Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2019 m. kovo 28 d.[1]

Byla C-680/17

Sumanan Vethanayagam
Sobitha Sumanan
Kamalaranee Vethanayagam
prieš
Minister van Buitenlandse Zaken

(*Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht* (Utrechte posėdžiaujantis Hagos apylinkės teismas, Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Vizų kodeksas – 32 straipsnis – Atsisakymas išduoti Šengeno vizą – Apskundimo teisė – *Locus standi* – 8 straipsnis – Atstovavimo tvarka – Kompetentinga institucija – Valstybė narė, kuri priėmė galutinį sprendimą atsisakyti išduoti vizą“

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kurį pateikė *Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht* (Utrechte posėdžiaujantis Hagos apylinkės teismas, Nyderlandai) (toliau – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), suteikia Teisingumo Teismui galimybę išaiškinti teisinį režimą, taikomą išduodant ir atsisakant išduoti vizas pagal Reglamentą (EB) Nr. 810/2009, nustatantį Bendrijos vizų kodeksą (toliau – Vizų kodeksas)[2]. Prašyme priimti prejudicinį sprendimą pirmiausia nagrinėjami du šio režimo aspektai. Pirmasis susijęs su valstybių narių sudaryta konsulinio atstovavimo tvarka, taikoma išduodant arba atsisakant išduoti vizą trečiosiose šalyse, kuriose kompetentinga valstybė narė neturi konsulinės atstovybės, ir su tokio atstovavimo apimtimi. Antrasis susijęs su apeliaciniais skundais dėl sprendimų atsisakyti išduoti vizą, konkrečiau: i) nustatant, kuri valstybė narė priims galutinį sprendimą, kai taikoma atstovavimo tvarka, pagal kurią valstybė narė gali nagrinėti apeliacinį skundą dėl šio sprendimo, ir ii) ar referenciniai asmenys turi teisę savo vardu apskųsti sprendimą, kuriuo atsisakoma išduoti vizą.

1 Originalo kalba: anglų.

2 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (OL L 243, 2009, p. 1) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1).

Teisinis pagrindas

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

2. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio pirmoje pastraipoje nustatyta, kad kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos ES teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme[3]. Šio straipsnio trečioje pastraipoje nustatyta, kad asmenys, neturintys pakankamai lėšų, turi gauti nemokamą teisinę pagalbą, jei to reikia teisei į veiksmingą teisingumą užtikrinti.

3. Remiantis 51 straipsnio 1 dalimi, Chartijos nuostatos yra skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams ir agentūroms. Jos valstybėms narėms taikomos tik tada, kai jos įgyvendina ES teisę.

Vizų kodeksas

4. Vizų kodeksas buvo priimtas remiantis EB sutarties 62 straipsnio 2 dalimi (dabar SESV 77 straipsnis)[4] ir juo siekiama, sukūrus bendrą teisės aktų kodeksą, skatinti „bendros vizų politikos, kaip dalies daugiasluoksnės sistemos, skirtos supaprastinti teisėtą keliavimą ir sustabdyti neteisėtą imigraciją toliau vienodinant nacionalin[ės] teisės aktus ir aptarnavimo praktiką vietos konsulinėse misijose, tolesn[į] tobulinim[ą]“[5].

5. 4 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad „[v]alstybės narės vizų išdavimo tikslu turėtų turėti atstovą ar joms turėtų būti atstovaujama visose trečiosiose šalyse, kurių piliečiams taikomi vizų reikalavimai. Valstybės narės, neturinčios savo konsulato atitinkamoje trečiojoje šalyje ar atitinkamos trečiosios šalies tam tikroje dalyje, turėtų stengtis sudaryti susitarimus dėl atstovavimo siekiant išvengti, jog prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims būtų pernelyg sunku pasiekti konsulatus“.

6. 13 konstatuojamojoje dalyje išvardijamos įvairios valstybių narių bendradarbiavimo formos, kurias reikėtų numatyti, kaip antai, *inter alia*, ribotas atstovavimas, bendri prašymų išduoti vizą centrai ir bendradarbiavimas su išorės paslaugų teikėjais. Valstybės narės gali savo nuožiūra nustatyti organizacinę struktūrą, kurią jos naudos kiekvienoje trečiojoje šalyje.

7. 18 konstatuojamoje dalyje nurodyta, kad, „atsižvelgiant į vietos aplinkybių skirtumus, turėtų būti įvertintas tam tikrų teisės aktų nuostatų taikymas valstybių narių diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų veikloje įvairiose vietose, siekiant užtikrinti suderintą teisinių nuostatų taikymą, jog būtų užkirstas kelias palankiausių vizų išdavimo sąlygų paieškai ir skirtingų sąlygų taikymui prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims“.

8. 22 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad siekiant užtikrinti suderintą Vizų kodekso taikymą veiklos lygmeniu, turėtų būti parengtos instrukcijos dėl praktikos ir tvarkos, kurių valstybės narės turi laikytis tvarkydamos prašymus išduoti vizą.

3 OL C 83, 2010, p. 389 (toliau – Chartija). Ši teisė pagrįsta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 13 straipsniu. Žr. su Chartija susijusius išaiškinimus (OL C 303, 2007, p. 17) (toliau – Chartijos išaiškinimai).

4 2 konstatuojamoji dalis.

5 3 konstatuojamoji dalis, kurioje minimas Hagos programos: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje (OL C 53, 2005, p. 1, toliau – Hagos programa), 1.7.3 punktas.

9. 34 konstatuojamojoje dalyje apibrėžiama Šveicarijos padėtis. Kalbant apie šią šalį, Vizų kodeksu plėtojamos Šengeno *acquis* nuostatos, kaip apibrėžta Europos Sąjungos, Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos Susitarime dėl Šveicarijos Konfederacijos asociacijos įgyvendinant, taikant ir plėtojant Šengeno *acquis*[6].

10. 1 straipsnio 1 dalyje apibrėžiama Vizų kodekso taikymo sritis, kurioje „nustatomos procedūros ir sąlygos, taikomos išduodant vizas vykti tranzitu per valstybių narių teritoriją arba numatomam buvimui joje, neviršijančiam trijų mėnesių per bet kurį šešių mėnesių laikotarpį“. Remiantis 1 straipsnio 2 dalimi, šios nuostatos taikomos trečiųjų šalių piliečiams, kurie, kirsdami valstybių narių išorės sienas, turi turėti vizą pagal Reglamentą (EB) Nr. 539/2001[7].

11. 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „konsulatai nagrinėja prašymus bei priima sprendimus dėl jų“.

12. 5 straipsnio 1 dalies a punkte apibrėžiama valstybė narė, kompetentinga nagrinėti prašymą išduoti vienodą vizą ir priimti sprendimą dėl jo, kaip, *inter alia*, „valstybė narė, kurios teritorija yra vienintelis kelionės tikslas“. 5 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad valstybės narės bendradarbiauja siekdamos išvengti situacijų, kai prašymas negali būti nagrinėjamas ir sprendimas dėl jo negali būti priimamas todėl, kad valstybė narė, kuri yra kompetentinga pagal Vizų kodeksą, neturi atstovo ir jai nėra atstovaujama kitos šalies trečiojoje šalyje, kurioje asmuo pateikia prašymą.

13. 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „prašymą nagrinėja ir sprendimą dėl jo priima kompetentingos valstybės narės konsulatas, kurio jurisdikcijai priklauso vieta, kurioje teisėtai gyvena prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo“.

14. 8 straipsnyje apibrėžta:

„1. Valstybė narė gali sutikti atstovauti kitai valstybei narei, kuri yra kompetentinga pagal 5 straipsnį, nagrinėjant prašymus ir išduodant vizas tos valstybės narės vardu. Valstybė narė taip pat gali ribotai atstovauti kitai valstybei narei tik prašymų priėmimo ir biometrinių identifikatorių registravimo tikslais.

2. Atstovaujančiosios valstybės narės konsulatas, numatydamas atsisakyti išduoti vizą, pateikia prašymą atitinkamoms atstovaujamosios valstybės narės valdžios institucijoms, kad jos galėtų priimti galutinį sprendimą dėl prašymo per [tam tikrą terminą].

<…>

4. Atstovaujančioji valstybė narė ir atstovaujamoji valstybė narė sudaro dvišalį susitarimą, kuris apima šiuos aspektus:

a) jame nurodoma tokio atstovavimo trukmė, jei jis tik laikinas, bei nutraukimo procedūra;

b) visų pirma tuo atveju, jei atstovaujamoji valstybė narė turi konsulatą atitinkamoje trečiojoje šalyje, jame gali būti nustatyta, kad atstovaujamoji valstybė suteiks patalpas, personalą ir atliks mokėjimus;

6 OL L 53, 2008, p. 52 (toliau – ES ir Šveicarijos Šengeno asociacijos susitarimas). Prašymų išduoti vizą tvarkymo ir išduotų vizų keitimo vadove (2014 m. liepos 9 d. konsoliduota versija, kuria iš dalies keičiamas 2010 m. kovo 19 d. Komisijos sprendimas C(2010) 1620 *final*; toliau – Vizų vadovas), p. 10, paaiškinama, kad Vizų kodekse ir Vizų vadove sąvoka „valstybė narė“ reiškia tas ES valstybes nares, kurios visapusiškai taiko Šengeno *acquis*, ir asocijuotąsias šalis; o terminas „valstybių narių teritorija“ reiškia tų valstybių narių teritoriją.

7 2001 m. kovo 15 d. Tarybos reglamentas, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus (OL L 81, 2001, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 4 t., p. 65). Šri Lanka nurodyta šio reglamento I priede kaip trečioji šalis, kurios piliečiai privalo turėti vizas.

c) jame gali būti nustatyta, kad trečiųjų šalių tam tikrų kategorijų piliečių prašymus atstovaujančioji valstybė narė turi perduoti atstovaujamosios valstybės narės centrinėms valdžios institucijoms išankstiniam konsultavimuisi <…>;

d) nukrypstant nuo 2 dalies, jame atstovaujančiosios valstybės narės konsulatui gali būti leidžiama išnagrinėjus prašymą atsisakyti išduoti vizą.

5. Valstybės narės, neturinčios savo konsulato trečiojoje šalyje, stengiasi susitarti dėl atstovavimo tvarkos su valstybėmis narėmis, kurios turi konsulatus toje šalyje.

6. Siekiant užtikrinti, kad dėl blogos transporto infrastruktūros ar didelių atstumų konkrečiame regione ar geografiniame rajone prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims nebūtų pernelyg sunku pasiekti konsulatą, valstybės narės, neturinčios konsulato tame regione ar zonoje, stengiasi sudaryti susitarimus dėl atstovavimo su valstybėmis narėmis, kurios turi konsulatus tame regione arba rajone.

<…>

9. Atstovaujančiosios valstybės narės konsulatui nusprendus bendradarbiauti su išorės paslaugų teikėju <…>, toks bendradarbiavimas apima prašymus, kuriems taikomi susitarimai dėl atstovavimo. Atstovaujamosios valstybės narės centrinėms valdžios institucijoms iš anksto pranešama apie šio bendradarbiavimo sąlygas“.

15. III antraštinės dalies II skyriuje reglamentuojami prašymai išduoti vizą. Šio skyriaus 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad prašymą išduoti vizą teikiantys asmenys pateikia prašymo formą, nurodytą I priede. Remiantis 11 straipsnio 3 dalimi, ši forma turi būti teikiama a) valstybės narės, kurios vizos prašoma, b) priimančiosios šalies, c) priimančiosios šalies ir valstybės narės, kurios vizos prašoma, arba d) atstovavimo atveju atstovaujančiosios valstybės narės oficialiosiomis kalbomis. 11 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „jei prašymo formos priimančiosios šalies oficialiąja (-iosiomis) kalba (-omis) nėra, tai prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims turi būti pateikiamas prašymo formos vertimas į tą (tas) kalbą (-as)“.

16. III antraštinės dalies IV skyriaus pavadinimas yra „Vizos išdavimas“. Jo 32 straipsnyje („Atsisakymas išduoti vizą“) nustatyta:

„1. <…> vizą išduoti atsisakoma:

a) jei prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo:

<…>

iii) nepateikia įrodymų, kad turi pakankamai pragyvenimo lėšų tiek numatomo buvimo laikotarpio trukmei, tiek grįžimui į savo kilmės ar gyvenamosios vietos šalį arba vykimui tranzitu į trečiąją šalį, į kurią jis tikrai būtų įleistas, arba kad gali teisėtai gauti tokių lėšų;

<…>

2. Sprendimas dėl atsisakymo, nurodant jo priežastis, prašymą išduoti vizą pateikusiam asmeniui pranešamas naudojant VI priede nustatytą standartinę formą.

3. Prašymą išduoti vizą pateikę asmenys, kuriems buvo atsisakyta išduoti vizą, turi teisę pateikti apeliacinį skundą. Apeliaciniai skundai pateikiami prieš valstybę narę, kuri priėmė galutinį sprendimą dėl prašymo, pagal tos valstybės narės teisę. Valstybės narės prašymą išduoti vizą pateikusiems asmenims suteikia informaciją apie apeliacinių skundų teikimo procedūrą, kaip nurodyta VI priede“.

ES ir Šveicarijos Šengeno asociacijos susitarimas

17. Šio susitarimo tikslas yra organizuoti Europos Sąjungos ir Šveicarijos bendradarbiavimą įgyvendinant, praktiškai taikant ir toliau plėtojant Šengeno *acquis*[8]. Todėl pagal susitarimo 2 straipsnio 1, 2 ir 3 dalis Šveicarija įgyvendina ir taiko A ir B prieduose nurodytas nuostatas, Europos Sąjungos ir Europos Bendrijos priimtus teisės aktus ir patvirtintas priemones, kurios iš dalies keičia ar papildo tas nuostatas.

18. 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad mišrus komitetas[9] nuolat apžvelgia Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencijos raidą, taip pat Šveicarijos kompetentingų teismų jurisprudencijos, susijusios su tokiomis nuostatomis, raidą. Šiuo tikslu sukuriamas mechanizmas, užtikrinantis reguliarų abipusį tokios jurisprudencijos perdavimą.

19. Pagal 8 straipsnio 2 dalį Šveicarija turi teisę pateikti Teisingumo Teismui pareiškimus arba raštiškas pastabas bylose, kuriose valstybės narės teismas kreipėsi į Teisingumo Teismą dėl prejudicinio sprendimo pagal SESV 267 straipsnį dėl 2 straipsnyje nurodytų nuostatų aiškinimo.

20. 9 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienais metais Šveicarija mišriam komitetui pateikia pranešimą apie tai, kaip jos administracinės institucijos ir teismai taikė ir aiškino atitinkamas susitarimo nuostatas, kaip jas išaiškino Teisingumo Teismas. Jei mišrus komitetas per du mėnesius nuo tos dienos, kai jam buvo nurodytas esminis Teisingumo Teismo ir Šveicarijos teismų jurisprudencijų skirtumas arba esminis skirtumas tarp atitinkamų valstybių narių ir Šveicarijos valdžios institucijų taikant atitinkamas nuostatas, negali užtikrinti vienodo taikymo ir aiškinimo, pradedama 10 straipsnyje numatyta ginčų sprendimo procedūra. Jei pagal šią procedūrą ginčas neišsprendžiamas, ES ir Šveicarijos Šengeno asociacijos susitarimas nutraukiamas.

Nyderlandų ir Šveicarijos sutarta atstovavimo tvarka

21. Nyderlandų ir Šveicarijos sutarta atstovavimo tvarka, taikoma faktinių aplinkybių susidarymo metu (toliau – atstovavimo tvarka), įsigaliojo 2014 m. spalio 1 d. Ja nustatyta, kad Šveicarija atstovaus Nyderlandams išduodant visų tipų vizas, *inter alia*, Šri Lankoje.

22. Remiantis šios tvarkos 2 punktu, „atstovavimas“ apima, *inter alia*, „atsisakymą, esant reikalui, išduoti vizą, remiantis Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktu, ir apeliacinių skundų nagrinėjimą, remiantis atstovaujančiosios šalies nacionaline teise (Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalis) <…>“.

Nacionalinė teisė

23. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikiama nedaug informacijos apie taikomą nacionalinę teisę. Aš tik užfiksavau, kad *Algemene wet bestuursrecht* (Bendrasis administracinės teisės įstatymas) 1:2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad suinteresuotoji šalis, kaip apibrėžta šiame straipsnyje, dėl sprendimo gali pateikti pretenziją ar apeliacinį skundą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, tai reiškia, kad, kalbant apie prašymą išduoti vizą, referencinis asmuo yra suinteresuotoji šalis, todėl jis turėtų teisę savo vardu pateikti apeliacinį skundą dėl sprendimo atmesti prašymą išduoti vizą.

8 Žr. susitarimo 8 konstatuojamąją dalį.

9 Mišrus komitetas įsteigiamas pagal ES ir Šveicarijos Šengeno asociacijos susitarimo 3 straipsnį ir jo užduotis yra spręsti klausimus, patenkančius į šio susitarimo 2 straipsnio taikymo sritį, ir užtikrinti, kad „būtų deramai apsvarstytas bet kuris Šveicarijai rūpimas klausimas“ (4 straipsnio 1 dalis).

Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudiciniai klausimai

24. Sumanan Vethanayagam ir Sobitha Sumanan (toliau – S. ir S. Vethanayagam) yra sutuoktinių pora. Jie yra Šri Lankos piliečiai, gyvenantys Šri Lankoje.

25. S. ir S. Vethanayagam pateikė prašymus išduoti Šengeno vizas, nes norėjo aplankyti savo seserį (svainę) Kamalaranee Vethanayagam (toliau – referencinis asmuo), Nyderlandų pilietę, ir jos sūnų Nyderlanduose. Kadangi Nyderlandai Šri Lankoje neturėjo konsulinės įstaigos, prašymai buvo pateikti (remiantis atstovavimo susitarimu pagal Šveicarijos ir Nyderlandų atstovavimo tvarką) naudojantis įmonės *VFS Global* (išorės paslaugų teikėja) paslaugomis Džafnoje, kuri Šveicarijos vardu nagrinėja prašymus išduoti vizas Šri Lankos šiaurinėje dalyje.

26. 2016 m. rugpjūčio 19 d. S. ir S. Vethanayagam prašymai buvo atmesti motyvuojant tuo, kad jie nepateikė įrodymų, jog turi pakankamai pragyvenimo lėšų numatomai viešnagei Nyderlanduose, taip pat nepateikė įrodymų, užtikrinančių grįžimą į Šri Lanką pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies iii punktą (toliau – sprendimas atmesti prašymą). S. ir S. Vethanayagam buvo informuoti, kad dėl sprendimo atmesti prašymą jie gali teikti apeliacinį skundą Šveicarijos kompetentingoms institucijoms.

27. 2016 m. gruodžio 2 d. Šveicarijos institucijos atmetė S. ir S. Vethanayagam ir referencinio asmens (toliau – pareiškėjai) apeliacinį skundą dėl sprendimo atmesti prašymą. 2017 m. sausio 6 d. pareiškėjai apskundė šį sprendimą *Bundesverwaltungsgericht* (Sankt Galenas, Šveicarija). Šis teismas nusprendė neleisti pareiškėjams pasinaudoti nemokamu bylos nagrinėjimu.

28. Pareiškėjai tuo pačiu metu pareiškė ieškinį Nyderlanduose, norėdami užginčyti sprendimą atmesti prašymą. 2016 m. rugsėjo 28 d. sprendimu Nyderlandų institucijos atmetė jų reikalavimus, motyvuodamos tuo, kad šiuo klausimu jos nėra kompetentingos. Pareiškėjai kreipėsi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą dėl šio sprendimo teisminės peržiūros.

29. Be to, S. ir S. Vethanayagam ir jų referencinis asmuo kreipėsi į *Visadienst* (vizų tarnybą) Nyderlanduose prašydami trumpalaikių vizų. 2016 m. spalio 18 d. *Minister van Buitenlandse Zaken* (užsienio reikalų ministras) atsisakė nagrinėti šiuos prašymus ir 2016 m. lapkričio 23 d. sprendimu nurodė, kad pareiškėjų pretenzijos dėl sprendimo atmesti prašymą yra nepriimtinos.

30. Pareiškėjai kreipėsi ir dėl šio sprendimo teisminės peržiūros. Jie nurodė, kad jų prašymus išduoti vizas turėtų tvarkyti Nyderlandai, t. y. valstybė narė, kuri yra jų pagrindinis kelionės tikslas; ji turėtų nagrinėti ieškinius, kuriuos jie pareiškė dėl atsisakymo išduoti vizas. Šveicarija veikė tik kaip Nyderlandų atstovė. Perdavus visą vizų išdavimo procedūrą Šveicarijai, atstovaujančiajai šaliai, buvo pažeistas Chartijos 47 straipsnis.

31. *Minister van Buitenlandse Zaken* (užsienio reikalų ministras) atsakė, kad įgaliojimai priimti prašymus išduoti vizas ir priimti sprendimus dėl jų buvo perduoti Šveicarijai pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą. Vadinasi, pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį apeliacinis skundas dėl sprendimo atsisakyti išduoti vizą turėtų būti pateiktas Šveicarijoje.

32. Remdamasis šia informacija, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iškelia tam tikras abejones dėl Vizų kodekso išaiškinimo, kiek tai susiję su: i) referencinio asmens statusu apeliaciniuose skunduose dėl sprendimo atsisakyti išduoti vizą, ii) „atstovavimo“ sąvoka pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą ir iii) šios sistemos suderinamumu su Chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta teise į veiksmingą teisminę gynybą. Taigi jis pateikė šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį referenciniam asmeniui, kaip su pareiškėjų prašymu išduoti vizą susijusiam asmeniui, draudžiama turėti galimybę savo vardu pateikti pretenzijas ir skundą teismui dėl atsisakymo išduoti vizą?

2. Ar Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalyje nustatytas atstovavimas turi būti suprantamas taip, kad kompetencija paliekama (ir) atstovaujamajai valstybei, ar taip, kad visa kompetencija perduodama atstovaujančiajai valstybei, todėl pati atstovaujamoji valstybė nebėra kompetentinga?

3. Jei pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą yra galimos abi 2 klausime nurodytos atstovavimo formos, kuri valstybė narė turi būti laikoma valstybe nare, priėmusia Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalyje nurodytą galutinį sprendimą?

4. Ar Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies ir 32 straipsnio 3 dalies aiškinimas taip, kad prašymus išduoti vizas pateikiantys asmenys skundą dėl sprendimo atmesti jų prašymus gali paduoti tik atstovaujančiosios valstybės narės institucijai ar teismui, o ne atstovaujamajai valstybei narei, kurios vizas prašoma išduoti, yra suderinamas su Chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta teise į veiksmingą teisminę gynybą? Ar siekiant atsakyti į šį klausimą svarbu tai, kad suteikta teisių gynimo priemonė užtikrintų pareiškėjo teisę būti išklausytam, teisę vesti bylą vienos iš valstybių narių kalba, aplinkybę, kad nebūtų neproporcingai didelės administracinės išlaidos ir teismo žyminiai mokesčiai pretenzijų ir skundų nagrinėjimo procedūrose, ir aplinkybę, kad būtų galimybė gauti finansuojamą teisinę pagalbą? Ar atsižvelgiant į valstybės turimą diskreciją vizų režimo klausimais ir siekiant atsakyti į šį klausimą svarbu tai, ar Šveicarijos teismas yra pakankamai susipažinęs su situacija Nyderlanduose tam, kad galėtų suteikti veiksmingą teisminę gynybą?“

33. Rašytines pastabas pateikė S. ir S. Vethanayagam ir jų referencinis asmuo, Čekijos, Danijos, Estijos, Prancūzijos, Italijos, Nyderlandų, Lenkijos ir Šveicarijos vyriausybės, Europos Komisija, Europos Sąjungos Taryba ir Europos Parlamentas. 2018 m. gruodžio 6 d. posėdyje S. ir S. Vethanayagam ir jų referencinis asmuo, Čekijos, Danijos ir Nyderlandų vyriausybės, Komisija, Taryba ir Europos Parlamentas pateikė pastabas žodžiu.

Vertinimas

Preliminarios pastabos

34. Šengeno erdvė grindžiama 1985 m. Šengeno susitarimu [10], kuriuo jį pasirašiusios valstybės susitarė panaikinti visas vidaus sienas ir nustatyti vieną išorės sieną.

35. Vizų kodeksu Šengeno *acquis* taikymas išplečiamas trečiųjų šalių piliečiams, kurie pageidauja gauti trumpalaikę vizą Šengeno erdvėje [11]. Juo siekiama palaipsniui sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kaip numatyta SESV 67 straipsnyje [12]. Juo nustatoma vienoda tvarka, pagal kurią vizas viešnagėms iki trijų mėnesių išduoda valstybės narės. 2017 m. valstybių narių konsulatuose buvo pateikta 14,6 mln. tokių prašymų [13]. Šios teisinės tvarkos reikšmė yra akivaizdi.

10 Susitarimas, sudarytas tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo (OL L 239, 2000, p. 13; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t., p. 3). Dar žr. 1985 m. birželio 14 d. Konvenciją dėl Šengeno susitarimo, sudaryto tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo, įgyvendinimo (OL L 239, 2000, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t., p. 9).

11 Vizų kodekso 3 konstatuojamoji dalis ir 1 straipsnio 1 dalis. Šengeno *acquis* yra apibrėžtas 1999 m. gegužės 20 d. Tarybos sprendime 1999/435/EB dėl Šengeno *acquis* apibrėžimo siekiant nustatyti kiekvienos *acquis* nuostatos arba sprendimo teisinį pagrindą, atsižvelgiant į atitinkamas Europos bendrijos steigimo sutarties ir Europos Sąjungos sutarties nuostatas (OL L 176, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 1 t., p. 136).

12 2012 m. balandžio 10 d. Sprendimo *Vo*, C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, 34 punktas.

13 *Schengen visa statistics for consulates – 2017*. Šie statistiniai duomenys skelbiami tinklalapyje https://www.schengenvisainfo.com/.

36. Vizų kodeksu buvo pakeista nemažai ankstesnių taisyklių, kuriomis valstybės narės reglamentavo vizų klausimus ir kurios buvo taikomos keliomis skirtingo teisinio pobūdžio teisinėmis priemonėmis [14]. Todėl juo buvo siekiama panaikinti anksčiau taikytas skirtingas taisykles, kad būtų užkirstas kelias palankiausių vizų išdavimo sąlygų paieškai ir skirtingų sąlygų taikymui prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims [15]. Dalyvaujančios valstybės sutiko suderinti vizų numatytam gyvenimui jų teritorijose išdavimo sąlygas ir tvarką [16]. Iš tiesų, kvalifikuojant aktą kaip priklausantį Šengeno *acquis* sričiai arba kaip sudarantį šio *acquis* plėtojimo priemonę, reikia atsižvelgti į būtiną darną ir poreikį ją užtikrinti vykstant galimai *acquis* raidai [17].

37. Vis dėlto Vizų kodeksu nesiekiama išsamaus suderinimo [18]. 3 konstatuojamojoje dalyje aiškiai nurodoma, kad sukuriant „bendrą teisės aktų visumą“ Vizų kodeksu siekiama „bendros vizų politikos, kaip dalies daugiasluoksnės sistemos, <…> toliau vienodinant nacionalin[ės] teisės aktus ir aptarnavimo praktiką vietos konsulinėse misijose, tolesnio tobulinimo“. Be to, suderintas Vizų kodekso taikymas pateikiamas kaip siektinas tikslas, o ne kaip faktas, kylantis jau vien dėl šiuo kodeksu nustatytos sistemos [19].

38. Nors nėra aiškiai nurodoma, tačiau abipusis pasitikėjimas yra esminė Vizų kodekso taikymo prielaida. Hagos programoje, kuria remiantis buvo priimtas Vizų kodeksas [20], pabrėžiamas realios ir esminės pažangos poreikis didinant abipusį pasitikėjimą ir skatinant bendrą politiką [21]. Kaip jau konstatavo Teisingumo Teismas, valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo principui ES teisėje tenka esminė svarba, nes jis leidžia sukurti ir išlaikyti erdvę be vidaus sienų [22]. Tai pirmiausia pasakytina apie bendradarbiavimą tarp valstybių, priklausančių Šengeno erdvei, kurios nusprendė įgyvendinti tikrą solidarumą užtikrindamos, kad vienos valstybės narės priimto sprendimo poveikis neapsiriboja vien šios valstybės narės teritorija, bet, priešingai, yra susijęs su visa šia erdve [23]. Šiomis aplinkybėmis valstybės narės sudarė galimybę atstovauti viena kitai išduodant ir atsisakant išduoti vizas (Vizų kodekso 8 straipsnis) [24]. Šie aspektai rodo, kokio didelio abipusio pasitikėjimo reikia įgyvendinant Vizų kodeksą.

Pirmasis klausimas

39. Savo pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį prašymą išduoti vizą pateikiančių asmenų referenciniam asmeniui draudžiama suteikti teisę savo vardu pateikti apeliacinį skundą dėl atsisakymo išduoti vizą.

14 Žr. Vizų kodekso 56 straipsnį ir koreliacijos lentelę, kurioje palyginamas Vizų kodeksas ir ankstesnės priemonės.

15 Žr. Vizų kodekso 18 konstatuojamąją dalį ir generalinio advokato Michal Bobek išvados byloje *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:659, 46 punktą. Šiuo klausimu Vizų kodeksas atspindi prioritetus, nustatytus Komisijos pasiūlyme dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, nustatančio Bendrijos vizų kodeksą, COM(2006) 403 *final* (toliau – Komisijos pasiūlymas dėl Vizų kodekso nustatymo), p. 4: „Įtraukiant visas vizų išdavimo sąlygas ir procedūras reglamentuojančias teisines priemones į vieną Vizų kodeksą, didinant skaidrumą ir paaiškinant galiojančias taisykles, nustatant priemones, skirtas procedūroms labiau suderinti, teisiniam tikrumui ir procedūrinėms garantijoms didinti, užtikrinama visiškai bendra politika bei vienodų sąlygų taikymas prašymus išduoti vizą pateikiantiems asmenims.“

16 Žr. mano išvados byloje *Vo*, C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, 36 punktą.

17 2010 m. spalio 26 d. Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, C-482/08, EU:C:2010:631, 48 punktas.

18 Šiuo klausimu žr. mano išvados byloje *Vo*, C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, 42 punktą.

19 Šiuo klausimu žr. Vizų kodekso 18 ir 22 konstatuojamąsias dalis ir generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Koushkaki* (C-84/12, EU:C:2013:232, 42 punktą.

20 Žr. Hagos programos 1.7.3 punktą, Vizų kodekso 3 konstatuojamąją dalį ir Komisijos pasiūlymą dėl Vizų kodekso nustatymo, p. 2.

21 Žr. Hagos programoje nustatytas bendras gaires.

22 2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonė 2/13 (Europos Sąjungos prisijungimas prie EŽTK), EU:C:2014:2454, 191 punktas.

23 Generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Koushkaki*, C-84/12, EU:C:2013:232, 57 punktas.

24 Komisija neseniai pabrėžė, kad atstovavimo tvarka atitinka abipusio pasitikėjimo principą, kuriuo pagrįstas Šengeno *acquis*. Žr. aiškinamąjį memorandumą, pridedamą prie Komisijos pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 810/2009, nustatantis Bendrijos [vizų kodeksą], COM(2018) 252 *final* (toliau – Komisijos pasiūlymas, kuriuo iš dalies keičiamas Vizų kodeksas), p. 7.

40. Nyderlandų vyriausybė ir Komisija tvirtina, kad šis klausimas nėra svarbus šioje byloje, nes susijęs su aplinkybėmis, kurioms taikoma Nyderlandų teisė, o Šveicarija yra kompetentinga pagal Šveicarijos teisę nagrinėti apeliacinį skundą dėl sprendimo atmesti prašymą.

41. Šis argumentas turėtų būti atmestas, nes juo iš anksto formuluojamas atsakymas, kuris bus pateiktas atsakant į kitus prejudicinius klausimus.

42. Pagal suformuotą jurisprudenciją nagrinėjantys bylą nacionaliniai teismai privalo įvertinti, ar jų sprendimui priimti būtinas prejudicinis sprendimas, ir nustatyti Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą [25]. Be to, šioje byloje referencinis asmuo iš tiesų savo vardu teikė apeliacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

43. Atsižvelgdama į šias aplinkybes, performuluosiu klausimą taip: kas turi teisę apskųsti sprendimą atsisakyti išduoti vizą pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį.

44. Šioje nuostatoje aiškiai nurodyta, kad „prašymą išduoti vizą pateikę asmenys, kuriems buvo atsisakyta išduoti vizą“, turi teisę pateikti apeliacinį skundą [26]. Vadinasi, kaip jau konstatavo Teisingumo Teismas, priėmus galutinį sprendimą atsisakyti išduoti vizą, ši nuostata aiškiai suteikia prašymą išduoti vizą pateikusiems asmenims galimybę pareikšti ieškinį pagal tos valstybės narės, kuri priėmė tą sprendimą, nacionalinę teisę [27].

45. Taigi, ar Vizų kodeksu valstybėms narėms suteikiama galimybė leisti prašymą išduoti vizą pateikusio asmens referenciniam asmeniui savo vardu pareikšti ieškinį dėl tokio sprendimo atsisakyti išduoti vizą, o gal juo neleidžiama suteikti papildomos teisės pareikšti ieškinį?

46. Pareiškėjai, Komisija, Čekijos, Estijos, Nyderlandų ir Šveicarijos vyriausybės mano, kad tokia papildoma teisė yra priimtina pagal nacionalinę teisę. Jie nurodo Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalies antrą sakinį, kuriame sakoma, kad apeliaciniai skundai „pateikiami prieš valstybę narę, kuri priėmė galutinį sprendimą dėl prašymo, pagal tos valstybės narės teisę“.

47. Danijos, Italijos ir Lenkijos vyriausybės mano, kad yra priešingai. Jų nuomone, Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalimi ribojama bet kokia prašymą išduoti vizą pateikiančių asmenų teisė teikti apeliacinius skundus. Faktas, kad prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo turi referencinį asmenį, negali pakeisti teisių gynimo priemonių, nurodytų Vizų kodekse, taikymo srities.

48. Aš pastaruosius argumentus atmetu.

49. Teisingumo Teismas jau konstatavo, kad ES teisės aktų leidėjas leido valstybėms narėms apsispręsti dėl teisių gynimo priemonių, kuriomis gali naudotis prašymą išduoti vizą pateikiantys asmenys, pobūdžio ir konkrečios jas reglamentuojančios tvarkos. Jeigu nėra šią sritį reglamentuojančių ES taisyklių, pagal procesinės autonomijos principą kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistemoje turi būti reglamentuotos teisminių ieškinių ir skundų, skirtų teisės subjektų teisėms užtikrinti, procesinės taisyklės su sąlyga, kad jos nebūtų mažiau palankios nei taisyklės, reglamentuojančios panašias situacijas, kurioms taikoma vidaus teisė (lygiavertiškumo principas), ir kad dėl jų netaptų praktiškai neįmanoma ar pernelyg sudėtinga pasinaudoti ES teisės suteiktomis teisėmis (veiksmingumo principas) [28].

25 Žr., *inter alia*, 2012 m. vasario 28 d. Sprendimo *Inter-Environnement Wallonie and Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, 36 punktą.

26 Šios nuostatos tekstas prancūzų kalba taip pat yra aiškus („les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision“), kaip ir tekstas nyderlandų kalba, kuri yra proceso kalba šioje byloje („Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan“). Vizų vadove, kuris nėra teisiškai privalomas, vartojama ta pati formuluotė, p. 79: „prašymą išduoti vizą pateikę asmenys, kuriems buvo atsisakyta išduoti vizą, turi teisę pateikti apeliacinį skundą“.

27 2017 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, 24 punktas.

28 2017 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, 25 ir 26 punktai.

50. Atsižvelgdama į šias aplinkybes pabrėžiu, kad Vizų kodeksu nėra vienodai apibrėžiamas referencinių asmenų statusas.

51. Kiekviena valstybė narė parengia dokumentą (rėmimo forma), kuriuo referencinis asmuo įtraukiamas į vizos išdavimo procedūrą [29]. Vizų kodekso prieduose nėra pateikiama pavyzdinė rėmimo forma – iš tiesų juo valstybės narėms suteikiama diskrecija nuspręsti, ar būtina dabartinė rėmimo forma (o ne, pavyzdžiui, paramą patvirtinantis raštas), ar ne. Vienintelis reikalavimas yra susijęs su kalba: rėmimo forma (jei tokia yra), turėtų būti parengta ne tik kompetentingos valstybės narės oficialiąja (-iosiomis) kalba (-omis), bet ir bent viena kitokia Europos Sąjungos institucijų oficialiąja kalba (14 straipsnio 4 dalis, paskutinė pastraipa).

52. Vizų kodekse nieko nekalbama apie tai, kaip referencinis asmuo informuojamas apie sprendimus išduoti, atsisakyti išduoti, atšaukti ar panaikinti vizą [30].

53. Vizų kodekse nėra apibrėžiamos savybės, kuriomis turi pasižymėti referencinis asmuo, taip pat nėra nurodomos sąlygos, kurias jis turi įvykdyti. Vizų vadove (primenu, jis nėra teisiškai privalomas, o tik parodo, kaip Komisija aiškina Vizų kodeksą) nurodoma, kad referenciniai asmenys gali būti ne tik fiziniai asmenys, bet ir privačios bendrovės ar kiti juridiniai asmenys.

54. Trumpai tariant, Vizų kodekse beveik nieko nėra parašyta apie referencinių asmenų teisinį statusą. Vadinasi, šie klausimai patenka į nacionalinės proceso autonomijos taikymo sritį ir jiems taikomi lygiavertiškumo ir veiksmingumo principai.

55. Mano nuomone, tai reiškia, kad referenciniai asmenys gali savo vardu teikti apeliacinį skundą dėl atsisakymo išduoti vizą pagal nacionalines proceso teisės normas, kaip nurodyta Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalyje.

56. Tik norėčiau pridurti, kad šios nacionalinės proceso teisės normos turi užtikrinti, jog referencinio asmens teisės teikti apeliacinį skundą (jei tokios yra) neapribotų prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens teisės teikti apeliacinį skundą dėl sprendimo atsisakyti išduoti vizą, tiesiogiai išplaukiančios iš Vizų kodekso. Vadinasi, jei prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo jau pateikė apeliacinį skundą dėl sprendimo atsisakyti išduoti vizą, sunku įsivaizduoti, kaip referencinis asmuo galėtų pateikti antrą apeliacinį skundą dėl to paties sprendimo.

57. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas yra vienintelė institucija, kompetentinga aiškinti nacionalinę teisę ir nustatyti, kiek pagrindinėje byloje nagrinėjama sprendimo persvarstymo sistema atitinka šiuos reikalavimus [31].

58. Todėl darau išvadą, kad pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį prašymą išduoti vizą pateikiančių asmenų referenciniams asmenims nedraudžiama suteikti teisę savo vardu pateikti apeliacinius skundus dėl atsisakymo išduoti vizą. Vis dėlto ši teisė neturi riboti prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens teisės pateikti apeliacinį skundą.

29 Vizų kodekso 14 straipsnio 4 dalis.

30 Apie pranešimą prašymą išduoti vizą pateikiančiam asmeniui kalbama Vizų kodekso 32 straipsnio 2 dalyje (dėl sprendimų dėl atsisakymo) ir 34 straipsnio 6 dalyje (dėl sprendimų atšaukti arba panaikinti vizą).

31 Žr. 2017 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, 31 punktą.

Antrasis ir trečiasis klausimai

59. Antrąjį ir trečiąjį klausimus geriausia nagrinėti kartu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės prašo išaiškinti, kuri valstybė narė turėtų būti laikoma valstybe nare, priėmusia Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalyje nurodytą galutinį sprendimą tokiomis aplinkybėmis, kai taikoma atstovavimo tvarka, kuria atstovaujančioji valstybė narė įgaliojama atsisakyti išduoti vizą pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą.

60. Vizų kodekse pagal šią nuostatą nėra apibrėžiama formuluotė „valstybė narė, priėmusi galutinį sprendimą“ atsisakyti išduoti vizą (todėl ji yra kompetentinga nagrinėti apeliacinį skundą dėl šio atsisakymo).

61. Atsižvelgiant į vienodo Sąjungos teisės taikymo ir lygybės principų reikalavimus, kai šios teisės nuostatoje aiškiai nedaroma nuorodos į valstybių narių teisę norint nustatyti šios nuostatos prasmę ir apimtį, jos reikšmė visoje Sąjungoje paprastai turi būti aiškinama savarankiškai ir vienodai, atsižvelgiant, be kita ko, į šios nuostatos kontekstą ir nagrinėjamu teisės aktu siekiamą tikslą [32].

62. Teisingumo Teisme buvo pateiktos dvi visiškai skirtingos pozicijos. Čekijos, Danijos, Estijos, Prancūzijos, Nyderlandų, Lenkijos ir Šveicarijos vyriausybės ir Komisija nurodė, kad kai yra sudaryta dvišalė atstovavimo tvarka pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą, visus klausimus sprendžia *atstovaujančioji* valstybė – ji pati priima sprendimus ir nagrinėja vėlesnį apeliacinį skundą. Pareiškėjai ir Italijos vyriausybė teigia, kad teisė priimti galutinį sprendimą turėtų būti priskirta *atstovaujamajai* valstybei narei, kuri tokiu atveju tampa kompetentinga nagrinėti apeliacinius skundus dėl sprendimo atmesti prašymą.

63. Manau, kad tais atvejais, kai atstovavimo tvarka sudaryta pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą, kompetencija nagrinėti apeliacinį skundą dėl sprendimo atsisakyti išduoti vizą tenka atstovaujamajai valstybei narei.

64. Pradėsiu savo analizę nuo sąvokos „kompetentinga valstybė narė, kuri nagrinėja“ prašymą išduoti vizą ir priima atitinkamą sprendimą pagal Vizų kodeksą. Vizų kodekso 5 straipsnio 1–3 dalyse tokia valstybė narė nurodoma kalbant apie įvairias vizų rūšis. Šioje byloje kompetentinga valstybė narė yra valstybė, kurios teritorija yra vienintelis kelionės tikslas, – Nyderlandai. Pagal bendrą konsulatų teritorinės kompetencijos taisyklę, nustatytą Vizų kodekso 6 straipsnio 1 dalyje, prašymą nagrinėja ir sprendimą dėl jo priima valstybės narės konsulatas trečiojoje šalyje, kurio jurisdikcijai priklauso vieta, kurioje teisėtai gyvena prašymą išduoti vizą teikiantis asmuo. Vadinasi, būtent tos valstybės narės teisminės institucijos turėtų kompetenciją nagrinėti apeliacinį skundą dėl šio sprendimo pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį. Tokia yra bendra kompetencijos taisyklė pagal Vizų kodeksą.

65. Šie teismai „gali geriausiai“ išnagrinėti tokį apeliacinį skundą. Toks požiūris atspindi vienintelį ar pagrindinį prašymą išduoti vizą pateikiančių asmenų kelionės tikslą ir valstybę narę, su kuria juos sieja ryšys siekiant numatytos trumpalaikės viešnagės valstybių narių teritorijoje (todėl jiems taikomas Vizų kodeksas).

66. Atsižvelgiant į šį bendrą kontekstą, Vizų kodekso 8 straipsnyje nustatoma valstybių narių atstovavimo tvarka, kuria siekiama užtikrinti, kad prašymą išduoti vizą teikiantys asmenys galėtų teikti prašymus vietoje [33], o ne keliautų į artimiausią konsulatą, kuris nagrinėja tai valstybei narei, į kurios teritoriją jie nori patekti, teikiamus prašymus išduoti vizą (kartais tokiu atveju tektų toli nukeliauti, gal net į kitą šalį).

32 2018 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Ahmed*, C-369/17, EU:C:2018:713, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

33 Dar žr. Vizų kodekso 4 konstatuojamąją dalį.

67. Kokia yra to atstovavimo apimtis?

68. Kai 8 straipsnyje aprašoma tokios atstovavimo tvarkos taikymo sritis ir galimos formos, jame paaiškinama (1 dalyje), kad „valstybė narė gali sutikti atstovauti kitai valstybei narei, *kuri yra kompetentinga* pagal 5 straipsnį, nagrinėjant prašymus ir išduodant vizas *tos valstybės narės vardu*“ (išskirta mano) [34]. Kita vertus, atstovavimas gali būti apribotas tik „prašymų priėmimo ir biometrinių identifikatorių registravimo tikslais“. Vadinasi, visus sprendimus priima atstovaujamoji valstybė narė.

69. Be to, 8 straipsnio 2 dalyje numatytas standartinis atstovavimo būdas, pagal kurį atstovaujančiosios valstybės narės konsulatas, numatydamas atsisakyti išduoti vizą, pateikia prašymą atitinkamoms atstovaujamosios valstybės narės valdžios institucijoms, kad jos galėtų priimti galutinį sprendimą dėl prašymo. Akivaizdu, kad ES teisės aktų leidėjas iš pradžių buvo numatęs, kad paprastai bus taikomas atstovavimas, numatytas 8 straipsnio 2 dalyje. Taikant išimtį, 8 straipsnio 4 dalies d punkte numatytas atstovavimo būdas, pagal kurį, „nukrypstant nuo 2 dalies, [atstovaujamoji valstybė narė] atstovaujančiosios valstybės narės konsulatui gali [leisti] išnagrinėjus prašymą *atsisakyti išduoti vizą*“ (išskirta mano) [35]. Vis dėlto niekur nėra užsimenama, kad tokiu būdu *kompetencija* (kaip skirtumas, kuri valstybė narė nagrinėja prašymą) yra perduodama arba perkeliama. 5 straipsnyje kaip kompetentinga valstybė narė apibrėžta valstybė išsaugo šią kompetenciją nurodytiems tikslams pasiekti. Atstovaujančioji valstybė narė veikia kompetentingos valstybės narės „vardu“.

70. Standartinėje formoje, kuri naudojama pranešant (*inter alia*) apie atsisakymą išduoti vizą (Vizų kodekso VI priedas), atkartojamas 8 straipsnio 1 dalies tekstas. Ji pradedama žodžiais „_____ ambasada (generalinis konsulatas, konsulatas, [kita kompetentinga institucija] _____ (vieta) [(atstovaujamosios valstybės narės pavadinimas) *vardu*]“ (išskirta mano). Laužtiniuose skliaustuose įrašyta formuluotė, akivaizdu, turi būti vartojama tuo atveju, jei yra sudaryta atstovavimo tvarka [36]. Ja prašymą išduoti vizą pateikiantis asmuo informuojamas, kad atstovaujančioji valstybė narė priima sprendimą atsisakyti išduoti vizą kaip kompetentingos valstybės narės, kuriai atstovaujama, įgaliotinė ar atstovė.

71. Vadinasi, remiantis teksto analize ir Vizų kodekso sistema galima daryti išvadą, kad: i) kompetentinga valstybė narė, kuri išduoda vizas ir atsisako jas išduoti, yra, *inter alia*, ta valstybė, kurios teritorija yra vienintelis kelionės tikslas (5 straipsnis); ii) kompetentingai valstybei narei gali atstovauti kita valstybė narė prašymų priėmimo tikslais (8 straipsnio 1 dalis *in fine*), išduodant vizas (8 straipsnio 1 ir 2 dalys) arba ir išduodant vizas, ir atsisakant jas išduoti (8 straipsnio 1 dalis ir

34 Atrodo, kad visuose tekstuose įvairiomis kalbomis, kuriuos nagrinėjau, 8 straipsnio 1 dalyje nuosekliai vartojami žodžiai, kuriais nurodoma, kad atstovaujančioji valstybė veikia atstovaujamosios valstybės „vardu“. „Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa *namens die lidstaat*“ (nyderlandų kalba); „Un État membre peut accepter de représenter un autre État membre compétent au sens de l'article 5 en vue d'examiner les demandes et de délivrer les visas *pour le compte de cet autre État membre*“ (prancūzų kalba); „Ein Mitgliedstaat kann sich bereit erklären, einen anderen nach Artikel 5 zuständigen Mitgliedstaat bei der *im Namen dieses Mitgliedstaats* erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten“ (vokiečių kalba); „Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell'articolo 5 ai fini dell'esame delle domande e del rilascio dei visti *per conto di tale Stato*“ (italų kalba); „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*“ (portugalų kalba); „Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados *en nombre de ese Estado miembro*“ (ispanų kalba).

35 Komisijos pasiūlyme, keičiančiame Vizų kodeksą, siūloma išbraukti dabartinę Vizų kodekso 8 straipsnio 2 dalį „siekiant užtikrinti, kad atstovaujančioji valstybė narė būtų visiškai atsakinga už prašymų išduoti vizą tvarkymą atstovaujamos valstybės narės vardu; taip suvienodinamas prašymų išduoti vizą tvarkymas pagal atstovavimo susitarimus ir tai atitinka tarpusavio pasitikėjimo principą, kuriuo grindžiamas Šengeno *acquis*“ (p. 7). Šis pasiūlymas dar nėra *lex lata* ir šioje byloje Teisingumo Teismo prašoma išaiškinti faktinių aplinkybių susidarymo metu galiojantį Vizų kodeksą. Tačiau pažymiu, kad šiame pasiūlyme vis dar nurodomi atstovaujančiosios valstybės narės veiksmai (ji „visiškai atsakinga už prašymų išduoti vizą *tvarkymą*“), atliekami „atstovaujamos valstybės narės *vardu*“ (išskirta mano).

36 VI priede tekstas, atrodo, yra nuosekliai pateiktas visomis mano nagrinėtomis kalbomis. Taigi, „[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]“ (nyderlandų kalba); „[au nom de (nom de l'État membre représenté)]“ (prancūzų kalba); „[im Namen vom (Namen des vertretenen Mitgliedstaats)]“ (vokiečių kalba); „[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]“ (italų kalba), „[em nome de (nome do Estado-Membro representado)]“ (portugalų kalba), „[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]“ (ispanų kalba).

4 dalies d punktas); iii) kompetencijos taisyklės, nustatytos Vizų kodekso 5 straipsnyje, sudaro atstovavimo tvarkos pagrindą ir nėra keičiamos; iv) atsisakydama išduoti vizą atstovaujančioji valstybė narė veikia atstovaujamosios valstybės narės „vardu“ (8 straipsnio 1 dalis siejama su 8 straipsnio 4 dalimi).

72. Atsižvelgdama į šias aplinkybes, pereinu prie klausimo, kurios valstybės narės teisminės institucijos turi kompetenciją nagrinėti apeliacinius skundus pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį.

73. 32 straipsnio 1 ir 2 dalyse atitinkamai kalbama apie aplinkybes, kuriomis atsisakoma išduoti vizą, ir apie tokio atsisakymo pranešimą prašymą išduoti vizą pateikiančiam asmeniui naudojant standartinę Vizų kodekso VI priedo formą. 32 straipsnio 3 dalyje nustatoma prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens teisė pateikti apeliacinį skundą, kai atsisakoma išduoti vizą, „prieš valstybę narę, kuri priėmė galutinį sprendimą dėl prašymo“.

74. Skyrelyje „Pastabos“ (virš oficialaus antspaudo ir parašo vietos), standartinėje Vizų kodekso formoje VI priede pateikiama ši formuluotė: „Atitinkamas asmuo gali nacionalinėje teisėje numatyta tvarka apskųsti sprendimą atsisakyti išduoti vizą arba ją panaikinti ar atšaukti“.

75. Jei kompetentingai valstybei narei atstovauja jos konsulatas trečiojoje šalyje ir ji pati nagrinėja prašymą išduoti vizą, tuomet procedūra yra pakankamai aiški. Kompetentinga valstybė narė įvertins prašymą išduoti vizą ir nuspręs, ar išduoti vizą, ar atsisakyti ją išduoti. Ši procedūra bus atlikta jos vardu, pasinaudojant kompetencija pagal 5 straipsnį. Jos pavadinimas bus nurodytas, be jokių išlygų, atsisakymo išduoti vizą formoje kaip kompetentingos valstybės pavadinimas, o apeliacinį skundą pagal 32 straipsnio 3 dalį nagrinės jos teismai, remdamiesi jos nacionaline teise.

76. Akivaizdu, kad tuomet, kai nustatyta atstovavimo tvarka pagal 8 straipsnio 4 dalies d punktą, atstovaujančioji valstybė faktiškai nagrinės prašymą ir priims sprendimą atsisakyti išduoti vizą. Vis dėlto tai daroma valstybės narės, kuri kompetentinga priimti šį sprendimą pagal 5 straipsnyje nustatytus kriterijus, „vardu“.

77. Atstovaujančioji valstybė narė veikia gavusi atstovaujamosios valstybės narės leidimą: pagal 8 straipsnio 4 dalies d punktą dvišaliu susitarimu atstovaujančiosios valstybės narės konsulatui „gali būti *leidžiama* išnagrinėjus prašymą atsisakyti išduoti vizą“ (išskirta mano). Šis sprendimas iš tiesų yra „galutinis sprendimas“, nurodytas 32 straipsnio 3 dalyje. Vis dėlto atstovaujančioji valstybė narė veikia tik atstovaujamosios valstybės narės „vardu“ (8 straipsnio 1 dalis). Apie atstovavimo apimtį prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims yra aiškiai pranešta sprendimu atsisakyti išduoti vizą (Vizų kodekso VI priedas). Vadinasi, galutinis sprendimas lieka atstovaujamosios valstybės narės kompetencija ir ši kompetencija yra aiškiai *priskirta* atstovaujamajai valstybei narei sprendime atsisakyti išduoti vizą, apie kurį pranešta prašymą išduoti vizą pateikiančiam asmeniui. Todėl atstovaujamoji valstybė narė išsaugo kompetenciją nagrinėti bet kokį apeliacinį skundą dėl šio sprendimo atsisakyti išduoti vizą.

78. Vizų kodekso tikslas taip pat patvirtina šį požiūrį.

79. Atstovavimo tvarka sudaroma būtent siekiant, kad prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims nebūtų pernelyg sunku, toli ir brangu pasiekti konsulatus [37]. Vizų kodeksu, kaip matyti iš jo 29 konstatuojamosios dalies, laikomasi Chartijoje pripažintų pagrindinių teisių ir principų, ir EŽTK turėtų būti atitinkamai aiškinama [38]. Darytina prielaida, kad prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims kiekvienoje Šengeno *acquis* valstybėje narėje taikoma tvarka atitinka Chartijos ir EŽTK reikalavimus [39].

37 Vizų kodekso 4 konstatuojamoji dalis ir 8 straipsnio 6 dalis.

38 Žr. 2017 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, 32 punktą.

39 Žr. analogiško 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *N.S. ir kiti*, C-411/10 ir C-493/10, EU:C:2011:865, 80 punktą.

80. Tokiu atveju kalbama apie veiksmingą teisminę gynybą kaip apie bendrą ES teisės principą, kylantį iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir įtvirtintą Chartijos 47 straipsnyje ir EŽTK 6 ir 13 straipsniuose[40].

81. Pripažįstant atstovaujamosios valstybės narės jurisdikciją nagrinėti apeliacinius skundus, prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims suteikiama galimybė naudotis, kaip jau minėjau, „natūralią kompetenciją turinčiais teismais“ (žr. šios išvados 65 punktą) ir geriausiai atspindimas veiksmingas teisinės gynybos principas. Tokiu išaiškinimu prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims nėra užkraunama pareiga teikti apeliacinius skundus valstybės narės, su kuria jie neturi sąsajų ir kuri nėra jų kelionės tikslas, teisminėms institucijoms. Todėl iš jų nereikalaujama dėti neproporcingai daug pastangų siekiant teisminės peržiūros.

82. Šios bylos aplinkybėmis šis išaiškinimas laikytinas naudingesniu, nes atsakingas nacionalinis teismas gali Teisingumo Teismo prašyti priimti prejudicinį sprendimą dėl Vizų kodekso išaiškinimo. Taikant kitokį išaiškinimą neatmestina galimybė, kad kompetencija atitektų trečiosios šalies teismams. Tačiau šie teismai neturi galimybės kreiptis į Teisingumo Teismą ir prašyti priimti prejudicinį sprendimą; o mechanizmas, kuris buvo sukurtas ES ir Šveicarijos Šengeno susitarimu siekiant užtikrinti vienodą Vizų kodekso taikymą ir aiškinimą[41], nėra lygiavertis procedūrai pagal SESV 267 straipsnį.

83. Be to, Vizų kodeksas yra skirtas nuoseklumui ir vienodam požiūriui į prašymą išduoti vizą pateikiančius asmenis užtikrinti[42]. Susiklosčius tokioms aplinkybėms, kad prašymus išduoti vizas, suteikiančias teisę lankytis toje pačioje valstybėje narėje (pavyzdžiui, Nyderlanduose) gali atmesti skirtingų valstybių narių konsulatai visame pasaulyje, remdamiesi atstovavimo tvarka, sudaryta pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą, ir nurodydami, kad apeliaciniai skundai dėl šių sprendimų turėtų būti teikiami skirtingų atstovaujančiųjų valstybių narių teisminėse institucijose, atsirastų rizika, kad apeliaciniai skundai, kuriuos pateiktų prašymą išduoti vizą pateikiantys asmenys, norintys apsilankyti toje pačioje valstybėje narėje, būtų vertinami skirtingai.

84. Dar pridurčiau, kad gali atsirasti praktinių sunkumų, jei atitinkama valstybė narė turi platų konsulatų tinklą. Kartais tai gali būti vienintelė valstybė narė, kuri atitinkamoje valstybėje turi savo konsulatą. Pavyzdžiui, Prancūzija yra vienintelė valstybė narė, kuriai yra atstovaujama Džibutyje, todėl šioje šalyje ji atstovauja 17 kitų valstybių narių priimdama prašymus išduoti vizą[43]. Jei (priešingai, negu nurodyta mano analizėje) Prancūzija būtų laikoma kompetentinga valstybe nare ir jai reikėtų priimti galutinius sprendimus atsisakyti išduoti vizas, tuomet Prancūzijos teismai turėtų nagrinėti apeliacinius skundus dėl sprendimų atsisakyti išduoti vizą, darančių poveikį prašymą išduoti vizą pateikiantiems asmenims, norintiems patekti į 17 skirtingų valstybių.

85. Todėl darau išvadą, kad jei taikoma atstovavimo tvarka, kuria atstovaujančioji valstybė narė įgaliojama atsisakyti išduoti vizą pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą, atstovaujamoji valstybė narė yra valstybė narė, priėmusi Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalyje nurodytą galutinį sprendimą. Todėl atstovaujamosios valstybės narės teisminės institucijos yra kompetentingos nagrinėti apeliacinius skundus dėl šio sprendimo atmesti prašymą.

40 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, 29 punktas.

41 Žr. šios išvados 18–20 punktus.

42 Žr. šios išvados 36 ir 37 punktus.

43 Žr. valstybių narių diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų, atsakingų už prašymų išduoti vizą tvarkymą ir už atstovavimo tvarką pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 1 dalį, apžvalgą, 2018 m. sausio 15 d. dokumentą, kurį galima rasti Europos Komisijos interneto svetainėje.

Ketvirtasis klausimas

86. Ketvirtuoju klausimu iš esmės teiraujamasi, ar Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punkto ir 32 straipsnio 3 dalies aiškinimas, kad tik atstovaujančioji valstybė narė yra kompetentinga nagrinėti apeliacinius skundus dėl sprendimų atmesti prašymus išduoti vizą, yra suderinamas su Chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta teise į veiksmingą teisminę gynybą.

87. Šis klausimas bus reikšmingas tik tokiu atveju, jei Teisingumo Teismas nustatys, kad būtent atstovaujančioji valstybė narė yra kompetentinga nagrinėti apeliacinius skundus dėl sprendimų atmesti prašymus pagal Vizų kodekso 8 straipsnio 4 dalies d punktą. Jau nurodžiau, kad, mano nuomone, aiškinant šias nuostatas taip, kad *atstovaujamoji* valstybė narė yra kompetentinga priimti sprendimus dėl apeliacinių skundų dėl sprendimų atmesti prašymus, būtų atsižvelgiama į Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintą teisę į veiksmingą teisminę gynybą. Todėl, mano nuomone, nebūtina toliau nagrinėti ketvirtojo klausimo.

Išvada

88. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui atsakyti į *Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht* (Utrechte posėdžiaujantis Hagos apylinkės teismas, Nyderlandai) pateiktus prejudicinius klausimus taip:

– Pagal 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 810/2009, nustatančio Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksą), 32 straipsnio 3 dalį prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens referenciniams asmenims nedraudžiama suteikti teisės savo vardu pateikti apeliacinius skundus dėl atsisakymo išduoti vizą. Vis dėlto ši teisė neturi riboti prašymą išduoti vizą pateikiančio asmens teisės pateikti apeliacinį skundą.

– Jei taikoma atstovavimo tvarka, kuria atstovaujančioji valstybė narė įgaliojama atsisakyti išduoti vizą pagal Reglamento (EB) Nr. 810/2009 8 straipsnio 4 dalies d punktą, atstovaujamoji valstybė narė yra valstybė narė, priėmusi Reglamento (EB) Nr. 810/2009 32 straipsnio 3 dalyje nurodytą galutinį sprendimą. Todėl atstovaujamosios valstybės narės teisminės institucijos yra kompetentingos nagrinėti apeliacinius skundus dėl šio sprendimo atmesti prašymą.