Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2017. gada 7. septembrī [1]

Lieta C-403/16

Soufiane El Hassani
pret
Minister Spraw Zagranicznych

(*Naczelny Sąd Administracyjny* (Augstākā administratīvā tiesa, Polija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa – Vīzu kodekss – Tiesības iesniegt pārsūdzību – Konsula atteikums izsniegt Šengenas vīzu – Pārsūdzība tajā pašā administratīvajā iestādē – Hartas 47. pants – Tiesību iesniegt pārsūdzību raksturs – Administratīva sūdzība vai pārsūdzība tiesā

I. Ievads

1. *Soufiane El Hassani* (turpmāk tekstā – "apelācijas sūdzības iesniedzējs") iesniedza pieteikumu izsniegt Šengenas vīzu, lai apciemotu savu sievu un bērnu, kuri dzīvo Polijā. Polijas konsuls Rabatā (Maroka) atteicās izsniegt vīzu gan pēc sākotnējā pieteikuma, gan pēc tam, izlemjot apelācijas sūdzības iesniedzēja lūgumu pārskatīt lietu tajā pašā iestādē. Apelācijas sūdzības iesniedzējs lūdza pārskatīt šo atteikumu Polijas tiesā. Tomēr Polijas tiesību aktos principā ir izslēgta konsulu pieņemto lēmumu par vīzām pārbaude tiesā.

2. Šajos juridiskajos un faktiskajos apstākļos *Naczelny Sąd Administracyjny* (Augstākā administratīvā tiesa, Polija) lūdz Tiesu interpretēt Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regulas (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss) (turpmāk tekstā – "Vīzu kodekss") [2], 32. panta 3. punktu, ņemot vērā Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pantu. Ko aptver 32. panta 3. punktā ietvertās *tiesības iesniegt pārsūdzību*? Vai ar to ir noteikts dalībvalstu pienākums nodrošināt lēmumu par vīzām apstrīdēšanu *tiesā*? Vai arī pietiek ar *administratīvu* sūdzību? Turklāt – kāda ir Hartas 47. panta ietekme uz šo vērtējumu?

1 Oriģinālvaloda – angļu.

2 OV 2009, L 243, 1. lpp.

II. Tiesiskais regulējums

A. Savienības tiesības

1. Eiropas Savienības Pamattiesību harta (Harta)

3. Hartas 47. panta pirmajā daļā ir teikts:

"Ikvienai personai, kuras tiesības un brīvības, kas garantētas Savienības tiesībās, tikušas pārkāptas, ir tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību, ievērojot nosacījumus, kuri paredzēti šajā pantā."

2. Vīzu kodekss

4. Saskaņā ar Vīzu kodeksa preambulas 18. apsvērumu:

"Vietējā Šengenas sadarbība ir būtiska saskaņotai kopīgas vīzu politikas piemērošanai un migrācijas un/vai drošības riska pareizai novērtēšanai. Ņemot vērā vietējo apstākļu atšķirības, dalībvalstu diplomātiskajām un konsulārajām pārstāvniecībām būtu kopīgi jāizvērtē konkrētu tiesību normu funkcionālais pielietojums konkrētās vietās, lai nodrošinātu tiesību normu saskaņotu piemērošanu, lai novērstu vīzu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu un dažādu attieksmi pret vīzu pieteikumu iesniedzējiem."

5. Vīzu kodeksa preambulas 29. apsvērums ir izteikts šādi:

"Šī regula ievēro pamattiesības un ņem vērā principus, kas jo īpaši atzīti ar Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju un Eiropas Savienības Pamattiesību hartu."

6. Vīzu kodeksa 1. pantā ir norādīts tā mērķis un piemērošanas joma:

"1. Ar šo regulu paredz procedūras un nosacījumus, lai izsniegtu vīzas tranzītam vai plānotām uzturēšanās reizēm dalībvalstu teritorijā uz laiku, kas nav ilgāks par trijiem mēnešiem sešu mēnešu laikposmā.

[..]"

7. Vīzu kodeksa 2. pantā ir iekļautas vairākas definīcijas. It īpaši 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā vīza ir definēta kā "kādas dalībvalsts izdota atļauja tranzītā šķērsot vai plānoti uzturēties dalībvalstu teritorijā uz laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās ieceļošanas dienas attiecīgo dalībvalstu teritorijā".

8. Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktā ir paredzēts:

"Pieteikuma iesniedzējiem, kam vīzas ir atteiktas, ir tiesības iesniegt pārsūdzību. Pārsūdzības ceļ pret to dalībvalsti, kas ir pieņēmusi galīgo lēmumu par pieteikumu, un saskaņā ar attiecīgās dalībvalsts tiesību aktiem. Dalībvalstis pieteikuma iesniedzējiem sniedz informāciju par procedūrām, kas jāievēro pārsūdzības gadījumā, kā norādīts VI pielikumā."

9. Saskaņā ar Vīzu kodeksa 47. panta 1. punktu:

"Dalībvalstu centrālās iestādes un konsulāti nodrošina plašai sabiedrībai visu svarīgo informāciju par vīzas pieteikumu iesniegšanu, jo īpaši:

[..]

h) par to, ka lēmumi par pieteikumu noraidīšanu jāpaziņo pieteikuma iesniedzējam un ka tajos jānorāda šo lēmumu iemeslu pamatojums, un ka pieteikumu iesniedzējiem, kuru pieteikumi ir noraidīti, ir tiesības pārsūdzēt, norādot informāciju par procedūru, kas jāievēro pārsūdzības gadījumā, tostarp par kompetento iestādi, kā arī par pārsūdzības iesniegšanas termiņu;

[..]."

10. Vīzu kodeksa VI pielikumā ir iekļauta standarta veidlapa paziņojumam par vīzas atteikumu, anulēšanu vai atcelšanu un tā pamatojumam, kurš ir jāsaņem katram pieteikuma iesniedzējam. Minētās veidlapas apakšdaļā ir arī norādīts, ka katrai dalībvalstij ir jānorāda valsts procedūra, kas saistīta ar pārsūdzēšanas tiesībām, tostarp kompetentā iestāde, kurai var tikt iesniegta pārsūdzība, kā arī termiņš šādas pārsūdzības iesniegšanai.

B. Polijas tiesības

11. *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.o cudzoziemcach* (2013. gada 12. decembra Ārvalstnieku likums) 60. panta 1. punkta otrajā daļā ir noteikts:

"Šengenas vīzu vai valsts vīzu izsniedz šādiem mērķiem:

[..]

2) ģimenes vai draugu apmeklēšanai".

12. Šī likuma 76. panta 1. punktā ir arī noteikts:

"Šengenas vīzas atteikuma gadījumā, [..] ja:

1) konsuls ir pieņēmis lēmumu, var lūgt šai iestādei pārskatīt lietu;

2) Robežsardzes robežkontroles punkta priekšnieks ir pieņēmis lēmumu, var iesniegt sūdzību Robežsardzes virspavēlniekam."

13. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (2002. gada 30. augusta Likums par tiesvedību administratīvajās tiesās; turpmāk tekstā – "Likums par tiesvedību administratīvajās tiesās") 5. pantā ir noteikts:

"Administratīvās tiesas jurisdikcijā neietilpst lietas:

[..]

4) par vīzām, ko izsniedz konsuli, izņemot vīzas, ko izsniedz ārvalstniekiem, kuri 2006. gada 14. jūlija Likuma par Eiropas Savienības dalībvalstu valstspiederīgo un viņu ģimenes locekļu ieceļošanu Polijas Republikā, uzturēšanos tajā un izceļošanu no tās 2. panta 4. punkta izpratnē ir Eiropas

Savienības dalībvalsts, Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas (EBTA) dalībvalsts, kura ir Eiropas Ekonomikas zonas līguma līgumslēdzēja puse, vai Šveices Konfederācijas valstspiederīgā ģimenes locekļi."

III. Fakti, tiesvedība un prejudiciālais jautājums

14. Apelācijas sūdzības iesniedzējs 2014. gada 24. decembrī Polijas Republikas konsulam Rabatā (Maroka) iesniedza pieteikumu izsniegt Šengenas vīzu. Viņš vēlējās apciemot savu sievu un bērnu, kuri abi ir Polijas valstspiederīgie un dzīvo Polijā. 2015. gada 5. janvārī konsuls atteicās izsniegt vīzu. Apelācijas sūdzības iesniedzējs lūdza konsulam pārskatīt pirmo lēmumu. 2015. gada 27. janvārī konsuls atkārtoti atteicās izsniegt vīzu. Atteikuma pamatojumā abos lēmumos tika norādīts, ka nav pārliecības, vai apelācijas sūdzības iesniedzējs pirms vīzas derīguma termiņa beigām atstās Poliju.

15. Par konsula otro nelabvēlīgo lēmumu apelācijas sūdzības iesniedzējs iesniedza prasību *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie* (Vojevodistes administratīvā tiesa Varšavā, Polija) (turpmāk tekstā – "pirmās instances tiesa"). Viņš tostarp apgalvoja, ka, atsakot vīzu, esot pārkāptas Ārvalstnieku likuma 60. panta 1. punkta 2) apakšpunkta prasības Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – "Konvencija") 8. panta gaismā.

16. Apelācijas sūdzības iesniedzējs turklāt apgalvoja, ka Ārvalstnieku likuma 76. panta 1. punkta 1) apakšpunktā neesot paredzēts Konvencijas 13. pantam atbilstošs aizsardzības standarts. Turklāt viņa skatījumā Likuma par tiesvedību administratīvajās tiesās 5. panta 4. punkts esot pretrunā Konvencijas 14. pantam, proti, apelācijas sūdzības iesniedzēja laulātā un bērns ir Polijas valstspiederīgie, kuri dzīvo Polijā, bet viņam neesot iespējas celt prasību administratīvā tiesā, turpretim citu Savienības valstspiederīgo laulātajiem šāda iespēja esot.

17. Ar 2015. gada 24. novembra lēmumu pirmās instances tiesa noraidīja šo prasību. Tā nosprieda, ka saskaņā ar Likuma par tiesvedību administratīvajās tiesās 5. panta 4. punktu tai neesot jurisdikcijas.

18. Apelācijas sūdzības iesniedzējs pārsūdzēja minēto lēmumu iesniedzējtiesā *Naczelny Sąd Administracyjny* (Augstākā administratīvā tiesa). Apsvērumos minētajai tiesai apelācijas sūdzības iesniedzējs no jauna izklāstīja savu nostāju saistībā ar iespējamiem Konvencijas 8. panta 1. punkta un 13. un 14. panta pārkāpumiem. Turklāt viņš apgalvoja, ka Likuma par tiesvedību administratīvajās tiesās 5. panta 4. punkts esot pretrunā Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta un Hartas 47. panta noteikumiem, kuros ir garantētas tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā.

19. Ar 2016. gada 28. aprīļa lēmumu *Naczelny Sąd Administracyjny* (Augstākā administratīvā tiesa, Polija) apturēja tiesvedību un uzdeva Tiesai šādu jautājumu:

"Vai Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regulas (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss), 32. panta 3. punkts, ņemot vērā Vīzu kodeksa preambulas 29. apsvērumu un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. panta pirmo daļu, ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā dalībvalstij ir noteikts pienākums garantēt tiesību aizsardzību (pārsūdzību) tiesā?"

20. Rakstveida apsvērumus iesniedza apelācijas sūdzības iesniedzējs, *Ministrer Spraw Zagranicznych* (Polijas Ārlietu ministrija, turpmāk tekstā – "atbildētāja"), Čehijas Republika, Igaunijas Republika, Polijas Republika un Eiropas Komisija. Visi minētie lietas dalībnieki, izņemot Igauniju, sniedza mutvārdu apsvērumus 2017. gada 17. maija tiesas sēdē.

IV. Vērtējums

21. Uzdodot jautājumu, iesniedzējtiesa lūdz interpretēt Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktu Hartas 47. panta gaismā. Būtībā jautājums ir par to, vai minētās normas būtu jāsaprot tā, ka dalībvalstīm ir jāparedz atteikumu izsniegt vīzu pārsūdzība *tiesā* (t.i., tiesību aizsardzība tiesā), vai varētu pietikt ar *administratīvu* sūdzību (valsts pārvaldes piedāvātā tiesību aizsardzība) [3].

22. Pirmkārt, Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktā ir paredzētas vispārējas, nenoteiktas "tiesības iesniegt pārsūdzību" par vīzu atteikumiem, papildus neprecizējot šādas pārsūdzības veidu. Otrkārt, Hartas 47. panta pirmajā daļā ir garantētas tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību ikvienai personai, kuras tiesības un brīvības, kas aizsargātas saskaņā ar Savienības tiesībām, ir pārkāptas.

23. Viens no veidiem, kā interpretēt šīs normas, tiešām varētu būt interpretēt Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktu Hartas 47. panta pirmās daļas *gaismā*, kā būtībā bija ierosinājusi Komisija. Tā kā ir redzams, ka Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts ir nenoteikts un neskaidrs, bet Hartas 47. panta pirmajā daļā nepārprotami ir pieprasīta pārsūdzība tiesā, Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta interpetācija Hartas 47. panta pirmās daļas gaismā vienkārši nozīmētu, ka 32. panta 3. punkts būtu automātiski "jāpielāgo" "augstākam standartam" un jāinterpretē arī kā prasība par pārsūdzību tiesā.

24. Nedomāju, ka šajā gadījumā šī ir pareizā pieeja. Manuprāt, piemērotāk ir analizēt katru no minētajiem diviem normatīvajiem slāņiem atsevišķi, pirms apskatīt, ko tie nozīmē, kad tie tiek interpretēti kopā. Tā nav tikai akadēmiska fantāzija, ar kuru tiek atbalstīta detalizēta analītiska taksonomija, nevis pragmatisks tiesu minimālisms. Kā tiks papildus paskaidrots tālāk šo secinājumu C sadaļā, tam ir ievērojama praktiska ietekme.

25. Līdz ar to šo secinājumu uzbūve būs šāda. Pirmkārt, izvērtēšu, kādas prasības attiecībā uz pārsūdzību ir noteiktas Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktā (A). Pēc tam izskatīšu, kas konkrēti izriet no Hartas 47. panta pirmās daļas (B). Visbeidzot, pakavēšos pie Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta un Hartas 47. panta pirmās daļas kopīgas iedarbības sekām (C).

A. No Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta izrietošās prasības

1. Administratīva sūdzība vai pārsūdzēšana tiesā

26. Kas ir prasīts Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktā? Manuprāt, ar 32. panta 3. punktu dalībvalstīm *nav prasīts* paredzēt pārbaudes *tiesā* mehānismu, lai izvērtētu vīzu atteikumu tiesiskumu. Dalībvalsts paredzētā pārsūdzība saskaņā ar 32. panta 3. punktu var notikt administratīvā iestādē *vai* tiesā. Tas var ietvert arī dažādas hibrīdas struktūras, kas atrodas kaut kur starp administratīvu sūdzību un pārsūdzēšanu tiesā. Pirmajā brīdī šķiet, ka 32. panta 3. punkts ir diezgan brīva tiesību norma, proti, pārbaudei ir jābūt, bet tās precīza forma ir jānosaka dalībvalstīm.

27. Šis secinājums izriet no Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta gramatiskas, sistēmiskas un teleoloģiskas interpretācijas.

3 Tas ir jāpapildina ar konteksta elementu, proti, ka 2014. gada 16. oktobrī un 26. novembrī Komisija saskaņā ar LESD 258. pantu nosūtīja argumentētu atzinumu Čehijas Republikai, Igaunijai, Somijai, Polijai un Slovākijai, "mudinot tās nodrošināt efektīvu tiesiskās aizsardzības līdzekli pret vīzas atteikumu/anulēšanu/atcelšanu". Skat. Komisijas paziņojumu presei: 2014. gada 16. oktobra MEMO/14/589 un 2014. gada 26. novembra MEMO 14/2130. Komisija uzskata, ka trešo valstu valstspiederīgajiem ir tiesības, lai viņu vīzu pieteikumi netiktu izskatīti patvaļīgi, un šīs tiesības būtu jāaizsargā ar pārsūdzības procedūru tiesā. Turklāt tiesas sēdē Komisija norādīja, ka pašlaik šī pārkāpuma procedūra attiecas tikai uz Čehijas Republiku, Poliju un Slovākiju.

a) Gramatiska interpretācija

28. Pirmkārt, dažādu valodu redakcijās 32. panta 3. punktā galvenokārt ir izmantota atvērta terminoloģija, kas neļauj izdarīt noteiktu secinājumu par šajā tiesību normā prasītās pārsūdzības raksturu.

29. Lielākajā daļā dažādu valodu redakciju ir atsauces uz plašu un nenoteiktu pārsūdzības jēdzienu, skaidri nenorādot konkrētu pārsūdzības veidu. Piemēram, Vīzu kodeksā franču valodā ir paredzēts "recours"; itāļu valodā – "ricorso" un spāņu valodā – "recursos". Tie ir neitrāli termini, kuri var attiekties gan uz administratīvu sūdzību, gan pārsūdzību tiesā, gan arī uz tām abām.

30. Dažu citu valodu redakcijās ir papildu nianses. No vienas puses, "beroep" holandiešu valodā vai "Rechtsmittel" vācu valodā varētu tikt saprasts kā tāds, kas nosliecas par labu pārsūdzībai tiesā. No otras puses, dažās slāvu valodās lietotie termini, piemēram, "odvolání" čehu valodā, "odvolanie" slovāku valodā vai "odwołania" poļu valodā, drīzāk varētu tikt saprasti kā atsauces uz tiesību aizsardzību administratīvi.

31. Katrā ziņā saskaņā ar iedibināto judikatūru, ja valodu redakcijas atšķiras, attiecīgā tiesību norma ir jāinterpretē atkarībā no tā tiesiskā regulējuma vispārējās struktūras un mērķa, kurā šī tiesību norma ietilpst [4]. Tādēļ valodu salīdzināšanas arguments pats par sevi, protams, nav izšķirošs.

32. Otrkārt, svarīgāks gramatiskās interpretācijas līmenī varētu būt fakts, ka pašā Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta formulējumā ir skaidra atsauce uz attiecīgās valsts tiesību aktiem. Patiešām, šajā tiesību normā nepārprotami ir norādīts, ka pārsūdzības ir ceļamas *saskaņā ar* tās dalībvalsts *tiesību aktiem*, kas ir pieņēmusi galīgo lēmumu par vīzas pieteikumu.

33. Tādējādi vienīgie skaidrie secinājumi, kas izriet no 32. panta 3. punkta formulējuma, ir tādi, ka Savienības likumdevējs ir ļāvis dalībvalstīm izlemt par vīzu pieprasītājiem pieejamo apstrīdēšanas līdzekļu raksturu un konkrētiem pasākumiem. Primāri tām ir paredzēts piemērot tiesības iesniegt pārsūdzību.

b) Sistēmiska interpretācija

34. Šis starpsecinājums nemainās, aplūkojot 32. panta 3. punkta kontekstu gan Vīzu kodeksa ietvaros (*iekšējais* sistēmiskais arguments), gan ārpus tā (*ārējais* sistēmiskais arguments).

35. Attiecībā uz *iekšējo sistēmisko argumentu* ir jāatzīmē, ka jēdziens "pārsūdzība" ir izmantots arī citās Vīzu kodeksa daļās. Tomēr arī tur tas ir lietots brīvi, nenoteikti.

36. 34. panta 7. punktā, kas ir formulēts ļoti līdzīgi 32. panta 3. punktam, ir paredzētas vienīgi "tiesības iesniegt pārsūdzību" par vīzas anulēšanu vai atcelšanu. Tajā arī nav definēts pārsūdzības jēdziens. Līdzīgi 47. panta 1. punkta h) apakšpunktā dalībvalstīm ir pieprasīts informēt sabiedrību, ka vīzu pieteikumu iesniedzējiem, kuru pieteikumi ir noraidīti, ir "tiesības pārsūdzēt". Konkrētāk, tajā dalībvalstīm ir pieprasīts sniegt informāciju par procedūru, kas jāievēro pārsūdzības gadījumā, "tostarp par kompetento iestādi, kā arī par pārsūdzības iesniegšanas termiņu".

4 Skat., piemēram, spriedumu, 2016. gada 1. marts, *Kreis Warendorf* un *Osso* (C-443/14 un C-444/14, EU:C:2016:127, 27. punkts), un 2017. gada 15. marts, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, 32. punkts).

37. Minētais informēšanas pienākums dalībvalstīm papildus ir izteikts Vīzu kodeksa VI pielikumā iekļautajā standartveidlapā. Šī veidlapa ir jāizmanto, lai paziņotu un pamatotu vīzas atteikumu, anulēšanu vai atcelšanu. Saskaņā ar 32. panta 3. punktu minētajā veidlapā ir arī būtībā apstiprināts, ka valsts likumdevējam ir jānosaka atbilstošas procedūras un pēc tam par tām jāinformē pieteikuma iesniedzējs.

38. Turklāt, tā kā Vīzu kodeksā nav konkrēti norādīts kompetentās iestādes veids – tiesu vai administratīvā iestāde – pārsūdzības par nelabvēlīgiem lēmumiem attiecībā uz vīzām izskatīšanai, tad šķiet, ka tajā kopumā šis jautājums tīši ir atstāts dalībvalstu ziņā, lai nodrošinātu konkrēta veida pārsūdzību, kuru tās uzskata par piemērotāko, ņemot vērā savas institucionālās struktūras [5].

39. Šo izpratni skaidri apstiprina plašāks konteksts, *ārējais sistēmiskais arguments*, kad pēc Vīzu kodeksa uzmanība tiek pievērsta citiem sekundāro tiesību instrumentiem, kuri arī regulē trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu Savienības teritorijā. Pirmkārt, gan īstermiņa, gan ilgtermiņa uzturēšanās gadījumos minētajos instrumentos parasti nav pieprasīts pārbaudīt *tiesā* lēmumus, ar kuriem tiek liegta ieceļošana. Otrkārt un pretēji, ja Savienības likumdevējs uzskata par nepieciešamu pārsūdzību tiesā, tas to skaidri paredz.

40. Pirmajā kategorijā vairākos sekundāro tiesību instrumentos, ar ko reglamentē trešo valstu pilsoņu uzņemšanu Savienības teritorijā, nav tieši pieprasīts, lai būtu pieejams pārsūdzības *tiesā* mehānisms. Dažos instrumentos nav norādīts pārsūdzības veids nelabvēlīgiem lēmumiem par ieceļošanu, piemēram, vienotās darba atļaujas atteikumam [6]; pieteikuma par ģimenes atkalapvienošanos noraidīšanai [7]; vai (varbūt pašreizējai situācijai vistuvākā analoģija) uz robežas pieņemtam lēmumam atteikt ieceļošanu dalībvalstu teritorijā [8]. Citos instrumentos skaidri ir paredzēta iespēja iesniegt pārsūdzību vai nu tiesā, vai administratīvā iestādē. Tas īpaši attiecas uz uzturēšanās atļaujas atteikumu ārvalstu studentam [9] vai jebkuru nelabvēlīgu lēmumu par pieteikumiem atļaujai veikt sezonas darbus [10].

41. Neraugoties uz šīm atšķirībām, nozīme ir tam, ka attiecībā uz tiesībām pārsūdzēt nelabvēlīgus lēmumus par ieceļošanu attieksme pret ilgstošu uzturēšanos nav "labvēlīgāka" kā pret īstermiņa uzturēšanos. Tomēr, ja šie lēmumi ne vienmēr garantē pārsūdzēšanu tiesā, šādam secinājumam vēl jo vairāk ir jābūt tādam pašam saistībā ar īstermiņa uzturēšanos.

5 Varētu piebilst, ka (Komisijas) Rokasgrāmatā par vīzu pieteikumu apstrādi arī nav norādīts pārsūdzības veids (Komisijas 2010. gada 19. marta Lēmums C(2010) 1620, galīgā redakcija, ar ko izstrādā rokasgrāmatu par vīzu pieteikumu apstrādi un grozījumiem izsniegtajās vīzās, 77. un 89. lpp.). Tā noteikti ir patiesība, ka Rokasgrāmata nav juridiski saistoša. Tomēr var droši pieņemt, ka, ja būtu skaidri saprotams, ka saskaņā ar Vīzu kodeksu patiešām ir pieprasīta pārsūdzība tiesā, Komisija noteikti nebūtu izlaidusi šādu nozīmīgu faktu citādi diezgan detalizētajā rokasgrāmatā.

6 Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 13. decembra Direktīvas 2011/98/ES par vienotu pieteikšanās procedūru, lai trešo valstu valstspiederīgajiem izsniegtu vienotu uzturēšanās un darba atļauju dalībvalsts teritorijā, un par vienotu tiesību kopumu trešo valstu darba ņēmējiem, kuri kādā dalībvalstī uzturas likumīgi (OV 2011, L 343, 1. lpp.), 8. panta 2. punktu.

7 Skat. Padomes 2003. gada 22. septembra Direktīvas 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos (OV 2003, L 251, 12. lpp.; turpmāk tekstā – "Ģimenes atkalapvienošanās direktīva") 18. pantu.

8 Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 9. marta Regulas (ES) 2016/399 par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV 2016, L 77, 1. lpp.), 14. panta 3. punktu.

9 Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 11. maija Direktīvas (ES) 2016/801 par nosacījumiem attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos pētniecības, studiju, stažēšanās, brīvprātīga darba, skolēnu apmaiņas programmu vai izglītības projektu un viesaukles darba nolūkā (OV 2016, L 132, 21. lpp.) 34. panta 5. punktu. Varētu piebilst, ka saistībā ar šīs direktīvas priekšteci ģenerāladvokāts *M.* Špunars (*M. Szpunar*) apšaubīja, ka efektīvas vēršanās tiesā izslēgšana atbilstu Hartas 47. pantam (ģenerāladvokāta *M.* Špunara secinājumi lietā *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2016:908, 75. punkts)).

10 Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 26. februāra Direktīvas 2014/36/ES par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem nodarbinātības kā sezonas darbiniekiem nolūkā (OV 2014, L 94, 375. lpp.) 18. panta 5. punktu.

42. Attiecībā uz otru kategoriju šķiet, ka dažos citos sekundāro tiesību instrumentos, kas attiecas uz trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu dalībvalstu teritorijā, skaidri ir paredzēta nelabvēlīgo lēmumu pārbaude tiesā. Tas attiecas uz Savienības pilsoņu ģimenes locekļu [11] vai patvēruma meklētāju [12] ieceļošanu. Tas pierāda, ka tad, kad Savienības likumdevējs vēlas, lai tiktu paredzēta pārbaude tiesā, tas var to skaidri norādīt.

43. Šīs dažādās pieejas kopumā liecina, ka Savienības likumdevējs var paredzēt abus pārsūdzības veidus un, kad nepārprotami ir prasīta pārsūdzība tiesā, šāda prasība var tikt skaidri norādīta. Izņemot īpašas situācijas, kas galvenokārt ir saistītas ar Savienības pilsonību un patvērumu, šķiet, ka arī dalībvalstīs nav tendences pieprasīt garantēt nelabvēlīgo lēmumu par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu pārbaudi tiesā.

c) Teleoloģiska interpretācija

44. Cik noprotams, šķiet, ka Savienības likumdevēja nodoms bija atstāt pārsūdzības veida izvēli dalībvalstu ziņā. Tas izriet ne tikai no Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta konkrētā mērķa, bet arī no Vīzu kodeksa mērķa kopumā.

45. Aplūkojot Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta *konkrēto* mērķi, daži pieejamie dokumenti liecina, ka vairākas dalībvalstis nevēlējās skaidri paredzēt tiesības uz pārsūdzību *tiesā*. Tiesas sēdē Čehijas Republikas valdība apgalvoja, ka sarunu laikā, kuru rezultātā tika pieņemts Vīzu kodekss, precīzs pārsūdzības raksturs un īpašības tīši tika atstātas atklātas. Kaut gan minētajiem norādījumiem ir zināms pamats minētās normas likumdošanas vēsturē [13], šis arguments paliek nepārliecinošs, jo šajā jautājumā likumdevējs nav skaidri formulējis savu nodomu.

46. Attiecībā uz Vīzu kodeksa vispārējo pamatojumu šķiet, ka, pieņemot Kopienas Vīzu kodeksu, Parlaments un Padome ir centušies izbeigt iepriekš esošos atšķirīgos noteikumus, it īpaši attiecībā uz ieceļošanas materiāltiesiskajiem nosacījumiem un procesuālajām garantijām, piemēram, pienākumu norādīt pamatojumu un tiesībām iesniegt pārsūdzību par nelabvēlīgiem lēmumiem [14]. Tāpēc ir skaidrs, ka tie vēlējās vienādot minētos nosacījumus, lai, kā izriet no preambulas 18. apsvēruma, novērstu vīzu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu un garantētu vienlīdzīgu attieksmi pret vīzas pieteikumu iesniedzējiem.

47. Tomēr, lai arī Savienības likumdevējs pieņēma vienotu regulējumu par pārsūdzības *pastāvēšanu*, tas pilnībā nesaskaņoja *tās veidu*. Ņemot vērā visus apstākļus, šķiet, ka dokumenta autori bija apzināti nenoteikti, atstājot atklātu tiesību aizsardzības līdzekļa precīzo veidu.

11 Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvas 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV 2004, L 158, 77. lpp.), 15. un 31. pantu.

12 Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Regulas (ES) Nr. 604/2013, ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm (pārstrādāta redakcija) (OV 2013, L 180, 31. lpp., un grozījumi – OV 2017, L 49, 50. lpp.), 27. panta 1. punktu. Par pārbaudes apjomu saskaņā ar minēto regulu skat. spriedumu, 2016. gada 7. jūnijs, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409). Skat. arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Direktīvas 2013/32/ES par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai (pārstrādāta redakcija) (OV 2013, L 180, 60. lpp.) 46. panta 1. punktu.

13 Šķiet, ka sarunu laikā gan Eiropas Parlaments, gan Komisija uzstāja uz pārsūdzību tiesā, turpretim daudzas dalībvalstis iebilda pret to, jo baidījās no savu tiesu pārslogošanas – Padomes 2008. gada 23. oktobra dokuments Nr. 14628/08, Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu, projekts, 3. lpp. (2. punkts).

14 Pirms Vīzu kodeksa stāšanās spēkā dalībvalstīm bija ļoti atšķirīga prakse attiecībā uz vīzu izsniegšanu. It īpaši tiesības iesniegt pārsūdzību nebija paredzētas visur. Salīdzinošam pārskatam par pašreizējiem pasākumiem dalībvalstīs skat. Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūras 2012. gada ziņojumu – *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, gada pārskats, Publikāciju birojs, Luksemburga, 91.–95. lpp.

d) Starpsecinājumi

48. Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktā ir pieprasīts nodrošināt iespēju iesniegt pārsūdzību. Tomēr tajā nav paredzēts konkrēts šīs pārsūdzības veids kā tāds un pats par sevi. Šis jautājums ir atstāts dalībvalstu ziņā. Tādējādi pārsūdzība var būt administratīva vai tiesā, vai tās abas.

2. Izvēlētā pārsūdzības veida līdzvērtība un efektivitāte

49. Tā kā Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts ir atstāts atklāts, Polija ir izvēlējusies vīzu atteikumiem paredzēt *administratīvu* sūdzību, – sūdzība par pirmo konsula lēmumu var tikt iesniegta minētajam konsulam, kurš pārskatīs savu lēmumu.

50. Šajā posmā ir jāatceras, ka vēl nav aplūkota Hartas 47. panta pirmā daļa, kurā ir nostiprināts princips par efektīvu tiesību aizsardzību *tiesā*. Tomēr *izvēle* attiecībā uz tiesību aizsardzības veidu (līmeni) nenozīmē, ka, ja šāda izvēle tiktu īstenota, tā nebūtu pakļauta nekādai Savienības tiesību pārbaudei.

51. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru, ja valsts procedūras nav saskaņotas, tad detalizēti noteikumi, kuros ir paredzētas pārsūdzības tiesības, ir katras dalībvalsts tiesību sistēmai atbilstošs jautājums saskaņā ar procesuālās autonomijas principu. Tomēr šie noteikumi nedrīkst būt nelabvēlīgāki par noteikumiem, kas attiecas uz līdzīgām situācijām valsts teritorijā (*līdzvērtības princips*), ne arī padarīt neiespējamu vai pārmērīgi apgrūtināt to tiesību izmantošanu, kas piešķirtas ar Savienības tiesību sistēmu (*efektivitātes princips*) [15].

52. Tādējādi ir jāpārbauda, vai administratīva sūdzība, atsevišķi vērtējot un neatkarīgi aplūkojot, atbilst dubultajai līdzvērtības (a) un efektivitātes (b) prasībai. Ir skaidrs, ka attiecībā uz to šajā apakšsadaļā var būt paredzētas tikai dažas norādes par vērtējumu, kas jāveic iesniedzējtiesai, kurai ir pilnīga informācija par attiecīgajiem valsts tiesību aktiem un procedūru.

a) Līdzvērtība

53. Līdzvērtības izvērtēšana attiecībā uz vīzu pieteikumu apstrādi nav vienkāršs uzdevums. Mūsdienās vairums īstermiņa vīzu ir "Šengenas vīzas" vai saskaņā ar Vīzu kodeksu izsniegtas vīzas. Tādējādi nav viegls uzdevums noteikt, kas ir vai varētu būt tuvākais paralēlais režīms valstu tiesībās, lai noteiktu atbilstošu salīdzināmo lielumu līdzvērtības izvērtēšanai.

54. Vispirms tiesas sēdē tika apspriestas divas salīdzināšanas sistēmas, – pirmkārt, rīcības brīvības ietvaros pieņemti administratīvi lēmumi par ieceļošanu (it īpaši vīzu atteikumi saskaņā ar Vīzu kodeksu un ieceļošanas atteikumi, kas pieņemti, pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksu); otrkārt, citi lēmumi, ko pieņēmuši konsuli (piemēram, iespējamie lēmumi par civilo statusu, dokumentu legalizēšanu vai pasu izsniegšanu). Pirmais iespējamais salīdzināmais lielums attiecas uz to pašu *priekšmetu* (lēmumi par ieceļošanu valsts teritorijā), bet lēmējstruktūras ir atšķirīgas. Otrais attiecas uz to pašu *lēmējstruktūru*, bet atšķirīgs ir minētās struktūras izdoto lēmumu priekšmets.

15 Skat., piemēram, spriedumus, 2010. gada 18. marts, *Alassini* u.c. (no C-317/08 līdz C-320/08, EU:C:2010:146, 48. punkts); 2014. gada 17. jūlijs, *Sánchez Morcillo* un *Abril García* (C-169/14, EU:C:2014:2099, 31. punkts), un 2016. gada 17. marts, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, 24. punkts).

55. Pirmkārt, attiecībā uz rīcības brīvības ietvaros pieņemtiem administratīviem lēmumiem par ieceļošanu šķiet, ka saskaņā ar Polijas tiesību aktiem vīzu lēmumu likumības pārbaudes apjoms ir atkarīgs no tās valsts pārvaldes iestādes identitātes, kuras kompetencē ir lēmumu izdošana, un tās personas statusa, kas lūdz ieceļošanas atļauju. It īpaši šķiet, ka pārbaude tiesā ir pieejama vīzu lēmumiem, ko pieņēmis ārlietu ministrs, *Voïvode* vai robežsardzes virspavēlnieks [16].

56. Otrkārt, par konsulu pieņemtiem lēmumiem šķiet, ka konsula pieņemtu lēmumu atkārtotas pārbaudes procedūra attiecas tikai uz vīzu atteikumiem. Kā, šķiet, ir ierosinājusi Polijas valdība tiesas sēdē, cita veida lēmumi, kurus pieņem konsuls, ir pārbaudāmi saskaņā ar atšķirīgām procedūrām.

57. Līdzvērtības prasības klasiskajā novērtējumā parasti tiek ņemts vērā pēdējais salīdzinājuma veids, tas ir, ar Savienības tiesībām pamatoti prasījumi tiek salīdzināti ar prasījumiem, kuru pamatā nav Savienības tiesības, ja tos izskata tā pati iestāde līdzīgā procedūrā, – šajā gadījumā tas ir konsuls.

58. Tomēr, tā kā šajā ziņā Tiesai nav sniegts vairāk informācijas, tad patiešām iesniedzējtiesai joprojām būs jānosaka, kādus *līdzīgus* prasījumus izskata konsuli un vai šādi prasījumi tiek izskatīti citādāk.

b) Efektivitāte

59. Kā jau iepriekš minēts, efektivitātes prasība nozīmē, ka valsts tiesību aizsardzības līdzekļiem nebūtu jāpadara Savienības tiesību aktu īstenošana valsts līmenī praktiski neiespējama vai pārmērīgi grūta.

60. Saskaņā ar Polijas tiesību aktiem šķiet, ka, ņemot vērā pārbaudi iesniedzējtiesā, tam pašam konsulam, kurš izdeva pirmo lēmumu, tiks uzdots izskatīt sava paša lēmuma pārsūdzību. Vai šāda atkārtotas izskatīšanas procedūra var tikt uzskatīta par efektīvu?

61. Saskaņā ar iesniedzējtiesas, apelācijas sūdzības iesniedzēja un Komisijas norādīto pastāv neskaidrība attiecībā uz tā paša konsula veiktas atkārtotas izskatīšanas efektivitāti.

62. Savukārt Polijas Ārlietu ministrija apgalvoja, ka konsula veikta atkārtota pārbaude ir efektīva. Lai pamatotu savu viedokli, tā iepazīstināja ar statistiku, – saskaņā ar ministrijas sniegtajiem datiem, vidēji un kopumā aplūkojot visus Polijas konsulātus, vairāk nekā viena trešdaļa atteikumu izsniegt vīzu tiek atcelti. Īpaši runājot par Polijas Republikas konsulu Marokā, šis rādītājs ir aptuveni 60 % gadījumu.

63. Manuprāt, jautājums par procedūras efektivitāti galvenokārt ir strukturāls, juridisks jautājums, nevis statistikas izpausme. Statistikas dati, protams, ir būtiski, bet tikai pakārtoti juridiskās analīzes *ietvaros*, – lai apstiprinātu vai atspēkotu to, ka konkrēts tiesiskais režīms darbojas noteiktā veidā. Vai lai apstiprinātu aizdomas, ka šķietami vienādi piemērojamam tiesiskajam režīmam realitātē ir diezgan atšķirīga ietekme. Atrauti no juridiskās analīzes statistikas datiem ir ierobežota nozīme.

64. Tomēr, lai kāda būtu tās nozīme, neesmu pārliecināts, ka, norādot uz šādiem rādītājiem, Polijas valdība patiesībā palīdz pamatot savu apgalvojumu par tās procedūru efektivitāti. Gluži pretēji – 60 % atcelšanas proporcija pārsūdzības gadījumā drīzāk rada nopietnas šaubas par visu procedūru, it īpaši par lēmumu pieņemšanas kvalitāti pirmajā instancē.

65. Atgriežoties pie strukturālā, juridiskā līmeņa, kad var teikt, ka administratīva sūdzība ir efektīva tiesību aizsardzība?

16 Attiecīgi par lēmumiem par vīzām attiecībā uz diplomātiem (ārlietu ministrs), vīzu pagarināšanu (*Voïvode*) un vīzu izsniegšanu uz robežas (Robežsardzes virspavēlnieks).

66. Atbilstoši veselajam saprātam, lai procedūru sauktu par pārsūdzību, tajā ir jābūt kādam novitātes elementam. Ja *to pašu* personu palūgtu atkārtoti izskatīt *tādu pašu* informācijas kopumu, šādiem centieniem varētu būt vairāki apzīmējumi [17], bet diez vai "pārsūdzība". Novitāte parasti nozīmē, ka kāds cits no jauna izskata to pašu lietu, kas parasti ir uzlabota ar papildu informāciju, dokumentiem vai argumentiem. Tātad var teikt, ka pārsūdzību definē divi elementi, – cits pārbaudītājs vai lēmējs, kā arī cita izskatīšanai iesniegtā dokumentācija.

67. Iesniedzējtiesas ziņā ir izskatīt jautājumu, vai un cik lielā mērā šīs prasības tika izpildītas attiecībā uz vīzas atteikumu atkārtotu izskatīšanu, ko veic konsuls saskaņā ar Polijas tiesību aktiem. Kad atbildētājam tika vaicāts par šo konkrēto jautājumu tiesas sēdē, tas izteicās, ka nesekmīgajiem pieteikumu iesniedzējiem līdz ar pārsūdzību ir atļauts konsulam iesniegt jaunu dokumentāciju. Atbildētājs arī norādīja, ka Ārlietu ministrijas konsulārajā departamentā ir iekšējais apkārtraksts, kurā konsuliem ir ieteikts uzdot pārsūdzības izskatīt, cik vien iespējams, "horizontāli", proti, citai konsulārajai amatpersonai tajā pašā konsulātā.

68. Iesniedzējtiesai ir uzdevums noskaidrot precīzus valsts tiesību aktus un praksi šajā jomā. Jāpiebilst tikai tas, ka šajā gadījumā, protams, ir būtisks diplomātisko pārstāvniecību īpašais konteksts. No vienas puses, diplomātiskās pārstāvniecības ir labi sagatavotas vīzu pieteikumu izvērtēšanai, jo tām ir dziļas zināšanas par konkrētiem faktiem, kas ir saistīti ar vīzas pieteikuma iesniedzēju. Tādēļ tās ir arī īpaši piemērotas pārsūdzību par vīzu atteikumiem izskatīšanai, lai gan ir jānodrošina valsts tiesību aktos paredzētā administratīvās pārsūdzības veida efektivitāte. No otras puses, ir arī pilnīgi skaidrs, ka ne visās diplomātiskajās pārstāvniecībās un konsulātos varētu būt pietiekami daudz personāla un darbinieku, kuru rangs ir augstāks nekā personai, kura izdevusi pirmo lēmumu. Tomēr pat šādos gadījumos paliek atklātas vairākas iespējas, lai dalībvalsts nodrošinātu, ka, pat ievērojot šādus ierobežojumus, administratīvā sūdzība ir efektīva iepriekš minētajā nozīmē, piemēram, uzticot pārsūdzību izskatīšanu citai personai tajā pašā konsulārajā iestādē (horizontālā deleģēšana).

c) Starpsecinājumi

69. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka katras dalībvalsts ziņā ir izlemt par vīzas atteikumu pārsūdzības veidu – ar nosacījumu, ka pārsūdzība atbilst līdzvērtības un efektivitātes principiem.

B. Prasības, kas izriet no Hartas 47. panta pirmās daļas

70. Hartas 47. pantā "Tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu" ir kodificēts Tiesas iepriekš nostiprinātais efektīvas tiesību aizsardzības vispārējais princips [18]. Nesen Tiesa arī nosprieda, ka "šīm tiesībām atbilst dalībvalstīm LES 19. panta 1. punkta otrajā daļā paredzētais pienākums nodrošināt tiesību aizsardzības līdzekļus, kas ir pietiekami efektīvi tiesiskās aizsardzības nodrošināšanai jomās, uz kurām attiecas Savienības tiesības" [19].

71. Saskaņā ar Hartas 47. panta pirmo daļu ikvienai personai, kuras tiesības un brīvības, kas garantētas Savienības tiesībās, tikušas pārkāptas, ir tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību [tiesā].

17 Man šķita, ka Alberts Einšteins ir asprātīgi izteicies, ka "neprāts ir vēl un vēl darīt vienu un to pašu un sagaidīt dažādus rezultātus". Taču šis citāts tiek nepareizi piedēvēts Einšteinam – skat. Calaprice, A. (red.), *The Ultimate Quotable Einstein*, Princeton University Press, 2011, 474. lpp., kas šī citāta izcelsmi izseko no romāna Brown, R. M., *Sudden Death*, Bantam Books, Ņujorka,1983, 68. lpp.

18 Par efektīvas tiesību aizsardzības principu skat. spriedumus, 1986. gada 15. maijs, *Johnston* (222/84, EU:C:1986:206, 18. punkts), un 1987. gada 15. oktobris, *Heylens* u.c. (222/86, EU:C:1987:442, 14. punkts); pēc tam saistībā ar Hartas 47. pantu skat. spriedumus, 2007. gada 13. marts, *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 37. punkts); 2010. gada 22. decembris, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, 33. punkts), un 2014. gada 18. decembris, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, 45. punkts).

19 Skat. spriedumu, 2017. gada 16. maijs, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, 44. punkts).

72. Kas ir prasīts Hartas 47. panta pirmajā daļā attiecībā uz Vīzu kodeksu kopumā un, it īpaši, 32. pantu? Manuprāt, 47. panta pirmajā daļā ir pieprasīts, lai dalībvalstis paredz vīzu atteikumu pārbaudi tiesā.

73. Pēc tam, kad izskatīšu 47. panta pirmās daļas piemērojamību šai lietai, it īpaši attiecībā uz Savienības tiesībām vai brīvībām, kas ir pārkāptas (1), izvērtēšu "efektīvas tiesību aizsardzības" [tiesā] precīzo nozīmi (2).

1. Kādas "tiesības un brīvības" ir garantētas Savienības tiesību aktos?

74. Lai būtu piemērojama Hartas 47. panta pirmā daļa, ir jābūt ievērotiem diviem kumulatīviem nosacījumiem. Pirmkārt, lai Harta kopumā būtu piemērojama, uz attiecīgo situāciju ir jāattiecas Savienības tiesībām (Hartas 51. panta 1. punkts, kā to ir interpretējusi Tiesa spriedumā *Åkerberg Fransson*[20]). Otrkārt, kā skaidri izriet no 47. panta pirmās daļas teksta, pieteikuma iesniedzējam ir jābūt konkrētām, Savienības tiesību aktos garantētām "tiesībām vai brīvībām", ar kurām var tikt īstenota 47. panta pirmās daļas īpašā norma.

75. Vismaz četru iemeslu dēļ ir stingri jāpadomā, pirms pieņemt priekšlikumu, ka tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā izriet *tikai* no Hartas piemērojamības[21].

76. Pirmkārt, ir Hartas 47. panta pirmās daļas teksts. Tajā skaidri ir norādīts, ka šī norma ir jāpiemēro, kad ir pārkāptas "tiesības un brīvības, kas garantētas Savienības tiesībās". Vai, ja tiesību akta izstrādātāji būtu vēlējušies, lai 47. panta pirmā daļa būtu vispārēji piemērojams noteikums, kāds ir noteikts 51. panta 1. punktā, neatkarīgi no jebkādām *konkrētām* tiesībām vai brīvībām, tie gluži vienkārši būtu paredzējuši, ka "ikvienam ir tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā", bez jebkādiem papildu precizējumiem vai ierobežojumiem?

77. Otrkārt, lai gan ar dažiem izņēmumiem, šķiet, ka Tiesas judikatūrā Tiesai ir tendence šo tiesību aizsardzību[22] attiecināt uz Savienības tiesību vai brīvību pastāvēšanu, uz kuru pārkāpšanu var atsaukties pieteikuma iesniedzējs. Šī Tiesas noteiktā saistība starp tiesībām un tiesību aizsardzību nekādā ziņā nav jauna[23].

78. Treškārt, uzskata, ka tikai tāpēc, ka Harta ir piemērojama, ir piemērojama arī 47. panta pirmā daļa, sekas būtu pienākums dalībvalstīm paredzēt pārsūdzību tiesā attiecībā uz jebkuru un ikvienu Savienības tiesību reglamentēto jautājumu. Manuprāt, šādas sekas būtu grūti savienojamas ar Hartas 51. panta 2. punktu, kurā ir paredzēts, ka ar šo Hartu netiek paplašināta Savienības tiesību piemērošanas joma, paplašinot Eiropas Savienības kompetences, kā arī ar atkārtoti izteikto dalībvalstu nodomu[24], ka Harta pati par sevi nerada jaunus un patstāvīgus pienākumus[25].

20 Spriedums, 2013. gada 26. februāris (C-617/10, EU:C:2013:105).

21 Skat., piemēram, ģenerāladvokāta M. Vatelē [*M. Wathelet*] secinājumus lietā *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, 51. un nākamie punkti). Skat. arī Prechal, S., "The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?'", no: Paulussen, C., u.c. (izd.), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2016, 143. lpp.

22 Skat., piemēram, spriedumus, 2013. gada 26. septembris, *Texdata Software* (C-418/11, EU:C:2013:588), un 2014. gada 17. septembris, *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229), kur Tiesa necentās identificēt īpašas Savienības tiesību aktos aizsargātas tiesības vai brīvības.

23 Piemēram, jau saistībā ar efektīvas tiesību aizsardzības vispārējo principu skat. spriedumu, 1987. gada 15. oktobris, *Heylens* u.c. (222/86, EU:C:1987:442, 14. punkts); bet saistībā ar Hartas 47. pantu spriedumus, 2014. gada 17. jūlijs, *Sánchez Morcillo* un *Abril García* (C-169/14, EU:C:2014:2099, 35. punkts); 2014. gada 23. oktobris, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316, 33.–40. punkts), un 2017. gada 16. maijs, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, 51. un 52. punkts).

24 Skat. LES 6. panta 1. punktu un starpvaldību konferences, kura pieņēma Lisabonas līgumu, Nobeiguma aktam pievienoto deklarāciju.

25 Vai, izsakot poētiskāk, pamattiesības ir Savienības tiesību "ēna" (Lenaerts, K., un Gutiérez-Fons, J. A., "The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice", no: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., un Ward, A. (izd.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, 2014, 1568. lpp.). Pamattiesību "ēna" seko citai materiālai vai procesuālai Savienības tiesību normai. Tomēr pati ēna nevar mest ēnu.

79. Ceturtkārt, pastāv arī dalībvalstu procesuālās autonomijas plašāks konteksts. Hartas 47. panta pirmās daļas faktiska piemērošana tikai atkarībā no tiesisko interešu iespējama pārkāpuma, kas varētu atrasties kaut kur Savienības tiesību aktu darbības jomas pusēnā, pretstatā konkrētām, saskatāmām Savienības tiesībās garantētām personu tiesībām un brīvībām, tā īstenošanas izpratnē prasītu ievērojamu to dalībvalstu tiesību tradīciju pielāgošanu, kur subjektīvās tiesības (aktīvas tiesības celt prasību tiesā) ir atkarīgas no *subjektīvo* tiesību pārkāpuma [26].

80. Tādējādi Hartas 47. panta pirmās daļas piemērojamība ir atkarīga gan no Hartas vispārējās piemērojamības, *gan* no tā, vai pastāv konkrētas Savienības tiesību aktos garantētas tiesības un brīvības.

81. Turpretī ir godīgi jāatzīst, ka no praktiskā viedokļa atšķirība starp šīm divām nostājām, visticamāk, nav tik nozīmīga. Vairumā gadījumu strīds attiecas uz Savienības tiesību aktu un tādējādi Hartas 51. panta 1. punkta darbības jomu tieši tādēļ, ka persona cenšas aizstāvēt savas ar Savienības tiesību aktiem pamatotās tiesības valsts procesa ietvaros. Citiem vārdiem sakot, ja ir skaidri identificējamas Savienībā garantētās tiesības vai brīvības, kas ir pietiekami pamatotas, lai izraisītu Hartas 47. panta pirmās daļas piemērošanu, ir skaidrs, ka šis jautājums arī ietilpst Savienības tiesību aktu piemērošanas jomā saskaņā ar Hartas 51. panta 1. punktu (*a maiore ad minus* arguments). Tomēr, kā mēģināju paskaidrot iepriekšējos punktos, secinājums no pretējā nevar tikt izdarīts.

82. Tomēr, konkrētas tiesības vai brīvības, no kā gūst labumu konkrētais attiecīgās lietas dalībnieks, pieprasīšana, lai piemērotu 47. panta pirmo daļu papildus 51. panta 1. punktam, nav tikai akadēmiska diskusija. Tam ir praktiskas sekas, piemēram, tostarp *actio popularis* izslēgšana. Ir jābūt konkrētām Savienības tiesību aktos paredzētām tiesībām, no kā gūst labumu *konkrētais* lietas dalībnieks.

83. Attiecībā uz *pirmo* nosacījumu izskatāmajā lietā kopumā Hartas piemērojamību neapstrīdēja neviens tiesvedības dalībnieks. Saskaņā ar Hartas 51. panta 1. punktu tā ir piemērojama tad, ja dalībvalstis īsteno Savienības tiesību aktus. Savienības tiesību aktu piemērojamība ir saistīta ar Hartā garantēto pamattiesību piemērojamību. Tādējādi Harta, protams, ir piemērojama, kad dalībvalstu iestādes piemēro Vīzu kodeksa normas – gan normas, kas attiecas uz ieceļošanas nosacījumiem, gan piemērošanas procedūru, gan arī procesuālajām garantijām. It īpaši tā ir piemērojama, kad dalībvalsts pieņem lēmumus, pamatojoties uz Vīzu kodeksu, piemēram, lēmumu atteikt vīzas izsniegšanu saskaņā ar 32. panta 1. punktu.

84. *Otrā* nosacījuma vērtēšana ir nedaudz sarežģītāka. Kādas šajā gadījumā ir konkrētās vīzas pieteikuma iesniedzējam Savienības tiesību aktu garantētās tiesības vai brīvības, kas pamato 47. panta pirmās daļas piemērošanu? Šajā tiesvedībā ir apspriestas trīs atšķirīgas iespējamo tiesību kopas, – tiesības uz ģimenes dzīvi, tiesības uz vīzām un tiesības uz vīzas pieteikuma godprātīgu apstrādi.

85. Aplūkošu šīs trīs tiesības pēc kārtas. Tiesībām uz ģimenes dzīvi, uz kurām atsaucas apelācijas sūdzības iesniedzējs, šķiet, ir ierobežota nozīme Hartas 47. panta pirmās daļas piemērošanai šajā lietā (a). Turpinot, manuprāt, saskaņā ar Savienības tiesību aktiem nav nekādu "tiesību uz vīzu" (b). Tomēr ir tiesības uz to, lai vīzas pieteikums tiktu godprātīgi un pareizi izskatīts, kas šajā gadījumā var izraisīt 47. panta pirmās daļas piemērošanu (c).

a) Tiesības uz ģimenes dzīvi

86. Par tiesībām uz ģimenes dzīvi apelācijas sūdzības iesniedzējs procesuālajos rakstos apgalvoja, ka vīzas atteikums ir pasliktinājis viņa tiesības uzturēt regulāras personiskās attiecības ar sievu un bērnu.

26 Tam pašam kritērijam tad, protams, ir jābūt piemērojamam pārbaudei tiesā un tiesībām celt prasību Savienības tiesā, jo Hartas 47. panta pirmā daļa saskaņā ar 51. panta 1. punktu attiecas uz *jebkuru* Savienības iestāžu (un struktūru) darbību vai lēmumu.

87. Tiesības uz ģimenes dzīvi noteikti ir būtiskas Vīzu kodeksa piemērošanas kontekstā un vēlāk, vērtējot lietu pēc būtības. Tomēr jāteic, ka Hartas 47. panta pirmo daļu padara piemērojamu Vīzu kodekss, tas ir, šajā lietā piemērojamās sekundāro Savienības tiesību aktu materiālās un procesuālās normas.

88. Ir skaidrs, ka Vīzu kodeksā ir iekļauti arī ar ģimeni saistīti apsvērumi. It īpaši 24. panta 2. punktā ir paredzēts, ka vairākkārtējas ieceļošanas vīzas izsniedz, ja pieteikuma iesniedzējs pierāda vajadzību vai pamato nolūku ceļot regulāri ģimenes stāvokļa dēļ [27]. Tādējādi, nerunājot par biznesa vai tūrisma mērķiem, vīzām var pieteikties arī tāpēc, lai apmeklētu ģimenes locekļus. Attiecīgi ģimenes dzīve ir viena no Vīzu kodeksa pamatā esošajām dimensijām.

89. Savukārt ģimenes dzīve nozīmē ilgtermiņa saistības un stabilitāti. Tāpēc tā varētu nebūt tik būtiska saistībā ar īstermiņa vīzām kā ilgtermiņa vīzu vai uzturēšanās atļauju gadījumā [28]. Turklāt atšķirībā no citiem Savienības tiesību aktiem, piemēram, Pilsoņu direktīvas [29] vai Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas [30], kas nav piemērojamas šajā lietā [31], Vīzu kodeksa mērķis ir atvieglot likumīgu starptautisko ceļošanu un novērst nelikumīgu imigrāciju, nevis radīt vai nostiprināt ģimenes saites [32].

90. Tādējādi tiesības uz ģimenes dzīvi gan kā Vīzu kodeksā noteiktās, gan kā Hartā garantētās pamattiesības, protams, attiecas uz iespējamo vēlāko vērtējumu lietā pēc būtības. Tomēr atsauce uz Hartā noteiktām tiesībām uz ģimenes dzīvi, aplūkota pati par sevi, tas ir, atsevišķi no Vīzu kodeksa, nevar izraisīt Hartas 47. panta pirmās daļas [33] piemērošanu.

b) Vai pastāv tiesības saņemt vīzu?

91. Apelācijas sūdzības iesniedzējs un Komisija (galvenokārt procesuālajos rakstos, jo tiesas sēdē tā izmantoja detalizētāku nostāju) ir apgalvojuši, ka pastāv subjektīvas, lai gan ne automātiskas tiesības saņemt vīzu. Tie norāda, ka šis apsvērums izriet no sprieduma *Koushkaki* [34].

92. Visi pārējie lietas dalībnieki apgalvo, ka Vīzu kodekss nevar tikt interpretēts tā, ka ar to ir noteiktas (subjektīvās) tiesības, lai trešās valsts valstspiederīgajam tiktu izsniegta Šengenas vīza.

93. Piekrītu pēdējam minētajam apsvērumam. Saskaņā ar Savienības tiesību aktiem nav tādu tiesību uz vīzu.

94. Pirmkārt, mana interpretācija par spriedumu *Koushkaki* nedaudz atšķiras no pieteikuma iesniedzēja un Komisijas interpretācijas. Taisnība, ka minētā sprieduma 55. punktā Tiesas virspalāta konstatēja, ka kompetentās iestādes var atteikties izsniegt vienotu vīzu tikai gadījumos, kad uz pieteikuma iesniedzēju var tikt attiecināts kāds no Vīzu kodeksa 32. panta 1. punktā un 35. panta 6. punktā uzskaitītajiem vīzas atteikuma pamatojumiem [35].

27 Skat. arī Vīzu kodeksa 14. panta 4. punktu.

28 Skat., piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu, 2014. gada 3. oktobris, *Jeunesse* pret Nīderlandi (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810), kur ECT atzina, ka, atsakot uzturēšanās atļauju Nīderlandē dzimušu trīs bērnu mātei surinamietei, tika pārkāptas viņu tiesības uz ģimenes dzīvi.

29 Direktīva 2004/38.

30 Direktīva 2003/86.

31 Apelācijas sūdzības iesniedzējs nevar atsaukties uz Pilsoņu direktīvu, jo viņa sieva un bērns ir Savienības pilsoņi, kuri nav izmantojuši savas tiesības uz brīvu pārvietošanos Eiropas Savienībā (skat. spriedumu, 2011. gada 15. novembris, *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734)). Viņš nevar atsaukties arī uz Ģimenes atkalapvienošanās direktīvu, jo viņa apgādnieks nav trešās valsts pilsonis.

32 Kā Tiesa nesen nolēma nedaudz atšķirīgos apstāklos, Vīzu kodekss nevar tikt izmantots, kad būtībā mērķis nav īstermiņa vīza. Skat. spriedumu, 2017. gada 7. marts, *X* un *X* (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 47. un 48. punkts), kas taisīts saistībā ar vīzas ar ierobežotu teritoriālo spēkā esamību pieteikumu nolūkā iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu.

33 Vispārīgi iepriekš šo secinājumu 74.–80. punkts.

34 Spriedums, 2013. gada 19. decembris (C-84/12, EU:C:2013:862).

35 Spriedums, 2013. gada 19. decembris (C-84/12, EU:C:2013:862). 55. punkts. Par līdzīgu pieeju saistībā ar ieceļošanas atteikumu, pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksu, un atteikumu piešķirt studijām paredzētu uzturēšanās atļauju skat. spriedumus, 2014. gada 4. septembris, *Air Baltic Corporation* (C-575/12, EU:C:2014:2155), un 2014. gada 10. septembris, *Ben Alaya* (C-491/13, EU:C:2014:2187).

95. Tomēr, manuprāt, šis apgalvojums nenozīmē, ka "personai ir Savienības tiesību aktos aizsargātas subjektīvas tiesības uz vīzu". Svarīgs ir konteksts. Minētā sprieduma sadaļā, kas pamato 55. punktu, Tiesa neinteresējās par cilvēktiesībām, bet gan par Vīzu kodeksa vispārējo mērķi un to piemērojošo dalībvalstu iestāžu pieļaujamo rīcības brīvību. Tieši pirms minētā apgalvojuma 50.–54. punktā Tiesa atgādināja, ka Vīzu kodeksa mērķis ir saskaņot nosacījumus vīzu izsniegšanai, tādējādi nodrošinot patiesi vienotu vīzu un novēršot vīzu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu. Ir jāievēro Vīzu kodeksā noteiktie kritēriji. Dalībvalstīm tie ir jāpiemēro vienoti.

96. Ņemot to vērā, minētā sprieduma 55. punktā būtībā ir rezumēta prasība par vienotu likumību, kas dalībvalstīm ir noteikta ar attiecīgajām Vīzu kodeksa normām. Tomēr no apgalvojuma, ka valsts pārvaldes iestādēm ir jāpilda savi pienākumi saskaņā ar Vīzu kodeksu, noteikti neizriet, ka personai ir subjektīvas tiesības uz vīzu. Citiem vārdiem sakot, no apgalvojuma, ka tiesnesim ir stingri jāpiemēro spēles noteikumi un tas nevar atteikt atļaut izmantot pārtraukumu vai sodīt par pārkāpumu, kad noteikumi to pieprasa, neizriet, ka kādam no sāncenšiem ir subjektīvas tiesības uz uzvaru spēlē.

97. Otrkārt un varbūt vēl būtiskāk, atzīstot subjektīvo tiesību uz vīzu pastāvēšanu, manuprāt, kā priekšnoteikums tiek pieņemts, ka pastāv tiesības ieceļot Savienības teritorijā. Tomēr šādu tiesību nav.

98. Tikai ar pašu vīzas prasības pastāvēšanu kā tādu jau tiek izslēgta doma par subjektīvām tiesībām ieceļot dalībvalstu teritorijā. Kā minēts Vīzu kodeksa 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā, vīza ir "kādas dalībvalsts izdota atļauja tranzītā šķērsot vai plānoti uzturēties dalībvalstu teritorijā uz laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus [..]".

99. Aplūkojot vīzas pamatuzdevumu, tā ir valsts suverenitātes izpausme savā teritorijā, "instruments ieceļošanas un tātad migrācijas plūsmas kontrolei, tāpat kā tā var kļūt arī par ārpolitikas un drošības politikas instrumentu" [36]. Tādēļ dalībvalstīm ir jāizmanto sava rīcības brīvība izlemt, kurš var ieceļot to teritorijā, pat ārkārtas apstākļos [37]. Vēl jo vairāk parastos apstākļos dalībvalstīm galu galā ir jāizvērtē, vai, piemēram, vīzas pieteikuma iesniedzējs var radīt draudus sabiedriskajai kārtībai, vai viņam ir nepieciešamie iztikas līdzekļi, vai arī ir pamatotas šaubas par to, ka pieteikuma iesniedzējs plāno atstāt dalībvalstu teritoriju pirms pieteiktās vīzas beigu termiņa.

100. Visbeidzot, ne visi ārzemnieki ir vienlīdzīgi attiecībā uz vīzas prasību. Pats fakts, ka dažām personām (piemēram, Savienības pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem vai trešo valstu valstspiederīgajiem, kas ir atbrīvoti no vīzas prasības [38]) nav jāsaņem vīza iebraukšanai Savienības teritorijā, pierāda, ka personām, kurām jāuzrāda derīga vīza uz robežas, nav ne tiesību uz vīzu, nedz arī tiesību ieceļot [39], pretstatā dažām no minētajām "privileģētajām" personām, kurām tiešām ir šādas tiesības.

101. Šajā ziņā piekrītu ģenerāladvokāta P. Mengoci šaubām secinājumos lietā *Koushkaki* par Vīzu kodeksa pieņemšanu regulas formā, kas nozīmētu, ka "dalībvalstis *de facto* ir vienojušās par tik fundamentālu kvalitatīvu lēcienu, proti, veikt pāreju no dalībvalstu pienākuma atteikt vīzas izsniegšanu [..] uz tādu subjektīvu tiesību uz vīzu izsniegšanu piešķiršanu, uz kurām trešo valstu valstspiederīgie varētu atsaukties" [40].

102. Rezumējot, nav subjektīvu tiesību uz vīzu, kas varētu izraisīt Hartas 47. panta pirmās daļas piemērošanu.

36 Ģenerāladvokāta *P. Mengoci* secinājumi lietā *Koushkaki* (C-84/12, EU:C:2013:232, 51. punkts).

37 Tādēļ, ievērojot Vīzu kodeksa 25. pantu, pat vīzu humānu apsvērumu dēļ izsniedz tikai tad, ja attiecīgā dalībvalsts uzskata par *vajadzīgu* atkāpties no principa, ka ir jābūt izpildītiem Šengenas Robežu kodeksā noteiktajiem ieceļošanas nosacījumiem.

38 Skat. Padomes 2001. gada 15. marta Regulu (EK) Nr. 539/2001, ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas (OV 2001, L 81, 1. lpp.).

39 Paša Vīzu kodeksa 30. pantā vīzas ir nošķirtas no tiesībām ieceļot, norādot, ka "vienotas vīzas vai vīzas ar ierobežotu teritoriālo derīgumu esamība pati par sevi nedod automātiskas tiesības ieceļot".

40 Ģenerāladvokāta *P. Mengoci* secinājumi lietā *Koushkaki* (C-84/12, EU:C:2013:232, 54. punkts).

c) Tiesības uz pieteikuma godprātīgu un pareizu apstrādāšanu

103. Tomēr, neraugoties uz to, ka nav materiālu tiesību uz vīzu, kuras varētu tikt izmantotas, lai pamatotu Hartas 47. panta pirmās daļas piemērošanu, ir skaidrs, ka iepriekš minētais Tiesas konstatējums spriedumā *Koushkaki* joprojām ir būtisks citā līmenī. Ja administrācijai ir pienākums noteiktā veidā piemērot Vīzu kodeksu un tā normas, ir jābūt savstarpēji saistītām tiesībām, kas atbilst minētajam likumības pienākumam. Šīs tiesības nav materiālās tiesības, lai tiktu izsniegta vīza, drīzāk tām ir procesuāls raksturs. Tās nav tiesības uz vīzu, bet gan tiesības, lai personas pieteikums tiktu izskatīts un apstrādāts godprātīgi un pareizi.

104. Tādējādi, atgriežoties pie sporta metaforas, kaut arī sāncensim nav tiesību uz konkrētu spēles rezultātu pēc būtības, pašas piedalīšanās spēlē rezultātā tam ir tiesības uz godīgu spēli.

105. Varētu piebilst, ka šāda izpratne nav nekas neparasts citās Savienības tiesību jomās, proti, var tikt saskatītas līdzības ar tādiem jautājumiem kā valsts iepirkums, pieteikumi subsīdijām vai uzturēšanās atļaujai [41]. Visos šajos gadījumos nav tiesību uz rezultātu kā tādu, proti, iegūt subsīdijas, atļauju vai konkursa rezultātā noslēgt līgumu. Tomēr ir tiesības uz to, ka iesniegtais pieteikums tiek pareizi un tiesiski izskatīts, un šīs tiesības var būt pamats, lai tiesā tiktu pārbaudīts lēmums par pieteikumu.

106. Šajā lietā tas nozīmē, ka apelācijas sūdzības iesniedzējam ir procesuālās tiesības, kuras tiek aizsargātas saskaņā ar Savienības tiesību aktiem, proti, tiesības uz vīzas pieteikuma tiesisku izskatīšanu. Tādējādi, tā kā viņam ir saskaņā ar Savienības tiesību aktiem garantētās tiesības, ir jāatzīst viņa tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību [tiesā] saskaņā ar Hartas 47. panta pirmo daļu.

2. "Efektīva tiesību aizsardzība" [tiesā] saistībā ar vīzas atteikumu

107. Tiks izteiktas trīs noslēguma piezīmes attiecībā uz efektīvas tiesību aizsardzības, kas pieprasīta saistībā ar vīzas atteikumu saskaņā ar Hartas 47. panta pirmo daļu, veidu.

108. Pirmkārt, saskaņā ar spriedumu *Koushkaki* dalībvalstīm ir jāizsniedz vīzas, ja ir ievēroti Vīzu kodeksā paredzētie nosacījumi. Tas tā ir tāpēc, ka Vīzu kodeksā ir izsmeļošs saraksts vīzas atteikšanas, anulēšanas vai atcelšanas pamatojumam [42]. Tomēr arī spriedumā *Koushkaki* Tiesa uzstāja uz "plašo rīcības brīvību", kāda ir dalībvalstīm, izskatot vīzu pieteikumus [43]. It īpaši tā uzsvēra, ka vīzas pieteikuma iesniedzēja individuālās situācijas vērtējums ietver sarežģītu izvērtējumu. Minētais izvērtējums nozīmē, ka ir jāsagatavo prognozes par pieteikuma iesniedzēja paredzamo rīcību un ka tam ir jābūt pamatotam tostarp ar plašām zināšanām par pēdējā minētā dzīvesvietas valsti [44].

109. Otrkārt, dalībvalstu iestāžu plašā rīcības brīvība loģiski ir interpretējama kā vieglāks pārbaudes tiesā standarts, kas jāveic dalībvalstu tiesām [45]. Tāpēc tādā situācijā, kāda tiek izskatīta pamatlietā, valsts tiesām pietiek nodrošināt, ka vīzas atteikums netiek patvaļīgi izlemts, bet atbilst faktiskajiem apstākļiem, ko noskaidrojusi administratīvā iestāde un izmantojusi administrācijas rīcības brīvības ietvaros.

41 Skat., piemēram, spriedumus, 2014. gada 17. jūlijs, *Tahir* (C-469/13, EU:C:2014:2094); 2014. gada 17. septembris, *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229), un 2016. gada 15. septembris, *Star Storage* u.c. (C-439/14 un C-488/14, EU:C:2016:688).

42 Skat. spriedumu, 2013. gada 19. decembris, *Koushkaki* (C-84/12, EU:C:2013:862, 38. un 47. punkts).

43 Turpat, 60.–63. punkts.

44 Turpat, 56. un 57. punkts.

45 Šajā ziņā skat. ģenerāladvokāta M. Špunara secinājumus par atteikumu izsniegt uzturēšanās atļauju studentam lietā *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2016:908, 72. punkts).

110. Treškārt, dalībvalstu pienākums saskaņā ar Hartas 47. panta pirmo daļu ir garantēt pašu tajos nostiprināto tiesību pamatu un būtību, proti, piekļuvi tiesai [46]. Lai saglabātu šo būtību, nevar tikt izslēgta lēmumu pārsūdzēšana tiesā, ja ir pārkāptas Savienības tiesības vai brīvības [47]. Tomēr, īpaši saistībā ar tādiem gadījumiem kā aplūkojamais, tas nenozīmē nekādus papildu pozitīvus pienākumus dalībvalstīm aktīvi veicināt šo piekļuvi tiesai.

111. Galarezultātā ar šādām pamatoti iecerētām tiesībām uz lietu vīzu jautājumos izskatīšanu tiesā ne tikai tiek ievērotas pieteikumu iesniedzēju tiesības uz godprātīgu un pareizu attieksmi, tas izriet no viņu cilvēka cieņas, – arī Eiropas Savienībai un tās dalībvalstīm ir īpašas intereses ievērot un kontrolēt valsts varas un (Eiropas) likumības īstenošanu. Iespējams, tai jābūt pat spēcīgākai ģeogrāfiski tālās vietās, piemēram, visā pasaulē izvietotos dalībvalstu konsulātos, ja no centra cēlušās norādes un ieteikumi var tikt interpretēti un izpildīti dažādi. Tādēļ atsevišķa prasība varētu būt vienlīdz derīga, lai iegūtu zināmu skaidrību par patieso praksi šādā vietā [48]. Tādējādi, lai top gaisma!

C. Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts un Hartas 47. panta pirmā daļa, piemēroti kopā

112. Saskaņā ar Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktu tiesību iesniegt pārsūdzību veids nav atvērti noteikts, tas ir, atkarībā no dalībvalsts īstenotās izvēles tās varētu tikt īstenotas ar administratīvu sūdzību, ar pārsūdzību tiesā vai arī ar hibrīda veida pārsūdzību, kas ietver abu minēto elementus. Savukārt Hartas 47. panta pirmajā daļā ir nepārprotami pieprasīta vēršanās tiesā, proti, pārsūdzība tiesā.

113. Iesniedzējtiesas jautājumā ir norādīts, ka Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts ir jāinterpretē, *ņemot vērā* Hartas 47. pantu. Ko tas nozīmētu praksē?

114. Kā ierosināja Komisija šajā lietā, "*ņemot vērā*" [49] nozīmētu, ka Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktā paredzētās tiesības iesniegt pārsūdzību attiecas uz pārsūdzību tiesā. Tomēr šāda jēdziena skaidrojoša atkārtotā koriģēšana tajā pašā laikā faktiski novērstu administratīvās sūdzības iespēju saskaņā ar Vīzu kodeksu.

115. Turpretim, ja Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts un Hartas 47. pants tiktu interpretēti un piemēroti kopā, paralēli, tad iznākums būtu citāds. Tas nozīmētu, ka dalībvalstis nepārprotami saglabā brīvību izvēlēties pārsūdzības veidu saskaņā ar Vīzu kodeksa 32. panta 3. punktu, lai gan galu galā ir jābūt iespējamai pārbaudei tiesā saskaņā ar Hartas 47. panta pirmo daļu.

116. Manuprāt, pareiza ir pēdējā minētā interpretācija. Neredzu, kāpēc šajā gadījumā Hartas 47. panta pirmajā daļā dalībvalstīm faktiski būtu liegta iespēja izveidot (administratīvo vai hibrīdo) pārsūdzības sistēmu, ko tās varētu uzskatīt par lietderīgu, ņemot vērā juridiskās tradīcijas un izskatāmās lietas specifiku.

46 Skat., piemēram, spriedumus, 2010. gada 22. decembris, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, 59. punkts), un 2016. gada 30. jūnijs, *Toma* un *Biroul Executorului Judecătoresc Horaţiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499, 44. punkts).

47 Skat., piemēram, spriedumu, 2011. gada 17. marts, *Peñarroja Fa* (C-372/09 un C-373/09, EU:C:2011:156, 63. punkts). Jau pirms Hartas stāšanās spēkā, piemēram, skat. spriedumu, 1992. gada 3. decembris, *Oleificio Borelli*/Komisija (C-97/91, EU:C:1992:491, 13. un 14. punkts).

48 Ilustrācijai var minēt divus nesenos *Nejvyšší správní soud* (Augstākā administratīvā tiesa, Čehijas Republika) virspalātas lēmumus. 2017. gada 30. maija spriedumā lietā Nr. 10 *Azs* 153/2016-52 *Nejvyšší správní soud* (Augstākā administratīvā tiesa) izskatīja Čehijas vēstniecības Hanojā strukturālās problēmas, kur darba atļaujas pieteikumu izskatīšanai tika piemērota patiesi sirreāla procedūra, efektīvi padarot neiespējamu jebkādu regulāru pieteikumu iesniegšanu. Atsaucoties uz savu iepriekšējo judikatūru šajā jautājumā un norādot, ka Čehijas civildienesta pastāvīgā prakse ir pilnīgi nepieņemama un kaunpilna (šī nolēmuma 56. punkts), *Nejvyšší správní soud* (Augstākā administratīvā tiesa) piebilda, ka "Čehijas civildienests dažiem Čehijas uzturēšanās atļauju pieteikumu iesniedzējiem, it īpaši Vjetnamā un Ukrainā, ir izveidojis pilnīgi neskaidru sistēmu, kas ir atkarīga no to atbildīgo ierēdņu patvaļīgas rīcības, kuri kontrolē pieteikumu iesniegšanu, tādējādi novēršot pat ārējās kontroles atblāzmu, taču ar spēcīgu nojausmu par korupciju un ļaunprātību" (šī nolēmuma 57. punkts; skat. arī līdzīgo tās pašas dienas spriedumu lietā Nr. 7 Azs 227/2016-36).

49 Par gadījumu, kad, ņemot vērā Hartas 47. pantu, Tiesa interpretēja Savienības sekundāros tiesību aktus saistībā ar publiskajiem iepirkumiem, skat. spriedumu, 2016. gada 15. septembris, *Star Storage* u.c. (C-439/14 un C-488/14, EU:C:2016:688).

117. Varētu šķist, ka analoģiski citām jomām efektīvas tiesību aizsardzības tiesā princips pieļauj valsts tiesību aktus, kuros kā nosacījums tiesvedības pieņemamībai tiek piemērota prasība iepriekš veikt ārpustiesas strīdu izšķiršanas procedūru vai iesaistīties mediācijas procedūrā [50].

118. Tomēr šāda analoģija vai galvenokārt drīzāk tās nepieciešamība man liekas ļoti savāda. Tā faktiski nozīmētu vispirms atņemt dalībvalstīm (īpaši paredzēto) iespēju izvēlēties, sašaurinot Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta piemērošanas jomu, izmantojot Hartas 47. panta pirmo daļu, tikai tādēļ, lai atkārtoti iekļautu tādu pašu izvēli, izmantojot (acīmredzot, vispārēji piemērojamu) judikatūru, kas saistīta ar iepriekšēja izlīguma mehānismiem, kas būtībā atbilst Hartas 47. panta pirmajai daļai.

119. Tādēļ var tikt ierosināts, ka Hartas 47. panta pirmajā daļā nav apšaubīta pati citu tiesiskās aizsardzības līdzekļu pastāvēšana, piemēram, vairākās dalībvalstīs paredzētu pašu administratīvo tiesiskās aizsardzības līdzekļu pastāvēšana. Ar to nav grozīts Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta saturs. Ar Hartas 47. panta pirmo daļu tikai ir papildināts pienākums dalībvalstīm, tas ir, kādā procesa stadijā ir jābūt iespējai vērsties tiesā. Pirms tam katras dalībvalsts ziņā ir izvēlēties tīri administratīvu pārbaudi (tajā pašā vai citā iestādē) vai pārbaudi, ko veic jaukti tribunāli, kuru sastāvā ir gan tiesneši, gan ierēdņi, vai, protams, ja dalībvalsts to vēlas, arī tieši atļaut pārbaudi tiesā 47. panta pirmās daļas nozīmē.

120. Līdz ar to nonāku pie paša pēdējā jautājuma, kas arī tika aplūkots tiesas sēdē šajā lietā, proti, ko šajā kontekstā nozīmētu "tiesa" saskaņā ar Hartas 47. panta pirmo daļu [51]?

121. Hartas 47. panta pirmās daļas prasību izpratnē man šķiet diezgan skaidrs, ka minētajā normā ir domāta patiesi neatkarīga un objektīva tiesu iestāde, kura atbilst visiem tiesas definīcijas kritērijiem LESD 267. panta izpratnē. Tādējādi šai iestādei ir jābūt noteiktai tiesību aktos; tai ir jābūt pastāvīgai; tās jurisdikcijai ir jābūt obligātai; tajā procedūrai ir jānotiek *inter partes*, kam ir sacīkstes principa tiesā raksturs; tai ir jāpiemēro tiesību normas, un tai ir jābūt neatkarīgai [52]. Tomēr pretstatā Tiesas demonstrētajam elastīgumam šo kritēriju piemērošanas izpratnē attiecībā uz prejudiciālu nolēmumu pieņemamību saskaņā ar LESD 267. pantu, lai nodrošinātu atbilstību Hartas 47. panta pirmajai daļai, *visiem šiem kritērijiem* ir jābūt ievērotiem [53].

122. Tomēr vēlreiz, kā jau minēts iepriekš, Hartas 47. panta pirmajā daļā ir paredzēts, ka kādā posmā vīzu atteikumu lietas *var* tikt iesniegtas tiesā, kas atbilst visiem šiem kritērijiem. Tas nenozīmē, ka šai lietai būtu tūlīt jānonāk tieši šādā iestādē vai kādai no iepriekšējām struktūrām arī būtu jāatbilst minētajiem kritērijiem.

50 Skat. spriedumus, 2010. gada 18. marts, *Alassini* u.c. (no C-317/08 līdz C-320/08, EU:C:2010:146), un 2017. gada 14. jūnijs, *Menini* un *Rampanelli* (C-75/16, EU:C:2017:457).

51 Tiesa jau bija saskārusies ar šo jautājumu spriedumā *Zakaria* saistībā ar Šengenas Robežu kodeksu par līdzvērtīgu Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkta normu. Tajā bija jautājums, ko galu galā Tiesa neizskatīja, vai Šengenas Robežu kodeksa 13. panta 3. punktā ir pieprasīts dalībvalstīm nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību "tiesā vai iestādē, kura institucionāli un funkcionāli atbilst tādām pašām garantijām kā tiesa" (spriedums, 2013. gada 17. janvāris (C-23/12, EU:C:2013:24)).

52 Skat., piemēram, spriedumus, 1997. gada 17. septembris, *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, 23. punkts); 2006. gada 19. septembris, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, 46. un nākamie punkti), un 2016. gada 24. maijs, *MT Højgaard* un *Züblin* (C-396/14, EU:C:2016:347, 23. punkts). Par Īrijas Bēgļu apelācijas tiesu skat. arī spriedumu, 2013. gada 31. janvāris, *D.* un *A.* (C-175/11, EU:C:2013:45, 95. un nākamie punkti).

53 Skat. arī manus secinājumus lietā *Pula Parking* (C-551/15, EU:C:2016:825, 101.–107. punkts).

V. Secinājumi

123. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai uz *Naczelny Sąd Administracyjny* (Augstākā administratīvā tiesa, Polija) uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

– Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regulas (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss), 32. panta 3. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā katrai dalībvalstij ir ļauts lemt par vīzu atteikumu pārsūdzības veidu – ar nosacījumu, ka pārsūdzība atbilst līdzvērtības un efektivitātes principiem.

– Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. panta pirmā daļa ir jāinterpretē tādējādi, ka dalībvalstis nevar izslēgt iespēju vīzu atteikumus pārskatīt tiesā LESD 267. panta izpratnē.