilo mogoče vložiti neposredno pri službi za izdajo vizumov na Nizozemskem. Ker Kraljevino Nizozemsko v Šrilanki zastopa Švicarska konfederacija, naj bi bilo namreč treba take vloge v skladu s členom 6(1) Vizumskega zakonika vložiti pri švicarskih konzularnih organih.
- 29 V teh okoliščinah predložitveno sodišče dvomi o razlagi Vizumskega zakonika v zvezi s položajem referenčne osebe v vizumskih postopkih, pojmom „zastopanje“ in skladnostjo sistema konzularnega zastopanja s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine.
- 30 V teh okoliščinah je rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (sodišče v Haagu, ki zaseda v Utrechtu) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali člen 32(3) Vizumskega zakonika nasprotuje temu, da bi lahko imela referenčna oseba kot zainteresirana oseba pri vlogi za izdajo vizuma prosilcev v svojem imenu možnost vložiti pritožbo in tožbo zoper odločitev o zavrnitvi izdaje 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 sodnega varstva v smislu člena 47 Listine? Ali je za odgovor na to vprašanje upoštevno, 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 prosilca 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 upoštevno vprašanje, ali ima lahko švicarsko sodišče zadosten vpogled v nizozemski položaj za zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 31 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 32(3) Vizumskega zakonika razlagati tako, da lahko referenčna oseba zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma vloži pravno sredstvo v svojem imenu.

Dopustnost

- 32 Evropska komisija najprej izpodbija dopustnost prvega vprašanja za predhodno odločanje in trdi, da se v zadevi v glavni stvari ne more uporabiti nizozemska zakonodaja, saj so v obravnavanem primeru končno odločitev o vlogi za izdajo vizuma izdali švicarski, ne pa nizozemski organi.
- 33 Te trditve ni mogoče sprejeti.
- 34 Prvič, ugotoviti je treba, da je določitev države, v kateri je treba zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma v skladu s členom 32(3) Vizumskega zakonika vložiti pritožbo, eno od vprašanj, ki se obravnava v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, zato odgovora na to vprašanje ni mogoče podati že v okviru analize dopustnosti prvega vprašanja za predhodno odločanje.
- 35 Drugič, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki je bilo uvedeno s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče načeloma dolžno odločiti, če se postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije (sodba z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality in Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 36 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, le takrat, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja podalo koristne odgovore (sodba z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality in Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 37 V obravnavanem primeru se prvo vprašanje za predhodno odločanje nanaša na razlago prava Unije, zlasti na to, ali ima referenčna oseba procesno upravičenje, da v okviru pritožbe iz člena 32(3) Vizumskega zakonika postopa zoper odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma.
- 38 Poleg tega sta v predložitveni odločbi dejanski in pravni okvir dovolj ustrezno predstavljena, da omogočata določitev obsega postavljenih vprašanj, očitno pa tudi ne gre za primer, v katerem zahtevana razlaga prava Unije ne bi imela nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari oziroma v katerem bi šlo za hipotetičen problem.

- 39 Kot je namreč razvidno iz predložitvene odločbe, je K. Vethanayagam – referenčna oseba in sestra oziroma svakinja prosilcev za izdajo vizumov, ki prebiva na Nizozemskem – skupaj s prosilcema vložila pritožbo zoper odločbo službe za izdajo vizumov o zavrnitvi vloge za izdajo vizumov prosilcema.
- 40 Zato je odgovor Sodišča glede zahtevane razlage za predložitveno sodišče očitno potreben, da bo lahko izdalo sodbo.
- 41 Prvo vprašanje za predhodno odločanje je zato dopustno.

Vsebinska presoja

- 42 V zvezi z razlago člena 32(3) Vizumskega zakonika je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določb prava Unije ni treba upoštevati le njihovega besedila, ampak tudi njihovo sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodba z dne 7. februarja 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 43 Prvič, kar zadeva besedilo člena 32(3) Vizumskega zakonika, je v prvem stavku navedene določbe navedeno, da se „[p]rosilci, katerim se zavrne izdaja vizuma, [...] lahko pritožijo“. Iz besedila te določbe tako izhaja, da je pravica do vložitve pritožbe zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma izrecno priznana zadevnemu prosilcu za izdajo vizuma.
- 44 Priznanje te pravice ni v nasprotju z dejstvom, da je v drugem stavku člena 32(3) Vizumskega zakonika navedeno, da se pritožbe vložijo zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev, „v skladu z nacionalnim pravom te države članice“.
- 45 Sodišče je v zvezi s tem – s sklicevanjem na nacionalno pravo držav članic – že razsodilo, da je zakonodajalec Unije državam članicam prepustil odločitev tako o vrsti kot tudi o podrobnih pravilih o pravnih sredstvih, ki so na voljo prosilcem za vizum (sodba z dne 13. decembra 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, točka 25).
- 46 Iz tega sledi, da je sklicevanje na nacionalno pravo držav članic omejeno na ureditev podrobnih postopkovnih pravil, določitev osebe, ki ima pravico do vložitve pritožbe, pa je izrecno določena v členu 32(3) Vizumskega zakonika.
- 47 Drugič, ta ugotovitev je potrjena tudi s sobesedilom, v katerega je umeščen člen 32(3) Vizumskega zakonika. V zvezi s tem je iz člena 47(1)(h) navedenega zakonika razvidno, da centralni organi in konzulati držav članic javnosti zagotovijo vse ustrezne informacije v zvezi z vlogo za izdajo vizuma, med drugim tudi o tem, da je treba o odločitvi o zavrnitvi vloge obvestiti prosilca in da ima ta pravico do pritožbe.
- 48 Poleg tega, kot je razvidno iz Priloge VI k Vizumskemu zakoniku, je standardni obrazec za uradno obveščanje o zavrnitvi izdaje, razveljavitvi ali preklicu vizuma naslovljen na prosilca oziroma imetnika vizuma. V tem obrazcu je tudi seznam razlogov, s katerimi se lahko v skladu s členom 32(1) Vizumskega zakonika utemelji odločitev o zavrnitvi. Iz tega sledi, da mora biti taka odločitev utemeljena izključno z razlogi, ki se izrecno nanašajo na prosilca za izdajo vizuma.
- 49 Pristojni organ mora namreč po tem, ko je na obrazcu, ki ga mora izpolniti, navedel, da je „obravnaval [...] vlogo za izdajo vizuma“ ali „obravnaval [...] vizum“, pojasniti razlog oziroma razloge, ki utemeljujejo zavrnitev, preklic ali razveljavitev vizuma z enim od enajstih razlogov, navedenih na obrazcu, in sicer: predložena je lažna/ponarejena/prenarejena listina; utemeljitev namena in pogojev nameravanega bivanja ni bila predložena; prosilec ni predložil dokazila o zadostnih sredstvih za preživljanje za trajanje bivanja; prosilec je v zadnjem 180-dnevem obdobju že 90 dni bival na ozemlju

držav članic na podlagi enotnega vizuma ali vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo; zoper prosilca je v schengenskem informacijskem sistemu (SIS) ukrep za zavrnitev vstopa; ena ali več držav članic meni, da prosilec predstavlja nevarnost za javni red, notranjo varnost ali javno zdravje ali za mednarodne odnose ene ali več držav članic; prosilec ni predložil dokazila o ustreznem in veljavnem potovalnem zdravstvenem zavarovanju; informacije, ki jih je predložil prosilec o namenu in okoliščinah nameravanega bivanja, niso bile zanesljive; namere prosilca, da bo zapustil ozemlje države članice do izteka veljavnosti vizuma, ni bilo mogoče preveriti; prosilec ni predložil zadostnega dokazila, da ni mogel zaprositi za vizum vnaprej, kar bi opravičilo vlogo za izdajo vizuma na mejnem prehodu in imetnik vizuma je zaprosil za preklic vizuma.

- 50 Iz sobesedila, v katerega je umeščen člen 32(3) Vizumskega zakonika, je torej razvidno, da je edini upravičenec do pritožbe zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma prosilec za izdajo vizuma.
- 51 Tretjič, glede ciljev, ki se uresničujejo z Vizumskim zakonikom, je iz člena 1 navedenega zakonika ob upoštevanju uvodnih izjav 18 in 28 razvidno, da je namen zakonika ta, da se za usklajeno uporabo skupne vizumske politike določijo postopki in pogoji za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali načrtovano bivanje na njihovem ozemlju, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju.
- 52 V zvezi s tem člen 2, točka 2(a) in (b), Vizumskega zakonika določa, da vizum pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica bodisi za tranzit čez ozemlje ali načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju, bodisi za tranzit skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic. Iz takega dovoljenja je torej razvidno, da ima prosilec za izdajo vizuma posebne pravice.
- 53 Ker je namen pritožbe iz člena 32(3) Vizumskega zakonika spremeniti odločitev o zavrnitvi vizuma, je prosilec za izdajo vizuma kot naslovnik te odločitve tisti, ki ima neposreden in poseben interes za vložitev pritožbe zoper njo.
- 54 Taka ugotovitev v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 45 te sodbe, državam članicam ne preprečuje, da pri določanju vrste in podrobnih pravil o pravnih sredstvih, ki so na voljo prosilcem za izdajo vizuma, dopustijo, da je v postopku iz člena 32(3) Vizumskega zakonika skupaj s prosilcem za izdajo vizuma udeležena tudi referenčna oseba.
- 55 Vendar lahko referenčna oseba ob upoštevanju ugotovitve iz točke 47 te sodbe intervenira le kot stranka, ki je podrejena prosilcu za izdajo vizuma in ki se mu pridruži, ne pa neodvisno od njega.
- 56 Poleg tega iz navedenega sledi, da člen 32(3) Vizumskega zakonika ne nasprotuje temu, da naslovnik odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma za zastopanje v sodnem postopku pooblasti tretjo osebo.
- 57 Na podlagi vseh zgoraj navedenih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 32(3) Vizumskega zakonika razlagati tako, da referenčni osebi ne dovoljuje, da zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma vloži pritožbo v svojem imenu.

Drugo in tretje vprašanje

- 58 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, na kateri je treba odgovoriti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 8(4)(d) in člen 32(3) Vizumskega zakonika razlagati tako, da morajo v primeru dvostranskega sporazuma o zastopanju, ki določa, da so konzularni organi države članice zastopnice pooblaščenici za sprejetje odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma, pristojni organi te države odločiti tudi o pritožbi zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma.

- 59 Za odgovor na ti vprašanji je treba ugotoviti, da so v poglavju III Vizumskega zakonika določena pravila o postopkih in pogojih za izdajo vizumov.
- 60 Ker ta pravila veljajo za države članice, se uporabljajo tudi za Švicarsko konfederacijo, kot je razvidno zlasti iz člena 2 Sporazuma o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu v povezavi z uvodno izjavo 34 Vizumskega zakonika.
- 61 Namreč, najprej iz člena 4(1) Vizumskega zakonika izhaja, da vloge za izdajo vizuma načeloma obravnavajo konzulati.
- 62 Dalje, člen 5(1) Vizumskega zakonika kot državo članico, ki je pristojna za obravnavo in sprejetje odločitve o vlogi za izdajo enotnega vizuma, določa bodisi državo članico, katere ozemlje je edini cilj potovanja oziroma potovanj, bodisi državo članico, katere ozemlje je glede na dolžino ali namen bivanja glavni cilj potovanja, če ima prosilec več kot en cilj, bodisi – če ni mogoče določiti glavnega cilja – državo članico, katere zunanjo mejo namerava prestopiti prosilec, da bi vstopil na ozemlje držav članic.
- 63 Poleg tega iz člena 6(1) Vizumskega zakonika glede konzularne ozemeljske pristojnosti izhaja, da je treba vlogo za izdajo vizuma načeloma vložiti na konzulatu pristojne države, pod katere sodno pristojnostjo prosilec zakonito prebiva.
- 64 Vendar iz člena 8(5) in (6) Vizumskega zakonika v povezavi z uvodno izjavo 4 tega zakonika izhaja, da si morajo države članice, ki v tretji državi nimajo konzulatov, prizadevati za sklenitev sporazumov o zastopanju, da prosilcem za izdajo vizuma dostop do konzulatov ne bi bil nesorazmerno otežen.
- 65 V ta namen člen 8 Vizumskega zakonika izrecno določa, da lahko države članice sklenejo dvostranske sporazume, s katerimi ena država članica privoli, da bo drugo državo članico zastopala pri sprejemanju odločitev o vlogah za izdajo vizuma.
- 66 Člen 8 v zvezi z obsegom zastopanja določa tudi različne okoliščine glede na predvideno odločitev o vlogi za izdajo vizuma in vsebino sporazuma o zastopanju.
- 67 Na eni strani, če se vlogi za izdajo vizuma namerava ugoditi, člen 8(1) Vizumskega zakonika določa, da lahko država članica „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“, in dodaja, da lahko „država članica v omejenem obsegu zastopa drugo državo članico samo za sprejem vlog in vnos biometričnih identifikatorjev“.
- 68 Zato člen 8(1) Vizumskega zakonika v primeru izdaje vizumov določa dve ravni zastopanja, in sicer prvo raven, ki obsega obravnavanje vlog in izdajo vizumov, ter drugo – bolj omejeno – raven, ki zajema le sprejemanje vlog.
- 69 Na drugi strani, če je nameravana odločitev zavrnitev izdaje vizuma, člen 8 Vizumskega zakonika prav tako določa dve ravni zastopanja, pri čemer je prva splošno pravilo, druga pa posebno.
- 70 Glede splošnega pravila člen 8(2) Vizumskega zakonika določa, da če namerava konzulat države članice zastopnice zavrniti izdajo vizuma, posreduje vlogo pristojnim organom zastopane države članice, da lahko ti sprejmejo končno odločitev o vlogi.
- 71 Glede posebnega pravila pa člen 8(4)(d) navedenega zakonika določa, da se lahko konzulat države članice zastopnice z odstopanjem od splošnega pravila pooblasti, da po obravnavi vloge zavrne izdajo vizuma.

- 72 Povedano drugače, če država članica zastopnica meni, da bi bilo treba vlogo za izdajo vizuma zavrniti, to vlogo – če v dvostranskem sporazumu o zastopanju ni določeno drugače – predloži organom zastopane države članice. Ti so pristojni za sprejetje končne odločitve. Nasprotno pa so organi države članice zastopnice pristojni za zavrnitev vloge za izdajo vizuma in torej za sprejetje končne odločitve, če je tako določeno v dvostranskem sporazumu o zastopanju.
- 73 Zato je v primeru sporazuma o zastopanju med dvema državama članicama določitev države članice, pristojne za sprejetje končne odločitve in zoper katero je torej treba vložiti pritožbo – glede na to, da člen 32(3) Vizumskega zakonika določa, da se pritožbe zoper odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma vložijo zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi – odvisna od vsebine tega sporazuma.
- 74 Ker je bila v obravnavani zadevi edini cilj potovanja prosilcev iz postopka v glavni stvari Nizozemska, bi bilo treba vlogi za izdajo vizuma, če sporazum o zastopanju ne bi bil sklenjen, v skladu s členoma 5 in 6 Vizumskega zakonika vložiti na konzulatu te države članice v Šrilanki. Vendar, kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker Kraljevina Nizozemska v tej državi nima svojega konzulata, je 1. oktobra 2014 s Švicarsko konfederacijo sklenila sporazum o zastopanju. Na njegovi podlagi sta prosilca iz postopka v glavni stvari svoji vlogi za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje na Nizozemskem lahko vložila pri švicarskemu konzulatu v Colombu.
- 75 Ta sporazum pa določa, da je Švicarska konfederacija, kadar zastopa Kraljevino Nizozemsko, med drugim pristojna, da „po potrebi zavrne izdajo vizuma, če je to v skladu s členom 8(4)(d) Vizumskega zakonika“ in „obravnavata pritožbo v skladu z nacionalno zakonodajo stranke zastopnice“.
- 76 Ker je bila na podlagi navedenega sporazuma Švicarska konfederacija pristojna, da sprejme končno odločitev o vlogah za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje na Nizozemskem, ki sta ju vložila prosilca iz postopka v glavni stvari, je bila ta prvonavedena država v skladu s členom 32(3) Vizumskega zakonika pristojna tudi za odločanje o pritožbah, vloženi zoper odločbi o zavrnitvi izdaje vizuma.
- 77 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 8(4)(d) in člen 32(3) Vizumskega zakonika razlagati tako, da morajo v primeru obstoja dvostranskega sporazuma o zastopanju, ki določa, da so konzularni organi države članice zastopnice pooblaščen za sprejetje odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma, pristojni organi te države odločiti tudi o pritožbi zoper odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma.

Četrto vprašanje

- 78 Predložitveno sodišče s četrnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je razlaga člena 8(4)(d) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 32(3) tega zakonika, v skladu s katero je treba pritožbo zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma vložiti zoper državo zastopnico, v skladu s temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva.
- 79 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je treba določbe Vizumskega zakonika, vključno s pravico do pritožbe iz člena 32(3) tega zakonika – kot je navedeno v uvodni izjavi 29 tega zakonika – razlagati v skladu s temeljnimi pravicami in načeli, ki jih priznavata Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), in Listina.
- 80 Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, na katero se nanaša člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, je namreč splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je določeno s členoma 6 in 13 EKČP ter ki je zdaj potrjeno v členu 47 Listine (sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:11, točka 35).

- 81 V posebnem okviru člena 32(3) Vizumskega zakonika je vsaka država članica dolžna zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic, med njimi tudi pravice do učinkovitega sodnega varstva, in sicer tako, da ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti določi vrsto pravnega sredstva zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma in posebna pravila v zvezi z njim (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točki 25 in 42).
- 82 Zato – ne glede na to, ali je država, zoper katero je treba vložiti pritožbo zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma, glede na besedilo sporazuma o zastopanju država zastopnica ali pa zastopana država – je treba zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic, zlasti pravice prosilcev za izdajo vizuma do učinkovitega sodnega varstva.
- 83 Natančneje, to, da je končno odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma – tako kot v obravnavani zadevi – sprejela država zastopnica, ne vpliva na obveznost spoštovanja te pravice.
- 84 S tega vidika pomeni Vizumski zakonik, kot je navedeno v njegovi uvodni izjavi 34, razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu, ki sodijo na področje iz člena 1, točka B, Sklepa 1999/437 v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146.
- 85 V skladu z navedenim zakonikom lahko Švicarska konfederacija izda enotne vizume, ki veljajo za celotno schengensko območje.
- 86 Čeprav Švicarska konfederacija ni država članica Unije, pa ta kot članica Sveta Evrope od 6. maja 1963 ni le pogodbeni stranka EKČP, ampak ima na podlagi Sporazuma o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu pravnemu redu, v katerem je v deseti uvodni izjavi navedeno, da „schengensko sodelovanje temelji na načelih svobode, demokracije, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, kakršne zagotavlja [EKČP]“, zlasti status pridružene države.
- 87 Poleg tega so bile s Sporazumom o pridružitvi Švicarske konfederacije k schengenskemu območju, kot izhaja iz njegovega člena 1(2), vzpostavljene vzajemne pravice in obveznosti, zato mora Švicarska konfederacija, kot je določeno v členu 2 navedenega sporazuma, izvajati in uporabljati vse določbe schengenskega pravnega reda v skladu s postopki, določenimi v tem sporazumu.
- 88 Na podlagi navedenega je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je razlaga člena 8(4)(d) v povezavi s členom 32(3) Vizumskega zakonika, v skladu s katero je treba pritožbo zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma vložiti zoper državo zastopnico, v skladu s temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva.

Stroški

- 89 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člen 32(3) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013, je treba razlagati tako, da referenčni osebi ne dovoljuje, da zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma vloži pritožbo v svojem imenu.**

2. Člen 8(4)(d) in člen 32(3) Uredbe št. 810/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 610/2013, je treba razlagati tako, da morajo v primeru obstoja dvostranskega sporazuma o zastopanju, ki določa, da so konzularni organi države članice zastopnice pooblašчени za sprejetje odločitve o zavrnitvi izdaje vizuma, pristojni organi te države odločiti tudi o pritožbi zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma.
3. Razlaga člena 8(4)(d) v povezavi s členom 32(3) Uredbe št. 810/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 610/2013, v skladu s katero je treba pritožbo zoper odločitev o zavrnitvi izdaje vizuma vložiti zoper državo zastopnico, je v skladu s temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva.

Podpisi