Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

29 de julho de 2019*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Código Comunitário de Vistos — Regulamento (CE) n.º 810/2009 — Artigo 5.º — Estado-Membro competente para analisar e decidir sobre um pedido de visto — Artigo 8.º — Acordo de representação — Artigo 32.º, n.º 3 — Recurso de uma decisão de recusa de visto — Estado-Membro competente para decidir sobre o recurso em caso de acordo de representação — Titulares do direito de recurso»

No processo C-680/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Juízo de Utreque, Países Baixos), por Decisão de 30 de novembro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de dezembro de 2017, no processo

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

contra

Minister van Buitenlandse Zaken,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), vice-presidente do Tribunal de Justiça, C. Toader, A. Rosas e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 6 de dezembro de 2018,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de S. Vethanayagam, S. Sumanan e K. Vethanayagam, por M. J. A. Leijen, advocaat,

– em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e P. Huurnink, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: neerlandês.

– em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller e A. Brabcová, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo dinamarquês, por J. Nymann-Lindegren, M. Wolff e P. Ngo, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,

– em representação do Governo francês, por D. Colas, E. de Moustier e E. Armoët, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. De Luca, avvocato dello Stato,

– em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

– em representação do Parlamento Europeu, por G. Corstens, R. van de Westelaken e O. Hrstková Šolcová, na qualidade de agentes,

– em representação do Conselho da União Europeia, por E. Moro e S. Boelaert, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga, F. Wilman e G. Wils, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo suíço, por E. Bichet, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 28 de março de 2019,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 8.º, n.º 4, e do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (JO 2009, L 243, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (JO 2013, L 182, p. 1) (a seguir «Código de Vistos»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan e Kamalaranee Vethanayagam ao Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro dos Negócios Estrangeiros, Países Baixos, a seguir «Ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos»), a propósito do indeferimento de pedidos de vistos de curta duração respeitantes a S. Vethanayagam e S. Sumanan.

Quadro jurídico

Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen

3 O Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à Associação da Confederação Suíça à Execução, à Aplicação e ao Desenvolvimento do Acervo de Schengen (JO 2008, L 53, p. 52; a seguir «Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen») enuncia, no seu oitavo e décimo considerandos:

« Convictos da necessidade de organizar a cooperação entre a União Europeia e a Confederação Suíça no que diz respeito à execução, à aplicação prática e ao desenvolvimento ulterior do acervo de Schengen;

[…]

Considerando que a cooperação Schengen se baseia nos princípios da liberdade, da democracia, do Estado de Direito e do respeito dos direitos humanos, tal como garantidos, em especial, pela Convenção Europeia para a proteção dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais de 4 de novembro de 1950;»

4 Segundo o artigo 1.º, n.º 2, do Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen:

«O presente Acordo cria direitos e obrigações recíprocos, segundo os procedimentos nele previstos.»

5 O artigo 2.º deste acordo prevê:

«1. Na medida em que sejam aplicáveis aos Estados-Membros da União Europeia, a seguir designados por "Estados-Membros", as disposições do acervo de Schengen enumeradas no anexo A do presente acordo serão executadas e aplicadas pela Suíça.

2. Na medida em que tenham substituído e/ou desenvolvido as disposições correspondentes da Convenção respeitante à Aplicação do Acordo relativo à Suspensão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, assinada em Schengen em 19 de junho de 1990, a seguir designada por "Convenção de Aplicação de Schengen", ou que tenham sido adotadas ao abrigo desta Convenção, as disposições dos atos da União Europeia e da Comunidade Europeia enumeradas no anexo B do presente acordo serão executadas e aplicadas pela Suíça.

3. Sem prejuízo do artigo 7.º, os atos e medidas adotados pela União Europeia e pela Comunidade Europeia que alterem ou completem as disposições referidas nos anexos A e B, aos quais foram aplicados os procedimentos previstos no presente acordo, serão igualmente aceites, executados e aplicados pela Suíça.»

Código de Vistos

6 Os considerandos 4, 18, 28, 29 e 34 do Código de Vistos enunciam:

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

[…]

(18) A cooperação local Schengen é crucial para a aplicação harmonizada da política comum de vistos e para a avaliação adequada do risco migratório e/ou para a segurança. Dadas as diferenças a nível das circunstâncias locais, a aplicação prática de disposições legislativas específicas deverá ser apreciada entre as missões diplomáticas e os postos consulares específicos dos Estados-Membros, a fim de assegurar a aplicação harmonizada das disposições legislativas para evitar o "visa shopping" e o tratamento desigual dos requerentes de visto.

[…]

(28) Atendendo a que o objetivo do presente regulamento, a saber o estabelecimento de procedimentos e condições para a emissão de vistos de trânsito ou estadas previstas no território dos Estados-Membros […], não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, ser mais bem alcançado ao nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar o referido objetivo.

(29) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, designadamente, na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[…]

(34) No que respeita à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen na aceção do [Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen], que se inserem no domínio referido no ponto B do artigo 1.º da Decisão 1999/437/CE [do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à Associação dos dois Estados à Execução, à Aplicação e ao Desenvolvimento do Acervo de Schengen (JO 1999, L 176, p. 31),] conjugado com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[, de 28 de janeiro de 2008,] respeitante à celebração do mesmo acordo [(JO 2008, L 53, p. 1)].»

7 O artigo 1.º do Código de Vistos tem o seguinte teor:

«O presente regulamento estabelece os procedimentos e as condições para a emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados-Membros não superior a 90 dias num período de 180 dias.»

8 Nos termos do artigo 2.º, ponto 2, deste código:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

2. "Visto", uma autorização emitida por um Estado-Membro para efeitos de:
   a) Trânsito ou estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias num período de 180 dias;
   b) Trânsito através das zonas internacionais de trânsito dos aeroportos dos Estados-Membros;

[…]»

9 O artigo 4.º, n.º 1, do referido código tem a seguinte redação:

«A análise e a decisão sobre os pedidos são da competência dos consulados.»

10 O artigo 5.º do mesmo código prevê:

«1. O Estado-Membro competente para analisar e decidir sobre pedidos de visto uniforme é:

a) O Estado-Membro cujo território constitui o único destino da(s) visita(s).

[…]

4. Os Estados-Membros cooperam entre si para evitar que um pedido não possa ser analisado ou que sobre ele não possa ser tomada uma decisão, pelo facto de o Estado-Membro competente nos termos dos n.os 1 a 3 não estar presente nem representado no país terceiro em que o requerente apresenta o pedido de visto nos termos do artigo 6.º»

11 O artigo 6.º do Código de Vistos, que tem por epígrafe «Competência territorial consular», enuncia, no seu n.º 1:

«A análise e a decisão sobre o pedido analisado cabe ao consulado do Estado-Membro competente em cuja área territorial de competência o requerente resida legalmente.»

12 Nos termos do artigo 8.º deste código, relativo aos acordos de representação:

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

2. Sempre que pretenda recusar um visto, o consulado do Estado-Membro representante transmite o pedido às autoridades competentes do Estado-Membro representado para que estas tomem a decisão final sobre esse pedido nos prazos fixados nos n.os 1, 2 ou 3 do artigo 23.º

[…]

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

a) A duração, se esta for temporária, e os procedimentos de cessação da representação;

b) Eventualmente, disposições sobre a disponibilização de instalações, pessoal e contrapartida financeira pelo Estado-Membro representado, nomeadamente se este último tiver um consulado no país terceiro em causa;

c) Eventualmente, disposições que prevejam que os pedidos de certas categorias de nacionais de países terceiros devam ser transmitidos pelo Estado-Membro representante às autoridades do Estado-Membro representado para consulta prévia, nos termos do artigo 22.º;

d) Eventualmente, não obstante o n.º 2, autorização ao consulado do Estado-Membro representante para recusar a emissão do visto após a análise do pedido.

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

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

[…]»

13 O artigo 32.º, n.º 3, do referido código dispõe:

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

14 Segundo o artigo 47.º, n.º 1, do mesmo código:

«As autoridades centrais e os consulados dos Estados-Membros prestam ao público todas as informações relevantes sobre o pedido de visto, nomeadamente:

[…]

h) O facto de as decisões negativas sobre pedidos deverem ser notificadas ao requerente e fundamentadas e de os requerentes cujo pedido de visto seja recusado terem direito de recurso, sendo os requerentes informados sobre o procedimento a seguir em caso de recurso, incluindo sobre o tribunal competente e sobre prazo para interpor recurso;

[…]»

Manual de Vistos

15 O manual relativo ao tratamento dos pedidos de visto e à alteração dos vistos emitidos, estabelecido pela Decisão C(2010)1620 final da Comissão, de 19 de março de 2010, explica que, «para efeitos do Código de Vistos e do presente manual, o termo "Estado-Membro" refere-se aos Estados-Membros da [União Europeia] e aos Estados associados que aplicam a totalidade do acervo de Schengen e "território dos Estados-Membros" refere-se ao território […] destes "Estados-Membros"».

Acordo de representação celebrado entre o Reino dos Países Baixos e a Confederação Suíça

16 O Acordo de Representação celebrado entre o Reino dos Países Baixos e a Confederação Suíça, aplicável à época dos factos, entrou em vigor em 1 de outubro de 2014. O acordo precisa que a Confederação Suíça representará o Reino dos Países Baixos no que respeita a todos os tipos de vistos Schengen, nomeadamente, no Sri Lanca.

17 Nos termos do ponto 2 deste acordo, a «representação» consiste, nomeadamente, em «recusar a emissão de visto, quando adequado, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos, e analisar os recursos nos termos do direito interno do Estado-Membro representante (artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos)».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 S. Vethanayagam e S. Sumanan, de nacionalidade cingalesa, casados e residentes no Sri Lanca, apresentaram ambos, em 16 de agosto de 2016, um pedido de visto de curta duração nos Países Baixos para visitar K. Vethanayagam, irmã de S. Vethanayagam, de nacionalidade neerlandesa e residente em Amesterdão (Países Baixos). Os pedidos foram apresentados, por intermédio da VFS Global, prestadora de serviços, no consulado suíço em Colombo (Sri Lanca), com base no Acordo de Representação celebrado entre o Reino dos Países Baixos e a Confederação Suíça.

19 Por decisões de 19 de agosto de 2016, as autoridades consulares suíças, em representação do Reino dos Países Baixos, indeferiram os pedidos de visto, uma vez que S. Vethanayagam e S. Sumanan não tinham feito prova de que dispunham de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração da estada prevista como para garantir o seu regresso ao país de origem.

20 S. Vethanayagam e S. Sumanan recorreram dessas decisões para o Ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos. Este declarou-se incompetente para conhecer do recurso por decisões de 28 de setembro de 2016.

21 Por outro lado, a reclamação apresentada às autoridades suíças pelos interessados contra as decisões de 19 de agosto de 2016 foi indeferida por decisão do Staatssekretariat für Migração (secretário de Estado da Migração, Suíça) de 2 de dezembro de 2016. O Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Suíça) indeferiu liminarmente o pedido dos requerentes para poderem beneficiar da gratuitidade do processo e recusou-se a examinar o recurso interposto dessa decisão, devido ao não pagamento da quantia exigida a título de provisão.

22 S. Vethanayagam e S. Sumanan, bem como K. Vethanayagam, na qualidade de pessoa de referência, apresentaram um novo pedido de visto de curta duração ao Visadienst (Serviço de Vistos, Países Baixos) para os dois primeiros. Esse pedido foi indeferido por decisão do Ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos de 18 de outubro de 2016.

23 Por decisão de 23 de novembro de 2016, o Ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos declarou inadmissível a reclamação apresentada pelos recorrentes no processo principal contra a decisão de 18 de outubro de 2016.

24 Os recorrentes no processo principal intentaram uma ação judicial no Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Juízo de Utreque, Países Baixos) contra as decisões de 28 de setembro de 2016 e de 23 de novembro de 2016, alegando que cabia ao Reino dos Países Baixos examinar as respetivas reclamações e pedidos de visto e que a Confederação Suíça só tinha intervindo como representante do Reino dos Países Baixos. Os requerentes no processo principal consideram que, por força do direito da União, tinham o direito de apresentar os pedidos de visto no país de destino principal e sustentam que o facto de confiar inteiramente os processos de pedido de visto a outro Estado é contrário ao princípio da tutela jurisdicional efetiva previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

25 O Ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos alega que não era competente para se pronunciar sobre os pedidos de visto dos requerentes no processo principal.

26 Em primeiro lugar, a competência para analisar os pedidos de vistos apresentados no Sri Lanca foi transferida para a Confederação Suíça com base no artigo 8.º, n.º 4, do Código de Vistos e da nota verbal baseada nesta disposição.

27 Em segundo lugar, visto que as autoridades consulares suíças em Colombo eram competentes para recusar a emissão de vistos, os requerentes no processo principal deveriam, ao abrigo do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, ter interposto o recurso contra a Confederação Suíça, enquanto Estado autor da decisão final sobre os seus pedidos.

28 Em terceiro lugar, os pedidos de visto de nacionais de países terceiros residentes no Sri Lanca não podem ser apresentados diretamente ao Serviço de Vistos nos Países Baixos. Com efeito, dado que o Reino dos Países Baixos é representado no Sri Lanca pela Confederação Suíça, tais pedidos devem, por força do artigo 6.º, n.º 1, do Código de Vistos, ser apresentados às autoridades consulares suíças.

29 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a interpretação a dar ao Código de Vistos no que respeita, antes de mais, à posição da pessoa de referência nos procedimentos de visto, em seguida, ao conceito de «representação» e, por último, à compatibilidade do sistema de representação consular com o direito à tutela jurisdicional efetiva reconhecida no artigo 47.º da Carta.

30 Nestas circunstâncias, o Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Juízo de Utreque) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos obsta a que a [pessoa] responsável pela entrada, permanência e subsistência dos recorrentes no território dos Países Baixos [pessoa de referência], enquanto parte interessada nos pedidos de visto dos recorrentes, possa deduzir reclamação ou interpor recurso, em nome próprio, da recusa de visto?

2) Deve a representação, conforme regulada no artigo 8.º, n.º 4, do Código de Vistos, ser interpretada no sentido de que a responsabilidade continua (igualmente) a caber ao Estado representado, ou no sentido de que a responsabilidade é integralmente transferida para o Estado representante, pelo que o próprio Estado representado já não é competente?

3) No caso de o artigo 8.º, n.º 4, proémio e alínea d), do Código de Vistos, permitir ambas as formas de representação referidas no ponto II, qual o Estado-Membro que deve, assim, ser considerado o Estado-Membro que tomou a decisão definitiva a que alude o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos?

4) A interpretação do artigo 8.º, n.º 4 e do artigo 32.º, n.º [3], do Código de Vistos, segundo a qual os requerentes de visto apenas podem interpor recurso do indeferimento dos seus pedidos de visto numa autoridade administrativa ou judiciária do Estado-Membro representante, e não no Estado-Membro representado, para o qual o visto é pedido, é compatível com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva previsto no artigo 47.º da Carta? Para responder a esta questão, é relevante que a via de recurso prevista garanta que o requerente tem o direito de ser ouvido, de litigar na língua de um dos Estados-Membros, de que o valor das taxas ou das custas judiciais para os processos de impugnação e recurso não seja desproporcionado para o recorrente e de que exista a possibilidade de concessão de apoio judiciário? Tendo em conta a margem de apreciação do Estado em matéria de vistos, é relevante para a resposta a esta questão saber se um tribunal suíço tem suficiente conhecimento da situação nos Países Baixos para poder proporcionar uma tutela jurisdicional efetiva?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

31 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos deve ser interpretado no sentido de que permite à pessoa de referência interpor recurso, em nome próprio, de uma decisão de recusa de visto.

Quanto à admissibilidade

32 A título preliminar, a Comissão Europeia contesta a admissibilidade da primeira questão prejudicial, alegando que a legislação neerlandesa não é aplicável ao processo principal, dado que são as autoridades suíças, e não as neerlandesas, que, no presente caso, adotaram a decisão final sobre o pedido de visto.

33 Tal argumento não pode ser acolhido.

34 Por um lado, há que salientar que a determinação do Estado em que, nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, se deve interpor o recurso da decisão de recusa de visto constitui uma das questões objeto do presente pedido de decisão prejudicial, pelo que a resposta a esta questão não pode ser antecipada no âmbito da análise da admissibilidade da primeira questão prejudicial.

35 Por outro lado, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 26 e jurisprudência referida).

36 Daqui se conclui que as questões sobre o direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 27 e jurisprudência referida).

37 No presente caso, a primeira questão prejudicial tem por objeto a interpretação do direito da União, em particular a questão de saber se a pessoa de referência tem legitimidade para impugnar uma decisão de recusa de visto no âmbito do recurso previsto no artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos.

38 Por outro lado, além de a decisão de reenvio expor o quadro factual e jurídico de forma suficiente para permitir determinar o alcance da questão submetida, não se afigura que a interpretação do direito da União solicitada não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, ou que o problema seja de natureza hipotética.

39 Com efeito, como resulta da decisão de reenvio, K. Vethanayagam, pessoa de referência, respetivamente irmã e cunhada dos requerentes de visto, e que reside nos Países Baixos, interpôs, tal como estes, recurso da decisão de indeferimento, pelo Serviço de Vistos, do pedido de visto a favor destes últimos.

40 Consequentemente, parece ser necessária uma resposta do Tribunal de Justiça quanto à interpretação solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio para este poder proferir a sua decisão.

41 A primeira questão prejudicial é, portanto, admissível.

Quanto ao mérito

42 No que respeita à interpretação do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para a interpretação das disposições de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (Acórdão de 7 de fevereiro de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, n.º 54 e jurisprudência referida).

43 Em primeiro lugar, no que respeita aos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, o primeiro período desta disposição enuncia que «[o]s requerentes a quem seja recusado um visto têm direito de recurso». Resulta, assim, da letra da referida disposição que o direito de recurso de uma decisão de recusa de visto é expressamente reconhecido ao requerente de visto em causa.

44 O reconhecimento deste direito não é contrariado pelo facto de o segundo período do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos prever que o recurso da decisão de recusa de visto deve ser interposto contra o Estado-Membro que tomou a decisão final «nos termos do direito interno desse Estado-Membro».

45 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que, ao remeter assim para a legislação dos Estados-Membros, o legislador da União deixou a estes a incumbência de decidir sobre a natureza e as modalidades concretas das vias de recurso de que os requerentes de vistos dispõem (Acórdão de 13 de dezembro de 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 25).

46 Daqui resulta que a remissão para a legislação nacional dos Estados-Membros se limita à regulamentação das modalidades processuais, ao passo que a determinação da pessoa que tem o direito de interpor um recurso está expressamente prevista no artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos.

47 Em segundo lugar, tal constatação é confirmada pelo contexto em que o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos se insere. A este respeito, resulta do artigo 47.º, n.º 1, alínea h), deste código que as autoridades centrais e os consulados dos Estados-Membros prestam ao público todas as informações relevantes sobre o pedido de visto, nomeadamente o facto de as decisões negativas sobre pedidos de vistos deverem ser notificadas aos requerentes e de estes terem direito de recurso.

48 Além disso, como resulta do anexo VI do Código de Vistos, o modelo de formulário que aí figura para notificar e fundamentar uma decisão de recusa, de anulação ou de revogação de visto é dirigido ao requerente ou ao titular do visto. Esse formulário também contém uma lista de fundamentos que, em conformidade com o artigo 32.º, n.º 1, do Código de Vistos, podem justificar a decisão de recusa. Daqui resulta que tal decisão deve ser fundamentada unicamente com base em razões próprias ao requerente do visto.

49 Com efeito, após indicar, no formulário que deve preencher, que, consoante o caso, «analisou [o] pedido de visto» ou «examinou [o] visto», a autoridade competente deve especificar a ou as razões que justificam a recusa, a revogação ou a anulação do visto, de entre as onze que figuram no formulário, a saber: o documento de viagem apresentado pelo requerente é falso; não são apresentadas

as justificações do objetivo e das condições para a estada prevista; o requerente não apresentou documentos comprovativos de que dispõe de meios de subsistência suficientes; o requerente já permaneceu 90 dias no corrente período de 180 dias no território dos Estados-Membros; o requerente foi objeto de uma indicação no Sistema de Informação Schengen (SIS) para efeitos de não admissão; um ou mais Estados-Membros consideram que o requerente constitui uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou para as relações internacionais de um ou mais Estados-Membros; o requerente não apresentou prova da existência de um seguro médico de viagem adequado e válido; a informação apresentada acerca da justificação do objetivo e das condições para a estada prevista não é fiável; não foi possível comprovar a intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes de o visto caducar; não foi apresentada prova bastante de que o requerente não tinha condições para pedir um visto com antecedência para justificar a apresentação do pedido de visto na fronteira; e o titular do visto solicitou a revogação do visto.

50 Assim, resulta do contexto em que o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos se insere que o único titular do direito de interpor recurso de uma decisão de recusa de visto é o requerente do visto.

51 Em terceiro lugar, quanto aos objetivos prosseguidos pelo Código de Vistos, resulta do artigo 1.º deste código, lido à luz dos seus considerandos 18 e 28, que este tem por objeto, a fim de assegurar a aplicação harmonizada da política comum de vistos, estabelecer os procedimentos e as condições de emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados-Membros não superior a 90 dias num período de 180 dias.

52 A este respeito, segundo o artigo 2.º, ponto 2, alíneas a) e b), do Código de Vistos, o visto é definido como uma autorização emitida por um Estado-Membro para efeitos de trânsito ou estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias num período de 180 dias ou para efeitos de trânsito através das zonas internacionais de trânsito dos aeroportos dos Estados-Membros. Assim, dessa autorização decorrem direitos específicos a favor do requerente de visto.

53 Tendo em conta que o recurso referido no artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos se destina a obter a alteração da decisão de recusa de visto, é o requerente do visto, enquanto destinatário da decisão, que tem um interesse direto e específico em interpor recurso desta.

54 Tal constatação não obsta, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 45 do presente acórdão, a que os Estados-Membros, ao determinarem a natureza e as modalidades concretas das vias de recurso de que os requerentes de visto dispõem, autorizem a pessoa de referência a intervir, juntamente com o requerente do visto, no processo de recurso previsto no artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos.

55 Todavia, atendendo ao que foi declarado no n.º 47 do presente acórdão, a pessoa de referência só pode intervir na qualidade de parte subordinada e acessória relativamente ao requerente de visto, e não de forma independente.

56 Por outro lado, tendo em conta as considerações anteriores, o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos também não se opõe a que o destinatário de uma decisão de recusa de visto mandate um terceiro para o representar em juízo.

57 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos deve ser interpretado no sentido de que não permite à pessoa de referência interpor recurso, em nome próprio, de uma decisão de recusa de visto.

Quanto à segunda e terceira questões

58 Com as suas segunda e terceira questões, às quais importa responder em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 8.º, n.º 4, alínea d), e o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos devem ser interpretados no sentido de que, quando existe um acordo bilateral de representação que prevê que as autoridades consulares do Estado-Membro representante estão habilitadas a tomar as decisões de recusa de visto, cabe às autoridades competentes desse Estado decidir sobre os recursos interpostos das decisões de recusa de visto.

59 Para responder a estas questões, há que salientar que o título III do Código de Vistos fixa as normas relativas aos procedimentos e às condições de emissão de vistos.

60 Uma vez que se referem aos Estados-Membros, essas normas visam também a Confederação Suíça, como decorre, nomeadamente, do artigo 2.º do Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen, lido à luz do considerando 34 do Código de Vistos.

61 Ora, antes de mais, resulta do artigo 4.º, n.º 1, do Código de Vistos que os pedidos de visto são, em princípio, analisados pelos consulados.

62 Em seguida, no que respeita ao Estado-Membro competente para analisar e decidir sobre os pedidos de visto uniforme, o artigo 5.º, n.º 1, do Código de Vistos designa o Estado-Membro cujo território constitui o único destino da ou das visitas, ou, se a visita incluir mais de um destino, o Estado-Membro cujo território constitui o principal destino da ou das visitas, no que diz respeito à duração ou ao objeto da estada, ou ainda, se o destino principal não puder ser determinado, o Estado-Membro cuja fronteira externa o requerente tenciona atravessar para entrar no território dos Estados-Membros.

63 Além disso, quanto à competência territorial consular, decorre do artigo 6.º, n.º 1, do Código de Vistos que os pedidos de visto devem, em princípio, ser apresentados no Consulado do Estado competente em cuja área territorial de competência o requerente resida legalmente.

64 Todavia, resulta do artigo 8.º, n.ºs 5 e 6, do Código de Vistos, lido à luz do considerando 4 deste, que, a fim de evitar um esforço desproporcionado por parte dos requerentes de visto para ter acesso a um consulado, os Estados-Membros que não dispõem de consulado próprio num país terceiro ou numa parte de um país terceiro devem procurar celebrar acordos de representação.

65 Para o efeito, o artigo 8.º do Código de Vistos enuncia expressamente que os Estados-Membros podem celebrar acordos bilaterais entre si, nos quais um deles aceita representar o outro na tomada de decisões em matéria de pedidos de visto.

66 Não obstante, este artigo 8.º prevê, quanto ao alcance da representação, situações diversas em função da decisão prevista sobre o pedido de visto, bem como dos termos do acordo de representação.

67 Por um lado, no caso de estar previsto deferir o pedido de visto, o artigo 8.º, n.º 1, do Código de Vistos prevê que «[u]m Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro competente nos termos do artigo 5.º para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos em nome desse Estado-Membro», e acrescenta que «[u]m Estado-Membro também pode representar outro Estado-Membro, de forma limitada, apenas para efeitos de recolha de pedidos e registo de identificadores biométricos».

68 Consequentemente, em caso de emissão de vistos, o artigo 8.º, n.º 1, do Código de Vistos contempla dois níveis de representação, a saber, um primeiro nível, que inclui a análise e a emissão do visto, e um segundo nível, mais limitado, que se limita à recolha dos pedidos.

69 Por outro lado, no caso de a decisão pretendida ser a recusa do visto, o artigo 8.º do Código de Vistos prevê igualmente dois níveis diferentes de representação, tendo o primeiro valor de regra geral e o segundo de regra especial.

70 Relativamente à regra geral, o artigo 8.º, n.º 2, do Código de Vistos enuncia que, sempre que pretenda recusar um visto, o consulado do Estado-Membro representante transmite o pedido às autoridades competentes do Estado-Membro representado para que estas tomem a decisão final sobre esse pedido.

71 Quanto à regra especial, o artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do referido código prevê que, eventualmente, não obstante a regra geral, o acordo bilateral de representação estabelecido entre dois Estados-Membros pode autorizar o consulado do Estado-Membro representante a recusar a emissão do visto após a análise do pedido.

72 Por outras palavras, no caso de o Estado-Membro representante considerar que o pedido de visto deve ser indeferido, transmite, na falta de disposição em contrário no acordo bilateral de representação, o pedido às autoridades do Estado-Membro representado. Incumbe a estas últimas tomar a decisão final. Em contrapartida, cabe às autoridades do Estado-Membro representante recusar o pedido de visto e, por conseguinte, tomar a decisão final, quando o acordo bilateral de representação assim o previr.

73 Consequentemente, dado que o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos prevê que os recursos das decisões de recusa de visto são interpostos contra o Estado-Membro que tomou a decisão final sobre o pedido, a determinação do Estado competente para tomar a decisão final e, por conseguinte, contra o qual o recurso deve ser interposto depende, em caso de acordo de representação entre dois Estados-Membros, dos termos desse acordo.

74 No presente caso, uma vez que o território do Reino dos Países Baixos constituía o destino único da viagem dos requerentes no processo principal, os pedidos de visto deveriam, na falta de acordo de representação, ter sido apresentados, com base nos artigos 5.º e 6.º do Código de Vistos, no consulado deste Estado-Membro no Sri Lanca. Todavia, como resulta do pedido de decisão prejudicial, tendo em conta que não tinham consulado próprio nesse país, os Países Baixos celebraram, em 1 de outubro de 2014, um acordo de representação com a Confederação Suíça. Este permitiu aos requerentes no processo principal apresentarem os seus pedidos de visto de curta duração nos Países Baixos no consulado suíço em Colombo.

75 Ora, esse acordo prevê que, quando representa o Reino dos Países Baixos, incumbe à Confederação Suíça, nomeadamente, «recusar a emissão de visto, quando adequado, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, alínea d), do Código de Vistos», e «analisar os recursos nos termos do direito interno do Estado-Membro representante».

76 Consequentemente, dado que, com base no referido acordo, cabia à Confederação Suíça tomar a decisão final sobre os pedidos de visto de curta duração nos Países Baixos apresentados pelos requerentes no processo principal, competia igualmente a este primeiro Estado conhecer dos recursos interpostos das decisões de recusa de visto, em conformidade com o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos.

77 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à segunda e terceira questões que o artigo 8.º, n.º 4, alínea d), e o artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos devem ser interpretados no sentido de que, quando existe um acordo bilateral de representação que prevê que as autoridades consulares do Estado-Membro representante estão habilitadas a tomar as decisões de recusa de visto, cabe às autoridades competentes desse Estado-Membro decidir sobre os recursos interpostos das decisões de recusa de visto.

Quanto à quarta questão

78 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a interpretação conjugada do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), e do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, segundo a qual o recurso de uma decisão de recusa de visto deve ser interposto contra o Estado representante, é compatível com o direito fundamental à proteção jurisdicional efetiva.

79 A este respeito, há que observar que a interpretação das disposições do Código de Vistos, incluindo o direito de recurso previsto no artigo 32.º, n.º 3, deste código, deve ser feita, como decorre do considerando 29 do mesmo código, no respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios reconhecidos na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), e na Carta.

80 O princípio da proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União aos particulares, a que se refere o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, constitui, com efeito, um princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado nos artigos 6.º e 13.º da CEDH, atualmente consagrado no artigo 47.º da Carta (Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 35 e jurisprudência referida).

81 No contexto específico do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, cabe a cada Estado-Membro garantir o respeito pelos direitos fundamentais, nomeadamente a proteção jurisdicional efetiva, determinando a natureza e as modalidades dos recursos das decisões de recusa de visto, no respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade (v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, n.ºs 25 e 42).

82 Consequentemente, quer o Estado contra o qual deve ser interposto o recurso de uma decisão de recusa de visto seja, em função dos termos do acordo de representação, o Estado representante ou o Estado representado, o respeito pelos direitos fundamentais, nomeadamente o direito dos requerentes de visto a uma proteção jurisdicional efetiva, deve ser garantido.

83 Em especial, o facto de a decisão final de recusa de visto ser adotada, como no processo principal, pelo Estado representante não tem incidência sobre a obrigação de respeitar esse direito.

84 A este respeito, como enuncia o seu considerando 34, o Código de Vistos constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen, que integram o domínio referido no artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437, lido em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146.

85 Em conformidade com o referido código, a Confederação Suíça pode emitir vistos uniformes válidos para todo o espaço Schengen.

86 Ora, embora não seja um Estado-Membro da União, a Confederação Suíça, enquanto membro do Conselho da Europa desde 6 de maio de 1963, não só é parte na CEDH, mas é sobretudo um Estado associado com base no Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen, o qual prevê, no seu décimo considerando, que «a cooperação Schengen se baseia nos princípios da liberdade, da democracia, do Estado de Direito e do respeito dos direitos humanos, tal como garantidos, em especial, pela [CEDH]».

87 Além disso, o Acordo de Associação da Confederação Suíça ao Acervo de Schengen cria, como decorre do seu artigo 1.º, n.º 2, direitos e obrigações recíprocos, pelo que a Confederação Suíça deve, como previsto no artigo 2.º do referido acordo, executar todas as disposições do acervo de Schengen em conformidade com os procedimentos nele previstos.

88 Atendendo às considerações expostas, há que responder à quarta questão que a interpretação conjugada do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), e do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos, segundo a qual o recurso de uma decisão de recusa de visto deve ser interposto contra o Estado representante, é compatível com o direito fundamental à proteção jurisdicional efetiva.

Quanto às despesas

89 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

1) **O artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, deve ser interpretado no sentido de que não permite à pessoa de referência interpor recurso, em nome próprio, de uma decisão de recusa de visto.**

2) **O artigo 8.º, n.º 4, alínea d), e o artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 810/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 610/2013, devem ser interpretados no sentido de que, quando existe um acordo bilateral de representação que prevê que as autoridades consulares do Estado-Membro representante estão habilitadas a tomar as decisões de recusa de visto, cabe às autoridades competentes desse Estado-Membro decidir sobre os recursos interpostos das decisões de recusa de visto.**

3) **A interpretação conjugada do artigo 8.º, n.º 4, alínea d), e do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 810/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 610/2013, segundo a qual o recurso de uma decisão de recusa de visto deve ser interposto contra o Estado representante, é compatível com o direito fundamental à proteção jurisdicional efetiva.**

Assinaturas