Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

29 юли 2019 година*

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Визов кодекс на Общността — Регламент (ЕО) № 810/2009 — Член 5 — Държава членка, компетентна за разглеждането на заявление за издаване на виза и вземането на решение по него — Член 8 — Договореност за представителство — Член 32, параграф 3 — Жалба срещу решение за отказ за издаване на виза — Държава членка, която е компетентна да се произнесе по жалбата в случай на договореност за представителство — Лица, които имат право да подават жалба“

По дело C-680/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Утрехт, Нидерландия) с акт от 30 ноември 2017 г., постъпил в Съда на 5 декември 2017 г., в рамките на производство по дело

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

срещу

Minister van Buitenlandse Zaken,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава, R. Silva de Lapuerta (докладчик), заместник-председател на Съда, C. Toader, A. Rosas и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 декември 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за S. Vethanayagam, S. Sumanan и K. Vethanayagam, от M. J. A. Leijen, advocaat,

* Език на производството: нидерландски.

– за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и P. Huurnink, в качеството на представители,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller и A. Brabcová, в качеството на представители,

– за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, M. Wolff и P. Ngo, в качеството на представители,

– за естонското правителство, от N. Grünberg, в качеството на представител,

– за френското правителство, от D. Colas, E. de Moustier и E. Armoet, в качеството на представители,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. De Luca, avvocato dello Stato,

– за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

– за Европейския парламент, от G. Corstens, R. van de Westelaken и O. Hrstková Šolcová, в качеството на представители,

– за Съвета на Европейския съюз, от E. Moro и S. Boelaert, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от C. Cattabriga, F. Wilman и G. Wils, в качеството на представители,

– за швейцарското правителство, от E. Bichet, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 март 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 8, параграф 4 и член 32, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (ОВ L 243, 2009 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Визовият кодекс“).

2 Искането е отправено в рамките на спор между г-н Sumanan Vethanayagam, г-жа Sobitha Sumanan и г-жа Kamalaranee Vethanayagam и Minister van Buitenlandse Zaken (министър на външните работи, Нидерландия, наричан по-нататък „министърът на външните работи на Нидерландия“) относно отхвърляне на заявления за издаване на виза за краткосрочен престой на г-н Vethanayagam и г-жа Sumanan.

Правна уредба

Споразумение за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген

3 Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 2008 г., стр. 52, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген“) гласи в съображения 8 и 10 следното:

„Убедени, че е необходимо да се организира сътрудничеството между Европейския съюз и Конфедерация Швейцария по отношение на въвеждането, практическото прилагане и по-нататъшното развитие на достиженията на правото от Шенген;

[…]

Като се има предвид, че шенгенското сътрудничество се основава на принципите на свободата, демокрацията, правовата държава и зачитането на правата на човека, както са гарантирани по-специално от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 4 ноември 1950 г.“ [неофициален превод]

4 Съгласно член 1, параграф 2 от Споразумението за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген:

„Настоящото споразумение създава реципрочни права и задължения в съответствие с предвидените в него процедури“. [неофициален превод]

5 Член 2 от посоченото споразумение гласи:

„1. Разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, изброени в приложение А към настоящото споразумение, доколкото те се прилагат за държавите — членки на Европейския съюз, наричани по-долу „държавите членки“, се въвеждат и прилагат от Швейцария.

2. Доколкото те заменят и/или развиват съответните разпоредби на Конвенцията за прилагане на Споразумението за постепенно премахване на контрола по общите граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г., наричана по-долу „Шенгенската конвенция“, или са приети въз основа на тях, разпоредбите на актовете на Европейския съюз и на Европейската общност, изброени в приложение Б към настоящото споразумение, се въвеждат и прилагат от Швейцария.

3. Без да се засягат разпоредбите на член 7, актовете и мерките, предприети от Европейския съюз и Европейската общност, които изменят или допълват разпоредбите, посочени в приложения А и Б, за които се прилагат процедурите, предвидени в настоящото споразумение, също така се приемат, въвеждат и прилагат от Швейцария“. [неофициален превод]

Визовият кодекс

6 Съображения 4, 18, 28, 29 и 34 от Визовия кодекс гласят:

„(4) За визови цели държавите членки следва да имат представителства или да бъдат представени във всички трети държави, за чиито граждани се прилагат визови изисквания. Държавите членки, които нямат свое консулство в определена трета държава или в даден район от определена трета държава, следва да се стремят да сключат договорености за представителство с цел да не се налага кандидатите за виза да полагат прекомерни усилия, за да получат достъп до консулствата.

[…]

(18) Местното шенгенско сътрудничество е изключително важно за хармонизираното прилагане на общата визова политика и за правилната оценка на рисковете, свързани с миграцията и/или сигурността. Предвид различията на местно равнище, следва да се оцени практическото прилагане на конкретни законодателни разпоредби в дипломатическите мисии и консулски служби на държавите членки в отделни места с цел да се гарантира хармонизирано прилагане на законовите разпоредби, с което да се избегнат търсенето на по-изгодни варианти за получаване на виза (т.нар. „visa-shopping“) и различното третиране на кандидатите за визи.

[…]

(28) Доколкото целта на настоящия регламент, а именно установяването на процедури и условия за издаване на визи за транзитно преминаване или за планиран престой на територията на държавите членки […] не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и следователно може да бъде постигната по-добре на общностно равнище, Общността може да приема мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора. В съответствие с принципа на пропорционалност, посочен в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

(29) Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от Конвенцията на Съвета на Европа за защита на правата на човека и основните свободи и от Хартата на основните права на Европейския съюз.

[…]

(34) По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на [Споразумението за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген], което попада в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО [на Съвета от 17 май 1999 година относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 1999 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 120)] във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета [от 28 януари 2008 година] относно сключването на посоченото споразумение [(ОВ L 53, 2008 г., стр. 1)]“.

7 Член 1 от Визовия кодекс гласи следното:

„Настоящият регламент определя условията и реда за издаване на визи за транзитно преминаване или за планиран престой на територията на държави членки с продължителност, която не превишава 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период“.

8 Съгласно член 2, параграф 2 от този кодекс:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

2) „виза“ означава разрешение, издадено от държава членка с цел:
   а) транзитно преминаване или планиран престой на територията на държавите членки с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период;
   б) транзитно преминаване през международните транзитни зони на летищата на държавите членки;

[…]“.

9 Член 4, параграф 1 от посочения кодекс гласи:

„Заявленията се разглеждат от консулствата, които взимат решение по тях“.

10 Член 5 от същия кодекс предвижда следното:

„1. Държавата членка, компетентна за разглеждането на заявление за издаване на единна виза и за вземането на решение по него, е:

а) държавата членка, чиято територия представлява единственото местоназначение на посещението(ята);

[…]

4. Държавите членки си сътрудничат, за да се избегне ситуация, в която заявление не може да бъде разгледано и по него да бъде взето решение, тъй като държавата членка, която е компетентна в съответствие с параграфи 1—3, не е представена, нито е представлявана в третата държава, в която кандидатът подава заявление в съответствие с член 6“.

11 Член 6 от Визовия кодекс, озаглавен „Териториална компетентност на консулствата“, гласи:

„Заявлението се разглежда и решение по него се взема от консулството на компетентната държава членка, в чийто консулски окръг кандидатът пребивава законно“.

12 Съгласно член 8 от този кодекс, който се отнася до договорености за представителство:

„1. Държава членка може да приеме да представлява друга държава членка, която е компетентна в съответствие с член 5, за целите на разглеждане на заявления и издаването на визи от името на другата държава членка. Държава членка може също да представлява друга държава членка в ограничена степен — само за приемане на заявления и за събиране на биометрични данни.

2. Когато възнамерява да откаже издаване на виза, консулството на представляващата държава членка изпраща заявлението за издаване на виза на съответните органи на представляваната държава членка, които вземат окончателно решение по заявлението в сроковете, установени в член 23, параграф 1, 2 или 3.

[…]

4. Между представляващата и представляваната държава членка се сключва двустранна договореност, която съдържа следните елементи:

а) уточнява продължителността в случаите на временно представителство и реда и условията за неговото прекратяване;

б) евентуално предоставяне от страна на представляваната държава членка на сгради, персонал и заплащане в случаите, когато тя има консулство в съответната трета държава;

в) евентуално изискване представляващата държава членка да изпраща заявленията от определени категории граждани на трети държави на централните органи на представляваната държава членка за предварителна консултация съгласно член 22;

г) чрез дерогация от параграф 2, евентуално упълномощаване на консулството на представляващата държава членка да отказва издаването на виза след разглеждане на заявлението.

5. Държави членки, които нямат свое консулство в трета държава, се стремят да сключат договорености за представителство с държави членки, които имат консулства в тази държава.

6. С цел да се гарантира, че лошата транспортна инфраструктура или големите разстояния в даден регион или географска област няма да изискват от кандидатите прекомерни усилия за достъп до консулство, държавите членки, които нямат свое консулство в този регион или географска област, се стремят да сключат договорености за представителство с държави членки, които имат консулства в съответния регион или област.

[…]“.

13 Член 32, параграф 3 от посочения кодекс гласи:

„Кандидати, на които е отказана виза, имат право на обжалване. Жалбите се завеждат срещу държавата членка, взела окончателното решение по заявлението, в съответствие с националното законодателство на тази държава членка. Държавите членки предоставят на кандидатите информация за процедурата, която да следват в случай на обжалване, както е посочено в приложение VI“.

14 Съгласно член 47, параграф 1 от същия кодекс:

„Централните органи и консулствата на държавите членки предоставят на обществеността цялостната информация относно заявлението за издаване на виза, по-специално относно:

[…]

з) факта, че кандидатът трябва да бъде уведомен за решенията за отказ, че в тези решения трябва да се посочват мотивите, на които се основават, и че кандидатите, по чиито заявления има решения за отказ, имат право на обжалване, заедно с информация относно процедурата, която да се следва в случай на обжалване, включително компетентния орган, както и крайния срок за подаване на жалба;

[…]“.

Наръчник за визите

15 В Наръчника за обработване на заявления за издаване на визи и промяна в издадени визи, въведен с Решение на Комисията C(2010) 1620 окончателен от 19 март 2010 г., се обяснява, че „за целите на Визовия кодекс и настоящия наръчник терминът „държава членка“ се отнася до онези държави — членки на ЕС, които прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, и до асоциираните държави, а „територия на държавите членки“ се отнася до територията […] на тези „държави членки“.

Споразумение за представителство между Кралство Нидерландия и Конфедерация Швейцария

16 Споразумението за представителство между Кралство Нидерландия и Конфедерация Швейцария, приложимо към момента на настъпване на фактите, влиза в сила на 1 октомври 2014 г. В него се посочва, че Конфедерация Швейцария ще представлява Кралство Нидерландия по отношение на всички видове шенгенски визи, включително в Шри Ланка.

17 В съответствие с точка 2 от това споразумение „представителство“ включва, наред с другото, „да бъде отказано издаването на виза, когато е уместно, в съответствие с член 8, параграф 4, буква г) от Визовия кодекс, и да бъдат разгледани жалбите, в съответствие с националното право на представляващата държава (член 32, параграф 3 от Визовия кодекс)“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

18 Г-н Vethanayagam и г-жа Sumanan, граждани на Шри Ланка, са женени и живеят в Шри Ланка, като всеки един от тях на 16 август 2016 г. подава заявление за издаване на виза за краткосрочен престой в Нидерландия, за да посети г-жа Vethanayagam, сестра на г-н Vethanayagam, която е нидерландска гражданка и живее в Амстердам (Нидерландия). Тези заявления са били подадени чрез посредника VFS Global, доставчик на услуги, към консулството на Швейцария в Коломбо (Шри Ланка), въз основа на Споразумението за представителство между Кралство Нидерландия и Конфедерация Швейцария.

19 С решения от 19 август 2016 г. швейцарските консулски органи, представляващи Кралство Нидерландия, отхвърлят заявленията за издаване на виза, тъй като г-н Vethanayagam и г-жа Sumanan не са представили доказателства, че разполагат с достатъчно средства за издръжка както за продължителността на планирания престой, така и за осигуряване на връщането им в държавата им на произход.

20 Г-н Vethanayagam и г-жа Sumanan обжалват тези решения пред министъра на външните работи на Нидерландия. С решения от 28 септември 2016 г. последният приема, че не е компетентен да разгледа жалбата.

21 Освен това подадената от заинтересованите лица административна жалба пред швейцарските органи срещу решенията от 19 август 2016 г. е отхвърлена на 2 декември 2016 г. с решение на Staatssekretariat für Migration (Държавен секретариат по въпросите на миграцията, Швейцария). Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Швейцария) най-напред отхвърля искането на жалбоподателите да се ползват от безплатно производство и отказва да разгледа жалбата срещу това решение поради неплащане на изисканата като обезпечение сума.

22 Г-н Vethanayagam и г-жа Sumanan, както и г-жа Vethanayagam, в качеството ѝ на референтно лице, подават ново заявление за издаване на виза за краткосрочен престой до Visadienst (Визова служба, Нидерландия) относно първите две визи. С решение от 18 октомври 2016 г. на министъра на външните работи на Нидерландия това заявление е отхвърлено.

23 С решение от 23 ноември 2016 г. министърът на външните работи на Нидерландия отхвърля като недопустима административната жалба, подадена от жалбоподателите в главното производство срещу решението от 18 октомври 2016 г.

24 Жалбоподателите в главното производство подават пред Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Утрехт, Нидерландия) жалба срещу решенията от 28 септември 2016 г. и 23 ноември 2016 г., като твърдят, че Кралство Нидерландия е трябвало да разгледа техните административни жалби и заявления за издаване на визи и че Конфедерация Швейцария следва да участва само в качеството си на представител на Кралство Нидерландия. Жалбоподателите в главното производство считат, че съгласно правото на Съюза те имат право да подават заявления за издаване на виза в държавата на основното им местоназначение и твърдят, че цялостно делегиране на процедурите за издаване на виза на друга държава противоречи на принципа на ефективни правни средства за защита, посочен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

25 Министърът на външните работи на Нидерландия твърди, че не е компетентен да се произнася по заявленията за издаване на виза, подадени от жалбоподателите в главното производство.

26 На първо място, компетентността за разглеждане на подадените в Шри Ланка заявления за издаване на виза е била прехвърлена на Конфедерация Швейцария на основание член 8, параграф 4 от Визовия кодекс и на съставената въз основа на тази разпоредба вербална нота.

27 На второ място, тъй като швейцарските консулски органи в Коломбо са компетентни да откажат издаването на виза, жалбоподателите в главното производство е трябвало да подадат жалбата си по член 32, параграф 3 от Визовия кодекс срещу Конфедерация Швейцария като държава, взела окончателното решение по техните заявления.

28 На трето място, заявленията за издаване на виза на граждани на трети държави, пребиваващи в Шри Ланка, не могат да бъдат подавани директно пред Визовата служба на Нидерландия. В действителност, тъй като Кралство Нидерландия е представено в Шри Ланка от Конфедерация Швейцария, съгласно член 6, параграф 1 от Визовия кодекс такива заявления следва да се отправят към швейцарските консулски органи.

29 В този контекст запитващата юрисдикция има съмнения относно тълкуването, което следва да направи на Визовия кодекс относно, на първо място, положението на референтното лице в процедурите за издаване на визи, на следващо място, понятието „представителство“, и на последно място, съвместимостта на системата за консулско представителство с оглед на правото на ефективна съдебна защита, признато в член 47 от Хартата.

30 При тези обстоятелства Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Утрехт) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Преклудира ли член 32, параграф 3 от Визовия кодекс възможността на референтно лице, в качеството му на заинтересовано лице с оглед на подадено от жалбоподател заявление за виза, да обжалва от свое име по административен и по съдебен ред отказа за издаване на виза?

2) Трябва ли представителството, предвидено в член 8, параграф 4 от Визовия кодекс, да се разбира в смисъл, че представляваната държава (също) запазва компетентността си, или че компетентността се прехвърля изцяло върху представляващата държава, в резултат на което самата представлявана държава повече не е компетентна?

3) Ако съгласно член 8, параграф 4, буква г) от Визовия кодекс са възможни и двете посочени във въпроса по точка 2 форми на представителство, за коя от двете държави членки следва да се приеме, че взема окончателното решение по смисъла на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс?

4) Съответства ли на правото на ефективна съдебна защита по смисъла на член 47 от [Хартата] тълкуване на член 8, параграф 4 и член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, според което кандидатите за виза могат да обжалват отхвърлянето на заявленията им единствено пред орган или съд на представляващата държава членка, а не в представляваната държава членка, за чиято виза се кандидатства? За отговора на този въпрос от значение ли е обстоятелството, че предложеното средство за правна защита гарантира на кандидата, че има право да бъде изслушан, че има право да предприема съдебни действия на език на една от държавите членки, че дължимите административни и съдебни такси за обжалване по административен и съдебен ред не са несъразмерно високи и че е налице възможност за предоставяне на правна помощ, покриваща разходите за правно подпомагане и представителство? Предвид съществуващата свобода на преценка, с която държавата разполага по визовите въпроси, от значение ли е за отговора на този въпрос дали съответният съд в Швейцария има достатъчно ясна представа за ситуацията в Нидерландия, за да може да предложи ефективна съдебна защита?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

31 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 32, параграф 3 от Визовия кодекс следва да се тълкува в смисъл, че допуска референтното лице да подаде жалба от свое име срещу решение, с което се отказва издаването на виза.

По допустимостта

32 В самото начало Европейската комисия оспорва допустимостта на първия преюдициален въпрос, като твърди, че нидерландското законодателство не се прилага към делото по главното производство, тъй като в настоящия случай швейцарските органи, а не нидерландските органи, са приели окончателното решение относно заявлението за издаване на виза.

33 Подобен довод не може да бъде приет.

34 От една страна, следва да се отбележи, че определянето на държавата, пред която следва да бъде подадена жалба срещу решението за отказ за издаване на виза съгласно член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, е един от въпросите, предмет на настоящото преюдициално запитване, така че отговорът на този въпрос не би могъл да бъде предположен в рамките на анализа на допустимостта на първия преюдициален въпрос.

35 От друга страна, съгласно постоянната практика на Съда в рамките на сътрудничеството между него и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality и Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, т. 26 и цитираната съдебна практика).

36 От това следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, по презумпция са релевантни. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality и Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, т. 27 и цитираната съдебна практика).

37 В настоящия случай първият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на правото на Съюза, по-специално до това дали референтно лице има процесуална легитимация да подаде жалба срещу решение за отказ за издаване на виза в рамките на предвидено в член 32, параграф 3 от Визовия кодекс производство по обжалване.

38 Освен това, въпреки че в акта за преюдициално запитване фактическата и правната рамка е описана в достатъчна степен, за да може да се определи обхватът на поставения въпрос, не изглежда исканото тълкуване на правото на Съюза да няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство или предметът да е от хипотетично естество.

39 Всъщност от акта за преюдициално запитване е видно, че г-жа Vethanayagam, референтно лице и съответно сестра и зълва на кандидатите за виза, която пребивава в Нидерландия, е подала, както и самите кандидати, жалба срещу решението на визовата служба, с което се отхвърля заявлението за издаване на виза на последните.

40 Следователно отговорът на Съда относно поисканото от запитващата юрисдикция тълкуване изглежда необходим, за да може тя да постанови решението си.

41 Следователно първият преюдициален въпрос е допустим.

По същество

42 Що се отнася до тълкуването на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се има предвид не само съдържанието ѝ, но и контекстът и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 7 февруари 2018 г., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, т. 54 и цитираната съдебна практика).

43 На първо място, що се отнася до текста на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, първото изречение от тази разпоредба гласи, че „[к]андидати, на които е отказана виза, имат право на обжалване“. От формулировката на посочената разпоредба следва, че правото на обжалване на решението за отказ за издаване на виза е изрично признато на засегнатия кандидат за виза.

44 Признаването на това право не се опровергава от факта, че второто изречение от член 32, параграф 3 от Визовия кодекс предвижда, че жалбата срещу решението за отказ за издаване на виза се подава срещу държавата членка, взела окончателното решение, „в съответствие с националното законодателство на тази държава членка“.

45 В това отношение, препращайки по този начин към законодателството на държавите членки, Съдът вече е постановил, че законодателят на Съюза им е предоставил правото сами да решават въпроса както относно естеството, така и относно конкретните механизми на средствата за правна защита, които са на разположение на кандидатите за визи (решение от 13 декември 2017 г., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, т. 25).

46 От това следва, че препращането към националното законодателство на държавите членки се ограничава до регламентирането на процесуалните правила, докато определянето на лицето, на което е предоставено правото за обжалване, е изрично предвидено в член 32, параграф 3 от Визовия кодекс.

47 На второ място, този извод се потвърждава от контекста, в който се вписва член 32, параграф 3 от Визовия кодекс. В това отношение от член 47, параграф 1, буква з) от този кодекс е видно, че централните органи и консулствата на държавите членки предоставят на обществеността цялостната информация относно заявлението за издаване на виза, по-специално относно факта, че кандидатите трябва да бъдат уведомени за решенията за отказ и че имат право на обжалване.

48 Освен това, както е видно от приложение VI към Визовия кодекс, стандартният формуляр за уведомление и за мотивиране на отказ за издаване на виза, анулиране или отмяна на виза се изпраща на кандидата или на титуляря на визата. В този формуляр се съдържа и списък с основания, които съгласно член 32, параграф 1 от Визовия кодекс могат да обосноват решението за отказ. От това следва, че такова решение трябва да бъде мотивирано единствено по причини, които са специфични за кандидата за виза.

49 Всъщност, след като отбележи на формуляра, който трябва да попълни, че според случая е „разгледал заявлението за издаване на виза“ или е „разгледал визата“, компетентният орган трябва да посочи причината или причините, които обосновават отказа, отмяната или анулирането на визата, които са сред единадесетте, посочени във формуляра, а именно: представеният от кандидата документ за задгранично пътуване е неистински; целта и условията на планирания престой не са обосновани; кандидатът не е представил доказателство, че разполага с достатъчно средства за издръжка за срока на престоя; кандидатът вече е пребивавал 90 дни в рамките на текущия 180-дневен период на територията на държавите членки като титуляр на единна виза или на виза с ограничена териториална валидност; кандидатът е лице, за което е подаден сигнал в Шенгенската информационна система (ШИС) с цел отказ за влизане; една или няколко държави членки считат, че кандидатът представлява заплаха за обществения ред, националната сигурност или общественото здраве или за международните отношения на една или няколко държави членки; кандидатът не е представил доказателство за притежаване на подходяща и валидна медицинска застраховка за пътуване в чужбина; предоставената от кандидата информация относно обосновката на целта и условията на планирания престой не е надеждна; не е възможно да се потвърди намерението на кандидата да напусне територията на държавите членки преди изтичането на визата; не са представени достатъчно доказателства, че кандидатът не е имал възможност да кандидатства за виза предварително, с което се оправдава подаването на заявление за издаване на виза на границата и титулярят на визата е поискал отмяна на визата.

50 Следователно от контекста, в който се вписва член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, следва, че кандидатът за виза е единствения титуляр на правото на обжалване на решение за отказ за издаване на виза.

51 На трето място, що се отнася до преследваните с Визовия кодекс цели, от член 1 от този кодекс във връзка със съображения 18 и 28 от него следва, че целта му е, за да се гарантира хармонизираното прилагане на общата визова политика, да бъдат определени условията и реда за издаване на визи за транзитно преминаване или за планиран престой на територията на държавите членки с продължителност, която не надвишава 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период.

52 В това отношение съгласно член 2, точка 2 букви а) и б) от Визовия кодекс „виза“ означава разрешение, издадено от държава членка с цел или транзитно преминаване, или планиран престой на територията на държавите членки с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, или транзитно преминаване през международните транзитни зони на летищата на държавите членки. Така че от това разрешение следва, че съществуват специфични права в полза на кандидата за виза.

53 Доколкото с посоченото в член 32, параграф 3 от Визовия кодекс обжалване се цели да се измени решението за отказ за издаване на виза, кандидатът за виза, в качеството си на адресат на това решение, има пряк и конкретен интерес от неговото обжалване.

54 Тази констатация не изключва, съгласно съдебната практика, цитирана в точка 45 от настоящото решение, възможността за държавите членки, когато те определят естеството и конкретните механизми на средствата за правна защита, които са на разположение на кандидатите за виза, да разрешат на референтното лице да действа съвместно с кандидата за виза в производството по обжалване по член 32, параграф 3 от Визовия кодекс.

55 С оглед обаче на приетото в точка 47 от настоящото решение, референтното лице може да действа само в качеството на страна, която е свързана с кандидата за виза или го подпомага, а не самостоятелно.

56 Освен това, с оглед на гореизложените съображения, член 32, параграф 3 от Визовия кодекс също така допуска възможността адресатът на решението за отказ за издаване на виза да упълномощи трето лице да го представлява в съдебни производства.

57 С оглед на всички изложени съображения на първия въпрос трябва да се отговори, че член 32, параграф 3 от Визовия кодекс трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска референтното лице да подаде жалба от свое име срещу решение, с което се отказва издаването на виза.

По втория и третия въпрос

58 С втория и третия си въпрос, на които следва да се отговори заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 8, параграф 4, буква г) и член 32, параграф 3 от Визовия кодекс трябва да се тълкуват в смисъл, че когато е сключена двустранна договореност за представителство, в която се предвижда, че консулските органи на представляващата държава членка са оправомощени да вземат решения за отказ за издаване на виза, компетентните органи на тази държава трябва да се произнасят по жалбите, подадени срещу решение за отказ за издаване на виза.

59 За да се отговори на тези въпроси, следва да се отбележи, че в дял III от Визовия кодекс се определят стандартите за реда и условията за издаване на визи.

60 Доколкото тези норми се отнасят до държавите членки, те се прилагат и за Конфедерация Швейцария, както е видно по-специално от член 2, от Споразумението за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген във връзка със съображение 34 от Визовия кодекс.

61 Най-напред обаче, от член 4, параграф 1 от Визовия кодекс следва, че заявленията за издаване на визи се разглеждат по принцип от консулствата.

62 На следващо място, що се отнася до държавата членка, компетентна за разглеждането на заявление за издаване на единна виза и за вземането на решение по него, член 5, параграф 1 от Визовия кодекс определя или държавата членка, чиято територия представлява единственото местоназначение на посещението или посещенията, или, ако посещението включва повече от едно местоназначение, държавата членка, чиято територия представлява основното местоназначение на посещението или на посещенията с оглед продължителността или целта на престоя, или пък, ако основното местоназначение не може да бъде определено, държавата членка, чиято външна граница кандидатът възнамерява да пресече, за да влезе на територията на държавите членки.

63 Освен това, що се отнася до териториалната компетентност на консулствата, от член 6, параграф 1 от Визовия кодекс следва, че заявленията за издаване на визи трябва по принцип да се подават в консулството на компетентната държава, в чийто консулски окръг кандидатът пребивава законно.

64 От член 8, параграфи 5 и 6 от Визовия кодекс във връзка със съображение 4 от същия обаче следва, че с цел да не се налага кандидатите за виза да полагат прекомерни усилия, за да получат достъп до консулствата, държавите членки, които нямат свое консулство в определена трета държава или в даден район от определена трета държава, следва да се стремят да сключат договорености за представителство.

65 За тази цел член 8 от Визовия кодекс изрично предвижда, че държавите членки могат да сключват двустранни договорености, въз основа на които една държава членка приема да представлява друга държава членка във връзка с решенията относно заявленията за издаване на виза.

66 Освен това относно обхвата на представителството в член 8 се предвиждат различни ситуации в зависимост от решението, което може да се вземе във връзка със заявлението за издаване на виза, както и от условията на договорността за представителство.

67 От една страна, в случай че се предвижда разглеждане на заявлението за виза, в член 8, параграф 1 от Визовия кодекс е посочено, че „[д]ържава членка може да приеме да представлява друга държава членка, която е компетентна в съответствие с член 5, за целите на разглеждане на заявления и издаването на визи от името на другата държава членка“ и се добавя, че „[д]ържава членка може също да представлява друга държава членка в ограничена степен — само за приемане на заявления и за събиране на биометрични данни“.

68 Следователно в случай на издаване на визи в член 8, параграф 1 от Визовия кодекс се предвиждат две равнища на представителство, а именно първо равнище, което включва разглеждането и издаването на виза, и второ равнище, което е по-ограничено и се отнася само до приемането на заявления.

69 От друга страна, в случай че решението, което ще бъде прието, е за отказ за издаване на виза, в член 8 от Визовия кодекс се предвиждат също така две различни равнища на представителство, като първото представлява общо правило, а другото е специално правило.

70 Що се отнася до общото правило, в член 8, параграф 2 от Визовия кодекс се посочва, че когато възнамерява да откаже издаване на виза, консулството на представляващата държава членка е задължено да изпраща заявлението за издаване на виза на съответните органи на представляваната държава членка, за да вземат те окончателното решение по заявлението.

71 Относно специалното правило в член 8, параграф 4, буква г) от посочения кодекс се предвижда, че чрез дерогация от общото правило в двустранната договореност за представителство между две държави членки може да се упълномощи консулството на представляващата държава членка да отказва издаването на виза след разглеждане на заявлението.

72 С други думи, когато представляващата държава членка прецени, че заявлението за издаване на виза следва да бъде отхвърлено, при липса на разпоредба в обратния смисъл в двустранната договореност за представителство тя изпраща това заявление на органите на представляваната държава членка. Последната трябва да вземе окончателното решение. За сметка на това органите на представляващата държава членка следва да отхвърлят заявлението за издаване на виза, а следователно и да вземат окончателното решение, когато това се предвижда в двустранната договореност за представителство.

73 Следователно, доколкото член 32, параграф 3 от Визовия кодекс предвижда, че жалбите срещу решение за отказ за издаване на виза се завеждат срещу държавата членка, взела окончателното решение по заявлението, определянето на компетентната държава за вземане на окончателно решение и срещу която впоследствие може да бъде подадена жалбата, зависи, в случай на договореност за представителство между две държави членки, от условията на тази договореност.

74 В настоящия случай, тъй като територията на Кралство Нидерландия представлява единственото местоназначение на посещението на жалбоподателите в главното производство, при липсата на договореност за представителство заявленията за издаване на визи би трябвало да бъдат подадени въз основа на членове 5 и 6 от Визовия кодекс в консулството на тази държава членка в Шри Ланка. Както обаче е видно от акта за преюдициално запитване, тъй като Кралство Нидерландия няма свое консулство в тази държава, на 1 октомври 2014 г. то е сключило Споразумение за представителство с Конфедерация Швейцария. Това споразумение е позволило на жалбоподателите в главното производство да подадат своите заявления за издаване на визи за краткосрочен престой в Нидерландия в консулството на Швейцария в Коломбо.

75 В това споразумение обаче се предвижда, че когато представлява Кралство Нидерландия, Конфедерация Швейцария следва по-специално да „отказва издаването на виза, когато е уместно, в съответствие с член 8, параграф 4, буква г) от Визовия кодекс“ и да „разглежда жалбите в съответствие с националното право на представляващата държава“.

76 Следователно, тъй като въз основа на посоченото споразумение Конфедерация Швейцария трябва да вземе окончателното решение относно заявленията за издаване на виза за краткосрочен престой в Нидерландия, подадени от жалбоподателите в главното производство, Конфедерация Швейцария също така е компетентна да разглежда жалби, подадени срещу решения за отказ за издаване на виза съгласно член 32, параграф 3 от Визовия кодекс.

77 С оглед на гореизложените съображения на втория и третия въпрос следва да се отговори, че член 8, параграф 4, буква г) и член 32, параграф 3 от Визовия кодекс трябва да се тълкуват в смисъл, че когато е сключена двустранна договореност за представителство, в която се предвижда, че консулските органи на представляващата държава членка са оправомощени да вземат решения за отказ за издаване на виза, компетентните органи на тази държава членка трябва да се произнасят по жалбите, подадени срещу решение за отказ за издаване на виза.

По четвъртия въпрос

78 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали тълкуване на член 8, параграф 4, буква г) във връзка с член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, съгласно което жалбите срещу решение за отказ за издаване на виза се подават срещу представляващата държава членка, е съвместимо с основното право на ефективна съдебна защита.

79 В това отношение се налага изводът, че тълкуването на разпоредбите на Визовия кодекс, включително правото на обжалване, предвидено в член 32, параграф 3 от посочения кодекс, трябва, както следва от съображение 29 от него, да се извършва при спазване на основните права и принципи, признати от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-долу „ЕКПЧ“), и от Хартата.

80 Посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективната съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, всъщност представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, провъзгласен е в членове 6 и 13 от ЕКПЧ и понастоящем е потвърден в член 47 от Хартата (решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 35).

81 С оглед на конкретния контекст на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс всяка държава членка трябва да гарантира спазването на основните права, по-специално ефективната съдебна защита, като определя естеството и конкретните механизми на средствата за правна защита срещу решенията за отказ за издаване на виза, при спазване на принципите на равностойност и ефективност (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2017 г., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, т. 25 и 42).

82 Следователно, независимо от това дали държавата, срещу която трябва да бъде подадена жалбата срещу решението за отказ за издаване на виза, в зависимост от условията на договореността за представителство, е представляващата държава или представляваната държава, трябва да бъде гарантирано зачитането на основните права и по-специално на правото на ефективна съдебна защита на кандидатите за виза.

83 По-специално, фактът, че окончателното решение за отказ за издаване на виза е прието, както в разглеждания по главното производство случай, от представляващата държава, не е от значение за задължението за зачитане на това право.

84 В това отношение, както е изложено в съображение 34 от Визовия кодекс, посоченият кодекс представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумение за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген, което попада в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437 във връзка с член 3 от Решение 2008/146.

85 Съгласно посочения кодекс Конфедерация Швейцария може да издава единни визи, валидни за цялото Шенгенско пространство.

86 Макар че Конфедерация Швейцария не е държава — членка на Съюза, тя като член на Съвета на Европа от 6 май 1963 г. е не само страна по ЕКПЧ, но преди всичко асоциирана държава въз основа на Споразумението за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген, в чието съображение 10 се посочва, че „шенгенското сътрудничество се основава на принципите на свободата, демокрацията, принципите на правовата държава и зачитането на правата на човека, както са гарантирани по-специално от [ЕКПЧ]“.

87 Освен това Споразумението за асоцииране на Конфедерация Швейцария към достиженията на правото от Шенген създава, както става ясно от член 1, параграф 2 от него, реципрочни права и задължения, поради което Конфедерация Швейцария трябва, както е предвидено в член 2 от посоченото споразумение, да прилага всички разпоредби на достиженията на правото от Шенген в съответствие с процедурите, предвидени в него.

88 С оглед на тези съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че тълкуване на член 8, параграф 4, буква г) във връзка с член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, съгласно което жалба срещу решение за отказ за издаване на виза се подава срещу представляващата държава членка, е съвместимо с основното право на ефективна съдебна защита.

По съдебните разноски

89 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Член 32, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността, изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г., трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска референтното лице да подаде жалба от свое име срещу решение, с което се отказва издаването на виза.**

2) **Член 8, параграф 4, буква г) и член 32, параграф 3 от Регламент № 810/2009, изменен с Регламент № 610/2013, трябва да се тълкуват в смисъл, че когато е сключена двустранна договореност за представителство, в която се предвижда, че консулските органи на представляващата държава членка са оправомощени да вземат решения за отказ за издаване на виза, компетентните органи на тази държава членка трябва да се произнасят по жалбите, подадени срещу решение за отказ за издаване на виза.**

3) **Тълкуване на член 8, параграф 4, буква г) във връзка с член 32, параграф 3 от Регламент № 810/2009, изменен с Регламент № 610/2013, съгласно което жалба срещу решение за отказ за издаване на виза се подава срещу представляващата държава членка, е съвместимо с основното право на ефективна съдебна защита.**

Подписи