Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

29. srpnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zakonik Zajednice o vizama – Uredba (EZ) br. 810/2009 – Članak 5. – Država članica nadležna za razmatranje i odlučivanje o zahtjevu za vizu – Članak 8. – Ugovor o zastupanju – Članak 32. stavak 3. – Žalba protiv odluke o odbijanju vize – Država članica nadležna za odlučivanje o žalbi u slučaju kad postoji ugovor o zastupanju – Nositelji prava na podnošenje žalbe”

U predmetu C–680/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Sud u Haagu, stalna služba u Utrechtu, Nizozemska), odlukom od 30. studenoga 2017., koju je Sud zaprimio 5. prosinca 2017., u postupku

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

protiv

Minister van Buitenlandse Zaken,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, C. Toader, A. Rosas i M. Safjan, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. prosinca 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za S. Vethanayagama, S. Sumanan i K. Vethanayagam, J. A. Leijen, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, K. Bulterman i P. Huurnink, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller i A. Brabcová, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Wolff i P. Ngo, u svojstvu agenata,

– za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

– za francusku vladu, D. Colas, E. de Moustier i E. Armoët, u svojstvu agenata,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. De Luce, *avvocato dello Stato*,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europski parlament, G. Corstens, R. van de Westelaken i O. Hrstková Šolcová, u svojstvu agenata,

– za Vijeće Europske unije, E. Moro i S. Boelaert, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga, F. Wilman i G. Wils, u svojstvu agenata,

– za švicarsku vladu, E. Bichet, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 28. ožujka 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 8. stavka 4. i članka 32. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8. i ispravak SL 2018., L 284, str. 38.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o vizama).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Sumanana Vethanayagama, Sobithe Sumanan i Kamalaranee Vethanayagam, s jedne strane, i Minister van Buitenlandse Zakena (ministar vanjskih poslova, Nizozemska; u daljnjem tekstu: ministar vanjskih poslova Nizozemske) u pogledu odbijanja zahtjeva za vizu za kratkotrajni boravak koji se odnose na S. Vethanayagama i S. Sumanan.

Pravni okvir

Sporazum o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini

3 U osmoj i desetoj uvodnoj izjavi Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL 2008., L 53, str. 52.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini) utvrđuje se:

„ Uvjerene da je potrebno organizirati suradnju između Europske unije i Švicarske Konfederacije u pogledu provedbe, praktične primjene i daljnjeg razvoja schengenske pravne stečevine;

[…]

Budući da se schengenska suradnja temelji na načelima slobode, demokracije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, kako su ona zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950.” [neslužbeni prijevod]

4 U skladu s člankom 1. stavkom 2. Sporazuma o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini:

„Ovim sporazumom nastaju uzajamna prava i obveze u skladu s postupcima koji su njime predviđeni.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 2. tog sporazuma predviđa se:

„1. Švicarska provodi i primjenjuje odredbe schengenske pravne stečevine navedene u Prilogu A ovom sporazumu u mjeri u kojoj se primjenjuje na države članice Europske unije (u daljnjem tekstu: države članice).

2. Švicarska provodi i primjenjuje odredbe akata Europske unije i Europske zajednice navedene u Prilogu B ovom sporazumu u mjeri u kojoj su te odredbe zamijenile i/ili razvile odgovarajuće odredbe Konvencije o provedbi sporazuma o postupnom ukidanju provjera na zajedničkim granicama potpisane 19. lipnja 1990. u Schengenu (u daljnjem tekstu: Konvencija o provedbi Schengena) ili su donesene na njezinu temelju.

3. Ne dovodeći u pitanje članak 7., Švicarska prihvaća, provodi i primjenjuje i akte i mjere koje su donijele Europska unija i Europska zajednica kojima se mijenjaju ili dopunjuju odredbe iz Priloga A i B, na koje su primijenjeni postupci predviđeni ovim sporazumom.” [neslužbeni prijevod]

Zakonik o vizama

6 Uvodnim izjavama 4., 18., 28., 29. i 34. Zakonika o vizama utvrđuje se:

„(4) Države članice bi trebale biti nazočne ili zastupljene za potrebe viza u svim trećim zemljama na čije se državljane odnose zahtjevi za vize. Države članice koje nemaju vlastite konzulate u predmetnim trećim zemljama ili određenim dijelovima trećih zemalja trebale bi nastojati zaključiti ugovore o zastupanju s ciljem izbjegavanja nerazmjernih napora podnositelja zahtjeva za vize da dođu do konzulata.

[…]

(18) Schengenska suradnja na lokalnoj razini bitna je za usklađenu primjenu zajedničke vizne politike i za ispravnu procjenu migracijskih i/ili sigurnosnih rizika. Zbog različitosti lokalnih okolnosti, praktična primjena određenih zakonskih odredaba trebala bi biti ocjenjena između diplomatskih misija i konzularnih ureda država članica na pojedinačnim lokacijama radi osiguranja usklađene primjene zakonskih odredaba o sprječavanju trgovanja vizama i nejednakom postupanju s podnositeljima zahtjeva za vizu.

[…]

(28) S obzirom da je cilj ove Uredbe, posebno utvrđivanje postupaka i uvjeta za izdavanje tranzitnih viza ili viza namijenjenih za boravak na teritoriju država članica […] ne može se dostatno postići od strane država članica, ali se stoga može bolje postići na razini Zajednice, Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti, kako je navedeno u članku 5. Ugovora. U skladu s načelom proporcionalnosti, kako je navedeno u tom članku, ova Uredba ne prelazi što je potrebno u postizanju tog cilja.

(29) Ova Uredba poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u Konvenciji Vijeća Europe o [za] zaštiti [zaštitu] ljudskih prava i temeljnih sloboda i u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.

[…]

(34) U pogledu Švicarske ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu [Sporazuma o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini] iz članka 1. točke B Odluke Vijeća 1999/437/EZ [od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL 1999., L 176, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 3.)] u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ [od 28. siječnja 2008.] o zaključivanju [sklapanju] navedenog sporazuma [(SL 2008., L 53, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 111., str. 167.)]."

7 Članak 1. Zakonika o vizama glasi:

„Ova Uredba utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit kroz ili za planirani boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana."

8 Prema članku 2. točki 2. tog zakonika:

„U smislu ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

2. ‚Viza' znači odobrenje koje je izdala država članica radi:
   (a) tranzita kroz ili planiranog boravka na državnom području država članica u trajanju koje ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana;
   (b) tranzita preko međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka država članica.

[…]"

9 Članak 4. stavak 1. navedenog zakonika glasi:

„Zahtjeve razmatraju i o njima odlučuju konzulati."

10 Člankom 5. istog zakonika predviđa se:

„1. Država članica nadležna za razmatranje i odlučivanje o zahtjevu za jedinstvenu vizu je:

(a) država članica čije je područje jedino odredište posjeta(â);

[…]

4. Države članice surađuju u sprječavanju situacija kada zahtjev ne može biti razmatran i o njemu odlučeno stoga što država članica koja je nadležna u skladu sa stavcima 1. do 3. nije nazočna ni zastupljena u trećoj zemlji gdje podnositelj predaje zahtjev u skladu s člankom 6."

11 Stavkom 1. članka 6. Zakonika o vizama naslovljenog „Konzularna područna nadležnost" utvrđuje se:

„Zahtjev razmatra i o njemu odlučuje samo konzulat nadležne države članice na čijem konzularnom području podnositelj zahtjeva zakonito boravi."

12 U skladu s člankom 8. tog zakonika koji se odnosi na ugovore o zastupanju:

„1. Država članica može izraziti spremnost da zastupa drugu državu članicu koja je nadležna u skladu s člankom 5. u svrhu razmatranja zahtjeva i izdavanja viza u ime te druge države članice. Država članica također može u ograničenom opsegu zastupati drugu državu članicu samo za prikupljanje zahtjeva i uzimanje biometrijskih podataka.

2. Konzulat države članice zastupateljice, ako razmatra odbijanje vize, dostavlja zahtjev nadležnim tijelima zastupane države članice radi donošenja konačne odluke o zahtjevu u roku iz članka 23. stavka 1., 2. ili 3.

[…]

4. Bilateralni ugovori sklopljeni između države članice zastupateljice i zastupane države članice sadrže sljedeće:

(a) točno se navodi trajanje takvog zastupanja, ako je privremeno, te postupci za njegovo okončanje;

(b) mogu se, posebno kada zastupana država članica ima konzulat u konkretnoj trećoj zemlji, predvidjeti odredbe o prostorijama, osoblju i plaćanjima zastupane države članice;

(c) može se urediti da država članica zastupateljica mora zahtjeve određenih kategorija državljana trećih zemalja proslijediti središnjim tijelima zastupane države članice na prethodno konzultiranje, kako je navedeno u članku 22.;

(d) iznimno od stavka 2., može se ovlastiti konzulat treće zemlje da sklapa ugovore o zastupanju s državama članicama koje imaju konzulate u toj zemlji [može se ovlastiti konzulat države članice zastupateljice da nakon razmatranja zahtjeva odbije izdati vizu].

5. Države članice koje nemaju svoj konzulat u trećoj zemlji trebaju pokušati sklopiti ugovore o zastupanju s državama članicama koje imaju konzulate u toj zemlji.

6. Radi osiguranja da loša prometna infrastruktura ili velike udaljenosti u posebnim regijama ili zemljopisnim područjima ne prouzroče nepotrebne napore podnositeljima zahtjeva da dođu do konzulata, države članice koje nemaju svoje konzulate u toj regiji ili području nastojat će zaključiti ugovore o zastupanju s državama članicama koje imaju konzulate u toj regiji ili području.

[…]”

13 Člankom 32. stavkom 3. navedenog zakonika određuje se:

„Podnositelji kojima je viza odbijena imaju pravo žalbe. Žalbe se ulažu protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu, a u skladu s nacionalnim pravom te države članice. Države članice dostavljaju podnositelju informacije o postupanju u slučaju žalbe, kako je navedeno u Prilogu VI.”

14 Prema članku 47. stavku 1. istog zakonika:

„Središnja tijela i konzulati država članica pružaju široj javnosti sve važne informacije u vezi sa zahtjevom za vizu, a posebno:

[…]

(h) da negativne odluke o zahtjevu moraju biti dostavljene podnositelju, da te odluke moraju navoditi razloge na kojima se zasnivaju te da podnositelji čiji su zahtjevi odbijeni imaju pravo žalbe, uz informacije o postupanju u slučaju žalbe, uključujući nadležno tijelo, kao i rok za ulaganje žalbe;

[…]”

Priručnik o vizama

15 Priručnik za obradu zahtjeva za vizu i izmjenu izdanih viza, uveden Odlukom Komisije C(2010) 1620 *final* od 19. ožujka 2010., objašnjava da „za potrebe Zakonika o vizama i ovog priručnika, izraz ‚država članica’ označava države članice koje u potpunosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu te povezane države, a ‚državno područje država članica’ označava državno područje […] prethodno navedenih ‚država članica’” [neslužbeni prijevod].

Ugovor o zastupanju između Kraljevine Nizozemske i Švicarske Konfederacije

16 Ugovor o zastupanju između Kraljevine Nizozemske i Švicarske Konfederacije koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu stupio je na snagu 1. listopada 2014. U njemu je predviđeno da će Švicarska Konfederacija Kraljevinu Nizozemsku zastupati u pogledu svih vrsta schengenskih viza, među ostalim, u Šri Lanki.

17 U skladu s točkom 2. tog ugovora, „zastupanje” obuhvaća, među ostalim, „odbijanje izdavanja vize kada je to potrebno u skladu s člankom 8. stavkom 4. točkom (d) Zakonika o vizama i razmatranje žalbi, u skladu s nacionalnim pravom stranke zastupateljice (članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama)”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 S. Vethanayagam i S. Sumanan, koji imaju državljanstvo Šri Lanke, u braku su i borave na Šri Lanki, podnijeli su svaki 16. kolovoza 2016. zahtjev za vizu za kratkotrajni boravak kako bi posjetili K. Vethanayagam, sestru S. Vethanayagama, koja ima nizozemsko državljanstvo i boravi u Amsterdamu (Nizozemska). Te zahtjeve podnio je posrednik, društvo VFS Global, pružatelj usluga, švicarskom konzulatu u Colombu (Šri Lanka) na temelju Ugovora o zastupanju između Kraljevine Nizozemske i Švicarske Konfederacije.

19 Odlukama od 19. kolovoza 2016. švicarska konzularna tijela koja su zastupala Kraljevinu Nizozemsku odbila su zahtjeve za vizu jer S. Vethanayagam i S. Sumanan nisu pružili dokaze da raspolažu dostatnim sredstvima za uzdržavanje tijekom planiranog boravka u Nizozemskoj ni jamstvo da će se vratiti u svoju zemlju podrijetla.

20 S. Vethanayagam i S. Sumanan podnijeli su ministru vanjskih poslova Nizozemske žalbu protiv tih odluka. On se odlukama od 28. rujna 2016. oglasio nenadležnim za odlučivanje o toj žalbi.

21 Osim toga, odlukom od 2. prosinca 2016. Staatssekretariat für Migration (Državno tajništvo za migraciju, Švicarska) odbilo je žalbu koju su zainteresirane osobe podnijele pred švicarskim tijelima protiv odluka od 19. kolovoza 2016. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Švicarska) odmah je odbacio zahtjev podnositelja koji su htjeli ostvariti pravo na besplatan postupak i odbio je ispitati žalbu podnesenu protiv te odluke zbog neplaćanja traženog paušalnog iznosa.

22 S. Vethanayagam, S. Sumanan i K. Vethanayagam, u svojstvu referentne osobe, podnijeli su Visadienstu (Služba za vize, Nizozemska) novi zahtjev za vizu za kratkotrajni boravak koji se odnosi na prvo dvoje. Ministar vanjskih poslova Nizozemske odbio je taj zahtjev odlukom od 18. listopada 2016.

23 Odlukom od 23. studenoga 2016. ministar vanjskih poslova Nizozemske odbacio je kao nedopušten prigovor koju su tužitelji u glavnom postupku podnijeli protiv odluke od 18. listopada 2016.

24 Tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su sudski postupak pred Rechtbankom den Haag, zittingsplaats Utrecht (Sud u Haagu, stalna služba u Utrechtu, Nizozemska) protiv odluka od 28. rujna 2016. i od 23. studenoga 2016. ističući da je Kraljevina Nizozemska trebala ispitati njihove prigovore i zahtjeve za vizu te da je Švicarska Konfederacija postupala samo kao zastupnica Kraljevine Nizozemske. Podnositelji zahtjeva u glavnom postupku smatraju da su, u skladu s pravom Unije, imali pravo podnijeti zahtjeve za vizu u državi njihova glavnog odredišta i tvrde da je činjenica da su postupci za podnošenje zahtjeva za vizu u cijelosti povjereni drugoj državi protivna načelu djelotvornog pravnog lijeka iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

25 Ministar vanjskih poslova Nizozemske tvrdi da nije bio nadležan za odlučivanje o zahtjevima za vizu podnositelja zahtjeva u glavnom postupku.

26 Kao prvo, nadležnost za ispitivanje zahtjeva za vizu podnesenih u Šri Lanki prenesena je, na temelju članka 8. stavka 4. Zakonika o vizama i verbalne note koja se temelji na toj odredbi, na Švicarsku Konfederaciju.

27 Kao drugo, s obzirom na to da su švicarska konzularna tijela u Colombu nadležna za odbijanje izdavanja vize, podnositelji zahtjeva u glavnom postupku trebali su, u skladu s člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama, podnijeti svoju žalbu protiv Švicarske Konfederacije kao države koja je donijela konačnu odluku o njihovim zahtjevima.

28 Kao treće, državljani treće zemlje koji borave u Šri Lanki ne mogu izravno podnijeti zahtjeve za vizu Službi za vize u Nizozemskoj. Naime, s obzirom na to da u Šri Lanki Kraljevinu Nizozemsku zastupa Švicarska Konfederacija, takvi se zahtjevi, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakonika o vizama, trebaju podnijeti švicarskim konzularnim tijelima.

29 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev dvoji o pravilnom tumačenju Zakonika o vizama u odnosu na, ponajprije, položaj referentne osobe u postupcima za izdavanje vize, potom, pojam „zastupanje” i, konačno, usklađenost sustava konzularnog zastupanja u pogledu prava na djelotvornu sudsku zaštitu priznatog u članku 47. Povelje.

30 U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Sud u Haagu, stalna služba u Utrechtu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 32. stavku 3. Zakonika o vizama to da referentna osoba kao zainteresirana stranka u vezi sa zahtjevom podnositelja zahtjeva za vizu ima mogućnost u svoje ime podnijeti prigovor i žalbu protiv odluke o odbijanju te vize?

2. Treba li zastupanje iz članka 8. stavka 4. Zakonika o vizama tumačiti na način da (i) zastupana država zadržava nadležnost ili se nadležnost u potpunosti prenosi na državu zastupateljicu pa zastupana država više nije nadležna?

3. Ako su u skladu s člankom 8. stavkom 4. uvodnom rečenicom i točkom (d) Zakonika o vizama moguća oba načina zastupanja, koja se država članica smatra državom članicom koja je donijela konačnu odluku u smislu članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama?

4. Je li tumačenje članka 8. stavka 4. i članka 32. stavka [3.] Zakonika o vizama prema kojem podnositelji zahtjeva za vize mogu podnijeti žalbu protiv odluke o odbijanju njihovih zahtjeva isključivo upravnom tijelu ili sudu države članice zastupateljice, a ne zastupane države članice za koju su podneseni zahtjevi za vizu, u skladu s pravom na djelotvornu sudsku zaštitu u smislu članka 47. [Povelje]? Jesu li za odgovor na to pitanje bitne okolnosti osigurava li se raspoloživim

pravnim sredstvima pravo podnositelja zahtjeva da bude saslušan i vodi postupak na jeziku jedne od država članica, predstavljaju li upravne i sudske pristojbe za postupke povodom prigovora i žalbi nerazmjeran trošak za podnositelja zahtjeva te postoji li mogućnost odobravanja besplatne pravne pomoći? Je li, s obzirom na marginu prosudbe koju države imaju u vezi s viznim pitanjima, za odgovor na to pitanje relevantna okolnost ima li švicarski sud dostatan uvid u situaciju u Nizozemskoj da bi mogao osigurati djelotvornu pravnu zaštitu?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

31 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama tumačiti na način da se njime referentnoj osobi omogućava da u svoje ime podnese žalbu protiv odluke o odbijanju vize.

Dopuštenost

32 Uvodno, Europska komisija osporava dopuštenost prvog prethodnog pitanja jer tvrdi da nizozemsko zakonodavstvo nije primjenjivo na predmet u glavnom postupku s obzirom na to da su u ovom slučaju švicarska, a ne nizozemska tijela, donijela konačnu odluku o zahtjevu za vizu.

33 Takav argument ne može se prihvatiti.

34 S jedne strane, valja istaknuti da određivanje države u kojoj, na temelju članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama, treba podnijeti žalbu protiv odluke o odbijanju vize predstavlja jedno od pitanja koja su predmet ovog zahtjeva za prethodnu odluku tako da se odgovor na to pitanje ne može dati prijevremeno u okviru analize dopuštenosti prvog prethodnog pitanja.

35 S druge strane, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 26. i navedena sudska praksa).

36 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo kad je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakav odnos sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, kada je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena (presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 27., i navedena sudska praksa).

37 U ovom se slučaju prvo prethodno pitanje odnosi na tumačenje prava Unije, konkretnije na pitanje ima li referentna osoba procesnu legitimaciju za podnošenje žalbe, predviđene člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama, protiv odluke o odbijanju vize.

38 Osim toga, uz to što se u odluci kojom se upućuje zahtjev činjenični i pravni okvir izlaže u dostatnoj mjeri da omogući određivanje dosega postavljenog pitanja, nije očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakav odnos sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka ili da je problem hipotetske naravi.

39 Naime, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, K. Vethanayagam, referentna osoba, odnosno sestra i šurjakinja podnositelja zahtjeva za vizu, koja boravi u Nizozemskoj, podnijela je, jednako kao i oni, žalbu u njihovu korist protiv odluke o odbijanju zahtjeva za vizu koju je donijela Služba za vize.

40 Posljedično, kako bi mogao donijeti svoju presudu, sudu koji je uputio zahtjev očito je potreban odgovor Suda o tumačenju koje je zatražio.

41 Slijedom toga, prvo prethodno pitanje je dopušteno.

Meritum

42 U odnosu na tumačenje članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom praksom Suda, kada je riječ o tumačenju odredaba prava Unije, valja voditi računa ne samo o njihovu tekstu, nego i o kontekstu u kojemu se one nalaze te o ciljevima propisa kojih su dio (presuda od 7. veljače 2018., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 54. i navedena sudska praksa).

43 Kao prvo, u odnosu na tekst članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama, prvom rečenicom te odredbe određuje se da: „[p]odnositelji kojima je viza odbijena imaju pravo žalbe.” Dakle, iz teksta navedene odredbe proizlazi da je dotičnom podnositelju zahtjeva za vizu izričito priznato pravo podnošenja žalbe protiv odluke o odbijanju vize.

44 Priznanju tog prava ne protivi se činjenica da se u drugoj rečenici članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama predviđa da žalbu protiv odluke o odbijanju vize treba uložiti protiv države članice koja je donijela konačnu odluku „u skladu s nacionalnim pravom te države članice”.

45 U tom pogledu Sud je već presudio da je, tako upućujući na zakonodavstvo država članica, zakonodavac Unije njima prepustio da odluče o naravi i konkretnim pojedinostima u vezi s ostvarivanjem prava na pravne lijekove kojima raspolažu podnositelji zahtjeva za vizu (presuda od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 25.).

46 Iz toga proizlazi da se upućivanje na nacionalno zakonodavstvo država članica ograničava na propis o postupovnim pravilima, dok je određivanje osobe kojoj pripada pravo podnošenja žalbe izričito predviđeno člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama.

47 Kao drugo, takvo utvrđenje potvrđuje kontekst članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama. U tom pogledu, iz članka 47. stavka 1. točke (h) tog zakonika proizlazi da središnja tijela i konzulati država članica pružaju široj javnosti sve važne informacije u vezi sa zahtjevom za vizu, a posebno da negativne odluke o zahtjevu moraju biti dostavljene podnositeljima i da oni imaju pravo žalbe.

48 Usto, kao što to proizlazi iz Priloga VI. Zakoniku o vizama, standardni obrazac koji se tamo nalazi za dostavljanje i obrazlaganje odluke o odbijanju, poništenju ili ukidanju vize upućuje se podnositelju zahtjeva ili nositelju vize. Taj obrazac također sadržava popis razloga kojima se, u skladu s člankom 32. stavkom 1. Zakonika o vizama, može opravdati odluka o odbijanju zahtjeva. Iz toga proizlazi da se takva odluka treba opravdati jedino razlozima koji se odnose na samog podnositelja zahtjeva za vizu.

49 Naime, nakon što je na obrascu koji mora ispuniti naznačilo da je, ovisno o slučaju, „razmotril[o] […] zahtjev za vizu" ili „razmotril[o] […] vizu", nadležno tijelo mora odrediti razlog ili razloge koji opravdavaju odbijanje, poništenje ili ukidanje vize, izabravši jedan od jedanaest razloga koji se nalaze na obrascu, odnosno: predočena je lažna/krivotvorena putna isprava; nije dano opravdanje svrhe i uvjeta planiranog boravka; podnositelj zahtjeva nije dostavio dokaz o dostatnim sredstvima za uzdržavanje za trajanje planiranog boravka; podnositelj zahtjeva je već boravio 90 dana tijekom trenutnog razdoblja od 180 dana na državnom području država članica na temelju jedinstvene vize ili vize s ograničenom teritorijalnom valjanošću; izdano je upozorenje u odnosu na podnositelja zahtjeva u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS) u svrhu odbijanja ulaska; jedna ili više država članica smatraju podnositelja zahtjeva prijetnjom za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili za međunarodne odnose jedne ili više država članica; podnositelj zahtjeva nije dostavio dokaz o odgovarajućem i valjanom putnom zdravstvenom osiguranju; informacije koje je podnositelj zahtjeva dostavio u vezi s opravdanjem svrhe i uvjeta planiranog boravka nisu pouzdane; ne može se utvrditi namjera podnositelja zahtjeva da napusti područje država članica prije isteka vize; podnositelj zahtjeva nije podnio dostatan dokaz da nije bio u mogućnosti prethodno zatražiti vizu, koji bi opravdao podnošenje zahtjeva za vizu na granici i ukidanje vize zatražio je nositelj vize.

50 Stoga, iz konteksta članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama proizlazi da je jedini nositelj prava na podnošenje žalbe protiv odluke o odbijanju vize podnositelj zahtjeva za vizu.

51 Kao treće, što se tiče ciljeva koji se žele postići Zakonikom o vizama, iz članka 1. tog zakonika, u vezi s njegovim uvodnim izjavama 18. i 28., proizlazi da je njegov cilj, kako bi se osigurala usklađena primjena zajedničke vizne politike, utvrđivanje postupaka i uvjeta za izdavanje tranzitnih viza ili viza namijenjenih za boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana.

52 U tom pogledu, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkama (a) i (b) Zakonika o vizama, viza je definirana kao odobrenje koje je izdala država članica radi tranzita kroz ili planiranog boravka na državnom području država članica u trajanju koje ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana. Stoga iz takvog odobrenja proizlazi da podnositelji zahtjeva za vizu imaju posebna prava.

53 Budući da je cilj žalbe iz članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama izmjena odluke o odbijanju vize, podnositelj zahtjeva za vizu, kao adresat te odluke, je taj koji ima izravan i poseban interes za podnošenje žalbe protiv nje.

54 Takvo utvrđenje ne protivi se tomu da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 45. ove presude, države članice, kad odrede narav i konkretne pojedinosti u vezi s ostvarivanjem prava na pravne lijekove kojima raspolažu podnositelji zahtjeva za vize, dopuste referentnoj osobi da, zajedno s podnositeljem zahtjeva za vizu, u žalbenom postupku iz članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama sudjeluje kao intervenijent.

55 Međutim, s obzirom na ono što je odlučeno u točki 47. ove presude, referentna osoba može sudjelovati samo u svojstvu podređene i akcesorne stranke u odnosu na podnositelja zahtjeva za vizu, a ne kao neovisna stranka.

56 Osim toga, s obzirom na prethodna razmatranja, članku 32. stavku 3. Zakonika o vizama ne protivi se ni da adresat odluke o odbijanju vize ovlasti treću osobu za zastupanje u postupcima pred sudom.

57 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama treba tumačiti na način da se njime referentnoj osobi ne dopušta da u svoje ime podnese žalbu protiv odluke o odbijanju vize.

Drugo i treće pitanje

58 Svojim drugim i trećim pitanjem, na koje valja zajedno odgovoriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 8. stavak 4. točku (d) i članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama tumačiti na način da je, kad postoji bilateralni ugovor o zastupanju kojim se predviđa da su konzularna tijela države članice zastupateljice ovlaštena donositi odluke o odbijanju vize, na nadležnim tijelima te države da odluče o žalbama podnesenim protiv odluke o odbijanju vize.

59 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, valja istaknuti da se Glavom III. Zakonika o vizama utvrđuju pravna pravila koja se odnose na postupke i uvjete za izdavanje viza.

60 U mjeri u kojoj se ta pravna pravila odnose na države članice, odnose se također na Švicarsku Konfederaciju kao što to, među ostalim, proizlazi iz članka 2. Sporazuma o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini u vezi s uvodnom izjavom 34. Zakonika o vizama.

61 Međutim, iz članka 4. stavka 1. Zakonika o vizama ponajprije proizlazi da u načelu zahtjeve za vizu ispituju konzulati.

62 Zatim, člankom 5. stavkom 1. Zakonika o vizama, kao državu članicu nadležnu za razmatranje i odlučivanje o zahtjevu za jedinstvenu vizu, označava se državu članicu čije je područje jedino odredište posjeta(â) ili ako posjet uključuje više od jednog odredišta, državu članicu čije je državno područje glavno odredište posjeta u smislu duljine ili svrhe boravka ili čak ako se ne može utvrditi glavno odredište, državu članicu čiju vanjsku granicu podnositelj zahtjeva namjerava prijeći kako bi ušao na područje država članica.

63 Usto, kad je riječ o konzularnoj područnoj nadležnosti, iz članka 6. stavka 1. Zakonika o vizama proizlazi da se u načelu zahtjevi za vizu trebaju podnijeti konzulatu nadležne države članice na čijem konzularnom području podnositelj zahtjeva zakonito boravi.

64 Međutim, iz članka 8. stavaka 5. i 6. Zakonika o vizama u vezi s njegovom uvodnom izjavom 4. proizlazi da bi, s ciljem izbjegavanja nerazmjernih napora podnositelja zahtjeva za vize da dođu do konzulata, države članice koje nemaju vlastite konzulate u predmetnim trećim zemljama ili određenim dijelovima trećih zemalja trebale nastojati zaključiti ugovore o zastupanju.

65 U tu svrhu člankom 8. Zakonika o vizama izričito se utvrđuje da države članice mogu sklopiti bilateralne ugovore kojim država članica izražava spremnost da zastupa drugu državu članicu u svrhu odlučivanja o zahtjevima.

66 Točno je da se tim člankom 8. predviđaju različite situacije u odnosu na doseg zastupanja ovisno o namjeravanoj odluci o zahtjevu za vizu te uvjetima ugovora o zastupanju.

67 S jedne strane, u slučaju kad namjerava prihvatiti zahtjev za vizu, člankom 8. stavkom 1. Zakonika o vizama predviđa se da „[d]ržava članica može izraziti spremnost da zastupa drugu državu članicu koja je nadležna u skladu s člankom 5. u svrhu razmatranja zahtjeva i izdavanja viza u ime te druge države članice” i dodaje se da „[d]ržava članica također može u ograničenom opsegu zastupati drugu državu članicu samo za prikupljanje zahtjeva i uzimanje biometrijskih podataka”.

68 Posljedično, u slučaju izdavanja viza, člankom 8. stavkom 1. Zakonika o vizama predviđaju se dvije razine zastupanja, odnosno prva razina, koja obuhvaća razmatranje i izdavanje vize i druga, ograničenija razina, koja se svodi na prikupljanje zahtjeva.

69 S druge strane, u slučaju kad je namjeravana odluka odbijanje vize, člankom 8. Zakonika o vizama također se predviđaju dvije različite razine zastupanja, pri čemu prva ima vrijednost općeg pravila, a druga posebnog pravila.

70 Kad je riječ o općem pravilu, člankom 8. stavkom 2. Zakonika o vizama utvrđuje se da konzulat države članice zastupateljice, ako razmatra odbijanje vize, dostavlja zahtjev nadležnim tijelima zastupane države članice radi donošenja konačne odluke o tom zahtjevu.

71 U odnosu na posebno pravilo, člankom 8. stavkom 4. točkom (d) navedenog zakonika predviđa se da, iznimno od općeg pravila, bilateralnim ugovorom o zastupanju potpisanim između dviju država članica može se ovlastiti konzulat države članice zastupateljice da odbije izdavanje vize nakon ispitivanja zahtjeva.

72 Drugim riječima, u slučaju kad država članica zastupateljica smatra da zahtjev za vizu treba odbiti, ako bilateralnim ugovorom o zastupanju nije drugačije određeno, ona taj zahtjev podnosi tijelima zastupane države članice. Na njima je da donesu konačnu odluku. Nasuprot tomu, kad to bilateralni ugovor o zastupanju predviđa, tijela države članice zastupateljice dužna su odbiti zahtjev za vizu i posljedično donijeti konačnu odluku.

73 Posljedično, s obzirom na to da se člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama predviđa da se žalbe ulažu protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu, određivanje nadležne države za donošenje konačne odluke i, slijedom toga, protiv koje treba uložiti žalbu ovisi, u slučaju ugovora o zastupanju potpisanim između dviju država članica, o uvjetima tog ugovora.

74 Budući da u ovom slučaju područje Kraljevine Nizozemske predstavlja jedino odredište posjeta podnositelja zahtjeva u glavnom postupku, zahtjevi za vizu trebali su, u nedostatku ugovora o zastupanju, na temelju članaka 5. i 6. Zakonika o vizama, biti podneseni u konzulatu te države članice na Šri Lanki. Međutim, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, s obzirom na to da Kraljevina Nizozemska u toj zemlji nema svoj konzulat, 1. listopada 2014. sklopila je sa Švicarskom Konfederacijom ugovor o zastupanju. Time je podnositeljima zahtjeva u glavnom postupku omogućeno da svoje zahtjeve za vizu za kratkotrajni boravak u Nizozemskoj podnesu švicarskom konzulatu u Colombu.

75 Međutim, tim ugovorom predviđa se da je Švicarska Konfederacija, kad predstavlja Kraljevinu Nizozemsku, među ostalim, dužna „odbiti izdavanje viza kada je to prikladno u skladu s člankom 8. stavkom 4. točkom (d) Zakonika o vizama” i „razmotriti žalbu, u skladu s nacionalnim pravom stranke zastupateljice”.

76 Posljedično, s obzirom na to da je, na temelju navedenog ugovora, na Švicarskoj Konfederaciji bilo da donese konačnu odluku o zahtjevima za vize za kratkotrajni boravak u Nizozemskoj, koje su podnositelji zahtjeva u glavnom postupku podnijeli, ta prva država bila je nadležna i za odlučivanje o uloženim žalbama protiv odluka o odbijanju vize, u skladu s člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama.

77 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo i treće pitanje treba odgovoriti da članak 8. stavak 4. točku (d) i članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama treba tumačiti na način da je, kad postoji bilateralni ugovor o zastupanju kojim se predviđa da su konzularna tijela države članice zastupateljice ovlaštena donositi odluke o odbijanju vize, na nadležnim tijelima te države članice da odluče o žalbama podnesenim protiv odluke o odbijanju vize.

Četvrto pitanje

78 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li zajedničko tumačenje članka 8. stavka 4. točke (d) i članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama, prema kojem žalbu protiv odluke o odbijanju vize treba uložiti protiv države zastupateljice, usklađeno s temeljnim pravom na djelotvornu sudsku zaštitu.

79 U tom kontekstu valja utvrditi da odredbe Zakonika o vizama, uključujući pravo na žalbu predviđeno člankom 32. stavkom 3. tog zakonika, treba tumačiti, kao što to iz uvodne izjave 29. istog zakonika proizlazi, poštujući temeljna prava i načela posebno priznata Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP) i Poveljom.

80 Načelo učinkovite pravne zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, naime, opće je načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. EKLJP-a te je sada potvrđeno člankom 47. Povelje (presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 35.).

81 U posebnom kontekstu članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama, svaka država članica mora jamčiti poštovanje temeljnih prava, osobito djelotvornu sudsku zaštitu, tako da odredi narav i konkretne pojedinosti žalbi protiv odluka o odbijanju viza, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 25. i 42.)

82 Posljedično, bez obzira na to je li država protiv koje se žalba protiv odluke o odbijanju vize mora uložiti, u skladu s uvjetima ugovora o zastupanju, država zastupateljica ili zastupana država, mora se osigurati poštovanje temeljnih prava, osobito prava podnositelja zahtjeva za vizu na djelotvornu sudsku zaštitu.

83 Konkretno, činjenica da je konačnu odluku o odbijanju vize, kao u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, donijela država zastupateljica ne utječe na obvezu poštovanja takvog prava.

84 U tom pogledu, kao što se to utvrđuje njegovom uvodnom izjavom 34., Zakonik o vizama predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini, koje su obuhvaćene područjem iz članka 1. točke B Odluke 1999/437 u vezi s člankom 3. Odluke 2008/146.

85 U skladu s navedenim zakonikom, Švicarska Konfederacija može izdavati jedinstvene vize koje će vrijediti na cijelom schengenskom području.

86 No, iako Švicarska Konfederacija nije država članica Unije, ona je, osim što je kao članica Vijeća Europe od 6. svibnja 1963. stranka EKLJP-a, prije svega povezana država na temelju Sporazuma o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini koji u svojoj desetoj uvodnoj izjavi predviđa da „se schengenska suradnja temelji na načelima slobode, demokracije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, kako su ona osobito zajamčena [EKLJP-om]”.

87 Usto, Sporazumom o pridruživanju Švicarske Konfederacije schengenskoj pravnoj stečevini nastaju, kao što to proizlazi iz njegova članka 1. stavka 2., uzajamna prava i obveze, na način da Švicarska Konfederacija treba, kao što se predviđa člankom 2. navedenog sporazuma, primijeniti sve odredbe schengenske pravne stečevine, u skladu s postupcima koji su njime predviđeni.

88 S obzirom na ta razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti da je zajedničko tumačenje članka 8. stavka 4. točke (d) i članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama, prema kojem žalbu protiv odluke o odbijanju vize treba uložiti protiv države zastupateljice, usklađeno s temeljnim pravom na djelotvornu sudsku zaštitu.

Troškovi

89 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 32. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama , kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., treba tumačiti na način da se njime referentnoj osobi ne dopušta da u svoje ime podnese žalbu protiv odluke o odbijanju vize.**

2. **Članak 8. stavak 4. točku (d) i članak 32. stavak 3. Uredbe br. 810/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, treba tumačiti na način da je, kad postoji bilateralni ugovor o zastupanju kojim se predviđa da su konzularna tijela države članice zastupateljice ovlaštena donositi odluke o odbijanju vize, na nadležnim tijelima te države članice da odluče o žalbama podnesenim protiv odluke o odbijanju vize.**

3. **Zajedničko tumačenje članka 8. stavka 4. točke (d) i članka 32. stavka 3. Uredbe br. 810/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, prema kojem žalbu protiv odluke o odbijanju vize treba uložiti protiv države zastupateljice, usklađeno je s temeljnim pravom na djelotvornu sudsku zaštitu.**

Potpisi