

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 29 juli 2019 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemenskapskodex om viseringar – Förordning (EG) nr 810/2009 – Artikel 5 – Medlemsstat som är behörig att pröva en ansökan om visering och besluta om den – Artikel 8 – Överenskommelse om representation – Artikel 32.3 – Överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om visering – Medlemsstat som är behörig att pröva överklagandet när det finns en överenskommelse om representation – Person som har rätt att överklaga”

I mål C-680/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Domstolen i Haag, med sammanträdesort i Utrecht, Nederländerna) genom beslut av den 30 november 2017, som inkom till domstolen den 5 december 2017, i målet

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

mot

Minister van Buitenlandse Zaken,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna C. Toader, A. Rosas och M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 december 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan och Kamalaranee Vethanayagam, genom M. J. A. Leijen, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman och P. Huurnink, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller och A. Brabcová, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, M. Wolff och P. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom D. Colas, E. de Moustier och E. Armoët, samtliga i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. De Luca, avvocato dello Stato,

- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom G. Corstens, R. van de Westelaken och O. Hrstková Šolcová, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom E. Moro och S. Boelaert, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, F. Wilman och G. Wils, båda i egenskap av ombud,
- Schweiz regering, genom E. Bichet, i egenskap av ombud,

och efter att den 28 mars 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 8.4 och 32.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (EUT L 243, 2009, s. 1 och rättelse i EUT L 154, 2013, s. 10), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1) (nedan kallad viseringskodexen).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan och Kamalaranee Vethanayagam, å ena sidan, och Minister van Buitenlandse Zaken (utrikesministern, Nederländerna, nedan kallad Nederländernas utrikesminister), å andra sidan. Målet rör ansökan om visering för kortare vistelse avseende Sumanan Vethanayagam och Sobitha Sumanan.

Tillämpliga bestämmelser

Avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket

3 I avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 2008, s. 52, nedan kallat avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket), anges i åttonde och tionde skälen följande:

” [Som är övertygade om] att det är nödvändigt att organisera samarbetet mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet när det gäller genomförandet, den praktiska tillämpningen och den vidare utvecklingen av Schengenregelverket,

...

[Som beaktar] att Schengensamarbetet vilar på principerna om frihet, demokrati, rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna, som garanteras särskilt genom Europakonventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”.

4 I artikel 1.2 i avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket föreskrivs följande:

”Detta avtal skapar ömsesidiga rättigheter och skyldigheter i enlighet med de förfaranden som avtalet föreskriver.”

5 I artikel 2 i avtalet föreskrivs följande:

”1. Schweiz ska genomföra och tillämpa de av Schengenregelverkets bestämmelser som anges i bilaga A till detta avtal på samma sätt som de är tillämpliga för Europeiska unionens medlemsstater, nedan kallade *medlemsstaterna*.

2. Schweiz ska genomföra och tillämpa bestämmelserna i de av Europeiska unionens och Europeiska gemenskapens rättsakter som räknas upp i bilaga B till detta avtal på samma sätt som de ersätter och/eller utvecklar motsvarande bestämmelser i den konvention om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna som undertecknades den 19 juni 1990, nedan kallad *konventionen om tillämpning av Schengenavtalet*, eller har antagits på grundval av denna.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7 ska Schweiz godta, genomföra och tillämpa rättsakter och åtgärder som Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen antar för att ändra eller komplettera de bestämmelser som avses i bilagorna A och B, i enlighet med förfarandena i detta avtal.”

Viseringskodexen

6 I skälen 4, 18, 28, 29 och 34 i direktivet anges följande:

”(4) Medlemsstaterna bör för viseringsändamål vara närvarande eller företrädna i alla tredjeländer vilkas medborgare är skyldiga att inneha visering. Medlemsstater som saknar eget konsulat i ett bestämt tredjeland eller i en viss del av ett bestämt tredjeland bör bemöda sig om att ingå överenskommelser om representation för att undvika en orimligt stor ansträngning från de viseringssökandes sida för att få tillgång till ett konsulat.

...

(18) Det lokala Schengensamarbetet är avgörande för en harmoniserad tillämpning av den gemensamma viseringspolitiken och för en korrekt bedömning av migrations- och/eller säkerhetsrisker. Med hänsyn till skillnaderna i lokala förhållanden, bör den praktiska tillämpningen av särskilda rättsliga bestämmelser bedömas av medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar på individuella platser för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av bestämmelserna för att förhindra visashopping och skillnader i behandlingen av viseringssökande.

...

(28) Eftersom målet för denna förordning, nämligen fastställande av förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom eller för vistelser på medlemsstaternas territorium ... inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(29) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

...

(34) När det gäller Schweiz innebär denna förordning, i den mening som avses i avtalet [om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket], en vidareutveckling av bestämmelser i Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1 B i [rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 1999, s. 31)], jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG [av den 28 januari 2008] om ingående av det avtalet [(EUT L 53, 2008, s. 1)].”

7 Artikel 1 i viseringskodexen har följande lydelse:

”Genom denna förordning inrättas förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod.”

8 I artikel 2.2 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

...

2) *visering*: ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för

a) transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en 180-dagarsperiod,

b) transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna,

...”

9 Artikel 4.1 i viseringskodexen har följande lydelse:

”Ansökningar ska prövas av och beslut fattas av konsulaten.”

10 I artikel 5 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”1. Den medlemsstat som är behörig att pröva och besluta om en ansökan om enhetlig visering ska vara

a) den medlemsstat vars territorium är det enda målet för resan eller resorna,

...

4. Medlemsstaterna ska samarbeta för att förhindra att en ansökan inte kan prövas eller att beslut inte kan fattas på grund av att den medlemsstat som är behörig enligt punkterna 1–3 inte är närvarande eller saknar representation i det tredjeland där sökanden lämnar in ansökan i enlighet med artikel 6.”

11 I artikel 6.1 i viseringskodexen som har rubriken ”Konsulär territoriell behörighet”, föreskrivs följande:

”En viseringsansökan ska prövas och beslutas av konsulatet för den behöriga medlemsstat inom vars jurisdiktion sökanden är lagligt bosatt.”

12 I artikel 8 avseende överenskommelser om representation föreskrivs följande:

”1. En medlemsstat kan samtycka till att representera en annan medlemsstat som enligt artikel 5 är behörig att pröva ansökningar och utfärda viseringar på den medlemsstatens vägnar. En medlemsstat kan också företräda en annan medlemsstat begränsat till att endast ta emot ansökningar och registrera biometriska kännetecken.

2. Den representerande medlemsstatens konsulat ska, när det överväger att avslå en ansökan, överlämna ansökan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som den representerar, så att de kan fatta ett slutligt beslut om ansökan inom de tidsfrister som anges i artikel 23.1, 23.2 eller 23.3.

...

4. En bilateral överenskommelse ska ingås mellan den medlemsstat som representerar en annan och den medlemsstat som representeras med följande innehåll:

a) Det ska framgå hur länge representationen ska gälla, om den endast är tillfällig, och vilka förfaranden som gäller för att avsluta denna.

b) Det kan, särskilt när den representerade medlemsstaten har ett konsulat i det berörda tredjelandet, föreskrivas att den medlemsstat som representeras ska tillhandahålla lokaler, personal och betalningar.

c) Det kan föreskrivas att den medlemsstat som representerar en annan ska översända ansökningar från vissa kategorier av tredjelandets medborgare till den representerade medlemsstatens centrala myndigheter för föregående samråd i enlighet med artikel 22.

d) Med avvikelse från punkt 2 får konsulatet i den medlemsstat som representerar en annan medlemsstat bemyndigas att avslå en ansökan om visering efter prövning av ansökan.

5. Medlemsstater som saknar eget konsulat i ett tredjeland ska bemöda sig om att ingå överenskommelser om representation med de medlemsstater som har konsulat i det landet.

6. För att säkerställa att dålig transportinfrastruktur eller långa avstånd i en specifik region eller ett specifikt

geografiskt område inte kräver en oproportionerlig ansträngning från sökandenas sida för att kunna få tillgång till ett konsulat, ska de medlemsstater som saknar eget konsulat i den regionen eller i det området bemöda sig om att ingå överenskommelser om representation med medlemsstater som har konsulat i den regionen eller i det området.

...”

13 I artikel 32.3 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”Sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga. Överklaganden ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan och i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska tillhandahålla sökanden information om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut, i enlighet med vad som anges i bilaga VI.”

14 I artikel 47.1 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”Medlemsstaternas centrala myndigheter och konsulat ska förse allmänheten med all relevant information som rör viseringsansökan, särskilt

...

h) att avslagsbeslut ska meddelas sökanden, att det i sådana beslut ska anges vilka skäl de grundar sig på och att sökande vars ansökningar avslås har rätt att överklaga, med information om vilket förfarande som ska följas för ett överklagande, inklusive den behöriga myndigheten samt tidsfristen för att lämna in ett överklagande,

...”

Viseringshandledningen

15 I en handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar som införts genom kommissionens beslut K(2010)1620 slutlig av den 19 mars 2010 förklaras att ”[i]nom ramen för viseringskodexen och denna handledning avser termen 'medlemsstat' de EU-medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket till fullo och associerade stater, och 'medlemsstaternas territorium' avser dessa 'medlemsstaters' territorium ...”.

Överenskommelsen om representation mellan Konungariket Nederländerna och Schweiziska edsförbundet

16 Överenskommelsen om representation mellan Konungariket Nederländerna och Schweiziska edsförbundet, i dess lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet trädde i kraft den 1 oktober 2014. Däri anges att Schweiziska edsförbundet ska företräda Konungariket Nederländerna i fråga om alla typer av Schengenviseringar i bland annat Sri Lanka.

17 I enlighet med punkt 2 i detta avtal innefattar *representation*, bland annat, ”att avslå en ansökan om visering när så är lämpligt i enlighet med artikel 8.4 d i viseringskodexen och att pröva överklaganden i enlighet med den representerande medlemsstatens nationella lagstiftning (artikel 32.3 i viseringskodexen)”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Sumanan Vethanayagam och Sobitha Sumanan som är srilankesiska medborgare, gifta med varandra och bosatta i Sri Lanka lämnade var och en in en ansökan om visering för kortare vistelse i Nederländerna den 16 augusti 2016. Avsikten var att besöka Kamalaranee Vethanayagam som är syster till Sumanan Vethanayagam. Kamalaranee Vethanayagam är nederländsk medborgare och bosatt i Amsterdam (Nederländerna). Ansökningarna lämnades in genom VFS Global som är en tjänsteleverantör till det schweiziska konsulatet i Colombo (Sri Lanka) på grundval av överenskommelsen om representation mellan Konungariket Nederländerna och Schweiziska edsförbundet.

19 Genom två beslut av den 19 augusti 2016 avslog de schweiziska konsulära myndigheterna som företrädde Konungariket Nederländerna, viseringsansökningarna på grund av att Sumanan Vethanayagam och Sobitha Sumanan varken hade styrkt att de hade tillräckliga medel för sitt uppehälle under vistelsetiden eller för att garantera att de skulle kunna återvända till ursprungslandet.

20 Sumanan Vethanayagam och Sobitha Sumanan överklagade dessa beslut till Nederländernas utrikesminister. Nederländernas utrikesminister fastställde genom respektive beslut av den 28 september 2016 att denne inte hade behörighet att pröva överklagandena.

21 De berörda personernas begäran om omprövning av besluten av den 19 augusti 2016 som lämnats in till de schweiziska myndigheterna, avslogs för övrigt genom ett beslut av Staatssekretariat für Migration (statssekretariatet för migration, Schweiz) som meddelades den 2 december 2016. Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Schweiz) avslog inledningsvis sökandenas ansökan om att inte behöva betala för förfarandet och vägrade att pröva överklagandet av det beslutet på grund av att beloppet till säkerhet för rättegångskostnader inte hade inbetalats.

22 Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan och Kamalaranee Vethanayagam, den senare i egenskap av referensperson, lämnade in en ny ansökan om visering för kortare vistelse avseende Sumanan Vethanayagam och Sobitha Sumanan till Visadienst (viseringskontoret, Nederländerna). Nederländernas utrikesminister avslog nämnda ansökan genom beslut av den 18 oktober 2016.

23 Genom beslut av den 23 november 2016 avvisade Nederländernas utrikesminister den begäran om omprövning av beslutet av den 18 oktober 2016 som klagandena i det nationella målet hade lämnat in.

24 Klagandena i det nationella målet överklagade besluten av den 28 september 2016 respektive den 23 november 2016 till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Domstolen i Haag, med sammanträdesort i Utrecht, Nederländerna) och gjorde gällande att det ankom på Konungariket Nederländerna att pröva deras begäran om omprövning och viseringsansökningar, samt att Schweiziska edsförbundet endast hade agerat såsom företrädare för Konungariket Nederländerna. Sökandena i det nationella målet anser att de i enlighet med unionsrätten hade rätt att lämna in viseringsansökningarna till det land som var deras enda mål och har anfört att det förhållandet att hela viseringsansökningsförfarandet har anförts trots åt en annan stat strider mot principen om ett effektivt rättsmedel i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

25 Nederländernas utrikesminister har gjort gällande att denne inte är behörig att pröva ansökningarna från sökandena i det nationella målet.

26 För det första har behörigheten att pröva de viseringsansökningar som lämnas in i Sri Lanka på grundval av artikel 8.4 i viseringskodexen och den verbalnot som grundas på den bestämmelsen, överförts till Schweiziska edsförbundet.

27 För det andra, eftersom de schweiziska konsulära myndigheterna i Colombo var behöriga att avslå en ansökan om visering, borde sökandena i det nationella målet, i enlighet med artikel 32.3 i viseringskodexen, ha riktat sina överklaganden mot Schweiziska edsförbundet, då det var den staten som hade fattat det slutliga beslutet om deras ansökningar.

28 För det tredje, viseringsansökningar från tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sri Lanka kan inte lämnas in direkt till viseringskontoret i Nederländerna. Eftersom Konungariket Nederländerna representeras av Schweiziska edsförbundet i Sri Lanka måste sådana ansökningar, i enlighet med artikel 6.1 i viseringskodexen, nämligen lämnas in till de schweiziska konsulära myndigheterna.

29 Den hänskjutande domstolen är i detta sammanhang osäker på hur viseringskodexen ska tolkas vad gäller för det första, referenspersonens ställning i viseringsförfarandet, för det andra, begreppet ”representation” och, för det tredje, huruvida det konsulära representationssystemet är förenligt med rätten till ett effektivt domstolsskydd som erkänns i artikel 47 i stadgan.

30 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Domstolen i Haag, med sammanträdesort i Utrecht) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör artikel 32.3 i viseringskodexen hinder för en referenspersons möjlighet att, i egenskap av berörd person i samband med sökandenas viseringsansökan, i eget namn begära omprövning av eller överklaga avslaget av denna viseringsansökan?

2) Ska representationen, såsom denna regleras i artikel 8.4 i viseringskodexen, tolkas så, att ansvaret (även) vilar

på den representerade staten eller att ansvaret helt övergår på den representerande staten, så att den representerade staten inte längre själv är behörig?

3) Om båda de representationsformer som avses i fråga 2 är möjliga enligt artikel 8.4 d i viseringskodexen, vilken medlemsstat ska då anses vara den medlemsstat som har fattat det slutliga beslutet i den mening som avses i artikel 32.3 i viseringskodexen?

4) Är en tolkning av artikel 8.4 och artikel 32.3 i viseringskodexen, enligt vilken de som ansöker om visering endast kan rikta ett överklagande mot ett avslag på deras ansökan till en förvaltningsmyndighet eller rättslig myndighet i den representerande medlemsstaten och inte i den representerade medlemsstaten som viseringen söks för, förenlig med den rätt till ett effektivt domstolsskydd som avses i artikel 47 i stadgan? Är det för svaret på denna fråga relevant att den möjlighet att överklaga som säkerställs, garanterar sökandens rätt att bli hörd, sökandens rätt att överklaga på ett av medlemsstaternas språk, att de administrativa avgifterna och domstolsavgifterna för att begära omprövning av eller överklaga beslut inte är orimligt höga för sökanden och att sökanden kan beviljas rättshjälp? Är det med beaktande av staternas utrymme för skönsmässig bedömning i viseringsmål relevant för svaret på denna fråga huruvida en schweizisk domstol har tillräckliga kunskaper om den nederländska situationen för att kunna erbjuda ett effektivt domstolsskydd?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 32.3 i viseringskodexen ska tolkas så, att den tillåter referenspersonen att i eget namn överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

32 Europeiska kommissionen har inledningsvis bestritt att den första frågan kan tas upp till sakprövning genom att anförda att den nederländska lagstiftningen inte är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, eftersom det är de schweiziska och inte de nederländska myndigheterna som i förevarande fall har antagit det slutliga beslutet om avslag på ansökan om visering.

33 Det argumentet kan inte godtas.

34 EU-domstolen påpekar att fastställandet av den stat mot vilken överklagandet av avslaget på viseringsansökan enligt artikel 32.3 i viseringskodexen ska riktas utgör en av frågorna i förevarande begäran om förhandsavgörande, vilket medför att svaret på den frågan inte kan förväntas ges i samband med prövningen av huruvida den första frågan kan tas upp till sakprövning.

35 Det följer vidare av EU-domstolens fasta praxis att det, inom ramen för det samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

36 Frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras således vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

37 I förevarande fall avser den första frågan tolkningen av unionsrätten och i synnerhet frågan huruvida en referensperson har rätt att överklaga ett beslut om avslag på en viseringsansökan inom ramen för det överklagande

som föreskrivs i artikel 32.3 i viseringskodexen.

38 Förutom att det i beslutet om hänskjutande ges en tillräcklig redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheterna för att den ställda frågans omfattning ska kunna fastställas framgår det för övrigt inte att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller att frågan är hypotetisk.

39 Kamalaranee Vethanayagam, referensperson och syster respektive svägerska till viseringssökandena, som är bosatt i Nederländerna, har nämligen såsom framgår av beslutet om hänskjutande, liksom viseringssökandena överklagat viseringskontorets avslag på deras viseringsansökan.

40 Ett svar från EU-domstolen avseende den tolkning som begärts av den hänskjutande domstolen framstår således som nödvändigt för att den domstolen ska kunna meddela sin dom.

41 Den första frågan kan därför tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

42 Vad gäller tolkningen av artikel 32.3 i viseringskodexen framgår det av EU-domstolens fasta praxis att vid tolkningen av unionsbestämmelser ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i (dom av den 7 februari 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

43 Vad för det första gäller lydelsen i artikel 32.3 i viseringskodexen föreskrivs det i första meningen i den bestämmelsen att "[s]ökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga". Det framgår således av lydelsen i nämnda bestämmelse att rätten att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering uttryckligen erkänns berörda viseringssökande.

44 Erkännandet av denna rättighet motsägs inte av att det i andra meningen i artikel 32.3 i viseringskodexen föreskrivs att överklagandet av beslutet om avslag på viseringsansökan ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan "i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning".

45 EU-domstolen har i detta hänseende genom att hänvisa till medlemsstaternas lagstiftning redan fastställt att unionslagstiftaren har överlåtit till medlemsstaterna att bestämma vilken beskaffenhet och vilken konkret utformning som ska gälla för de rättsmedel som står till viseringssökandens förfogande (dom av den 13 december 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 25).

46 Härav följer att hänvisningen till medlemsstaternas nationella lagstiftning endast avser de processuella bestämmelserna medan fastställandet av den person som har rätt att överklaga uttryckligen föreskrivs i artikel 32.3 i viseringskodexen.

47 Detta stöds för det andra även av det sammanhang som artikel 32.3 i viseringskodexen ingår i. Det framgår i detta sammanhang av artikel 47.1 h i viseringskodexen att medlemsstaternas centrala myndigheter och konsulat ska förse allmänheten med all relevant information som rör viseringsansökan, särskilt att avslagsbeslut ska meddelas sökanden och att de har rätt att överklaga.

48 Det framgår dessutom av standardformuläret i bilaga VI till viseringskodexen som ska användas för underrättelse och motivering av beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering, att det riktar sig till den viseringssökande eller viseringsinnehavaren. Standardformuläret innehåller även en förteckning över skäl som enligt artikel 32.1 i viseringskodexen kan motivera ett avslagsbeslut. Det framgår att ett sådant beslut endast kan motiveras av skäl som hänför sig till den viseringssökande.

49 Den behöriga myndigheten ska nämligen efter det att den i det formulär som den ska fylla i, ha kryssat i att den, beroende på fallet, "prövat viseringsansökan" eller "prövat visering[en]", ange det eller de skäl som motiverar avslag, återkallande eller upphävande av viseringen bland de elva skälen i formuläret. Dessa skäl består av följande: den resehandling som har lämnats in av sökanden utgör en efterbildning; motivering till syftet med vistelsen och villkoren för vistelsen har inte lämnats; sökanden har inte styrkt att vederbörande har tillräckliga medel för sitt uppehälle under vistelsetiden; sökanden har redan vistats i 90 dagar under den innevarande 180-dagarsperioden på medlemsstaternas territorium på grundval av en enhetlig visering eller en visering med territoriellt begränsad

giltighet; en registrering i syfte att neka inresa har utfärdats i Schengens informationssystem (SIS); en eller flera medlemsstater anser att sökanden är ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller en eller flera av medlemsstaternas internationella förbindelser; bevis på innehav av en lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring har inte lämnats; de uppgifter som lämnats in avseende motiveringen till syftet med sökandens planerade vistelse och villkoren för vistelsen är inte trovärdiga; sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan viseringen löper ut har inte kunnat bekräftas; tillräckliga bevis har inte tillhandahållits för att sökanden inte har kunnat ansöka om visering i förväg, som skulle berättiga att viseringsansökan lämnas in vid gränsen; och innehavaren av viseringen har begärt att viseringen ska återkallas.

50 Det framgår således av det sammanhang som artikel 32.3 i viseringskodexen ingår i att den enda person som har rätt att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering är den viseringssökande.

51 Vad för det tredje gäller de mål som eftersträvas med viseringskodexen, framgår det av artikel 1 i densamma, jämförd med skälen 18 och 28 däri, att viseringskodexen – för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av den gemensamma viseringspolitiken – har som syfte att inrätta förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod.

52 Det ska i detta hänseende påpekas att visering i artikel 2.2 a och b i viseringskodexen definieras som ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat antingen för transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en 180-dagarsperiod, från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium, eller för transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna. Det följer således att ett sådant tillstånd ger den viseringssökande särskilda rättigheter.

53 I den mån det överklagande som avses i artikel 32.3 i viseringskodexen avser att ändra beslutet om avslag på ansökan om visering, är det den viseringssökande, såsom den som beslutet riktar sig till, som har ett direkt och specifikt intresse av att överklaga det beslutet.

54 Detta konstaterande hindrar inte att medlemsstaterna, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 45 ovan, när de bestämmer vilken beskaffenhet och vilken konkret utformning som ska gälla för de rättsmedel som står till viseringssökandens förfogande, ger referenspersonen rätt att intervensera tillsammans med den viseringssökande i det överklagandeförfarande som avses i artikel 32.3 i viseringskodexen.

55 Med hänsyn till det som har fastställts i punkt 47 ovan kan referenspersonen emellertid endast vara delaktig i egenskap av underordnad och sekundär part i förhållande till den viseringssökande och inte självständigt.

56 Artikel 32.3 i viseringskodexen utgör med hänsyn till övervägandena ovan, för övrigt inte heller hinder för att den som beslutet om avslag på ansökan om visering riktar sig till ger en utomstående befogenhet att företräda vederbörande vid domstol.

57 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 32.3 i viseringskodexen ska tolkas så, att den inte tillåter referenspersonen att i eget namn överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering.

Den andra och den tredje tolkningsfrågan

58 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 8.4 d och artikel 32.3 i viseringskodexen ska tolkas så, att i de fall då det finns en bilateral överenskommelse om representation, enligt vilken den representerande medlemsstatens konsulära myndigheter har behörighet att fatta beslut om avslag på ansökan om visering, ankommer det på de behöriga myndigheterna i den staten att pröva överklaganden av ett beslut om avslag på ansökan om visering.

59 Det ska i syfte att besvara dessa frågor påpekas att det i avdelning III fastställs regler för förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar.

60 I den mån dessa regler hänvisar till medlemsstaterna, avser dessa även Schweiziska edsförbundet, såsom bland annat framgår av artikel 2 i avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket, jämförd med skäl 34 i viseringskodexen.

61 Det framgår för det första av artikel 4.1 i viseringskodexen att viseringsansökningar i princip ska prövas av

konsulaten.

62 Vad vidare gäller den medlemsstat som är behörig att pröva och besluta om en ansökan om enhetlig visering anges i artikel 5.1 i viseringskodexen att behörig medlemsstat är den medlemsstat vars territorium är det enda målet för resan eller resorna, om besöket omfattar fler än ett mål; den medlemsstat vars territorium utgör huvudmålet för resan eller resorna vad avser vistelsens längd eller syfte, eller om inget huvudmål kan fastställas, den medlemsstat vars yttre gräns den sökande avser att passera för att resa in på medlemsstaternas territorium.

63 Vad vidare gäller konsulär territoriell behörighet följer det av artikel 6.1 i viseringskodexen att viseringsansökningar i princip ska lämnas in till konsulatet för den behöriga stat inom vars jurisdiktion sökanden är lagligt bosatt.

64 Det framgår emellertid av artikel 8.5 och 8.6 i viseringskodexen, jämförd med skäl 4 i densamma, att för att undvika att det krävs en oproportionerlig ansträngning från viseringssökandenas sida för att kunna få tillgång till ett konsulat, ska de medlemsstater som saknar eget konsulat i ett tredjeland eller i en del av ett tredjeland bemöda sig om att ingå överenskommelser om representation.

65 Det anges uttryckligen i artikel 8 i viseringskodexen i detta hänseende att medlemsstaterna kan ingå bilaterala överenskommelser med varandra, genom vilka den ena medlemsstaten samtycker till att företräda en annan medlemsstat vid beslut om viseringsansökningar.

66 Vidare föreskrivs i artikel 8, vad gäller omfattningen av representationen, de olika situationer som kan uppkomma beroende på det beslut som kommer att fattas avseende viseringsansökan, samt villkoren i överenskommelsen om representation.

67 I de fall då viseringsansökan kommer att beviljas föreskrivs för det första, i artikel 8.1 i viseringskodexen följande: ”En medlemsstat kan samtycka till att representera en annan medlemsstat som enligt artikel 5 är behörig att pröva ansökningar och utfärda viseringar på den medlemsstatens vägnar. En medlemsstat kan också företräda en annan medlemsstat begränsat till att endast ta emot ansökningar och registrera biometriska kännetecken.”

68 Vid utfärdande av viseringar fastställs således två representationsnivåer i artikel 8.1 i viseringskodexen. Den första nivån omfattar prövning av viseringsansökan och utfärdande av viseringar medan den andra mindre långtgående nivån endast omfattar mottagandet av ansökningar.

69 I de fall då beslutet rör avslag på viseringsansökan fastställs i artikel 8 i viseringskodexen för det andra, två olika representationsnivåer, varav den första nivån utgör den allmänna regeln och den andra nivån en specialregel.

70 Vad beträffar den allmänna regeln föreskrivs i artikel 8.2 i viseringskodexen att den representerande medlemsstatens konsulat när det överväger att avslå en ansökan, ska överlämna ansökan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som den representerar, så att de kan fatta ett slutligt beslut om ansökan.

71 Vad gäller specialregeln föreskrivs i artikel 8.4 d i viseringskodexen att konsulatet i den medlemsstat som representerar en annan medlemsstat får, genom den bilaterala överenskommelse som ingåtts mellan två medlemsstater, med avvikelse från specialregeln, bemyndigas att avslå en ansökan om visering efter prövning av ansökan.

72 I de fall då den medlemsstat som representerar en annan medlemsstat anser att en viseringsansökan ska avslås ska den med andra ord, förutsatt att inget annat stadgas i den bilaterala överenskommelsen om representation, överlämna ansökan till myndigheterna i den medlemsstat som den representerar. Det ankommer på nämnda myndigheter att fatta ett slutligt beslut. Det ankommer däremot på myndigheterna i den medlemsstat som representerar en annan medlemsstat att avslå viseringsansökan och således fatta ett slutligt beslut i de fall då detta föreskrivs i den bilaterala överenskommelsen om representation.

73 Härav följer att fastställandet av den stat som är behörig att fatta det slutliga beslutet och således mot vilken överklagandet ska riktas beror – i den mån det i artikel 32.3 i viseringskodexen föreskrivs att överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om visering ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan – i de fall då det finns en överenskommelse om representation mellan två medlemsstater, på lydelsen i överenskommelsen.

74 I den mån Konungariket Nederländernas territorium i förevarande fall var det enda målet för resan för sökandena i det nationella målet borde viseringsansökningarna, om det inte hade funnits en överenskommelse om representation, enligt artiklarna 5 och 6 i viseringskodexen ha överlämnats till den medlemsstatens konsulat i Sri Lanka. Eftersom Konungariket Nederländerna emellertid inte har något eget konsulat i det landet ingick det, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, en överenskommelse om representation med Schweiziska edsförbundet den 1 oktober 2014. Den överenskommelsen gjorde det möjligt för sökandena i det nationella målet att lämna in sina ansökningar om visering för kortare vistelse i Nederländerna till det schweiziska konsulatet i Colombo.

75 Det föreskrivs i överenskommelsen att Schweiziska edsförbundet, när det företräder Konungariket Nederländerna, bland annat ska ”avslå en ansökan om visering när så är lämpligt i enlighet med artikel 8.4 d i viseringskodexen” och ”pröva överklaganden i enlighet med den representerande medlemsstatens nationella lagstiftning”.

76 Härav följer att i den mån det enligt nämnda överenskommelse ankommer på Schweiziska edsförbundet att fatta ett slutligt beslut om de ansökningar om visering för kortare vistelse i Nederländerna som lämnats in av sökandena i det nationella målet, är det även Schweiziska edsförbundet som är behörigt att pröva de överklaganden som riktas mot besluten om avslag på ansökan om visering i enlighet med artikel 32.3 i viseringskodexen.

77 Mot denna bakgrund ska den andra och tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 8.4 d och artikel 32.3 i viseringskodexen ska tolkas så, att i de fall då det finns en bilateral överenskommelse om representation, enligt vilken den representerande medlemsstatens konsulära myndigheter har behörighet att fatta beslut om avslag på ansökan om visering, ankommer det på de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten att pröva överklaganden av ett beslut om avslag på ansökan om visering.

Den fjärde frågan

78 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida en tolkning av artikel 8.4 d i viseringskodexen i förening med artikel 32.3 i samma kodex, enligt vilken ett överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om visering ska riktas mot den representerande medlemsstaten, är förenlig med den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd.

79 EU-domstolen konstaterar i detta hänseende att tolkningen av bestämmelserna i viseringskodexen, vilket även omfattar rätten att överklaga i artikel 32.3 däri, ska såsom följer av skäl 29 i viseringskodexen, göras i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och i stadgan.

80 Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten, som det hänvisas till i artikel 19.1 andra stycket FEU, utgör nämligen en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen och den har numera även stadfästs i artikel 47 i stadgan (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 35).

81 Med hänsyn till det särskilda sammanhang som artikel 32.3 i viseringskodexen ingår i ankommer det på varje medlemsstat att säkerställa att de grundläggande rättigheterna iakttas, däribland rätten till ett effektivt domstolsskydd, genom att fastställa beskaffenheten och utformningen av överklagande av beslut om avslag på ansökan om visering, med iakttagande av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punkterna 25 och 42).

82 Härav följer att oavsett om den stat, mot vilken överklagandet av ett beslut om avslag på ansökan om visering, enligt lydelsen i överenskommelsen om representation, ska riktas mot den representerande staten eller den representerade staten, måste de grundläggande rättigheterna, däribland viseringssökandes rätt till ett effektivt domstolsskydd, iakttas.

83 Den omständigheten att ett slutligt beslut om avslag på ansökan om visering har fattats av den representerande staten, som i det nationella målet, påverkar inte skyldigheten att iakttä en sådan rättighet.

84 Viseringskodexen innebär i detta hänseende, såsom anges i skäl 34 däri, i den mening som avses i avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket, en vidareutveckling av bestämmelserna i

Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437, jämförd med artikel 3 i beslut 2008/146.

85 Schweiziska edsförbundet kan enligt viseringskodexen utfärda enhetliga viseringar som gäller inom hela Schengenområdet.

86 Även om Schweiziska edsförbundet inte är en EU-medlemsstat är det emellertid inte endast, såsom medlem i Europarådet sedan den 6 maj 1963, part till Europakonventionen utan framför allt en associerad stat på grundval av avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket. I tionde skälet i det avtalet anges att ”Schengensamarbetet vilar på principerna om frihet, demokrati, rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna, som garanteras särskilt genom Europakonventionen ...”.

87 Avtalet om Schweiziska edsförbundets associering till Schengenregelverket skapar dessutom, såsom framgår av artikel 1.2 däri, ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, vilket medför att Schweiziska edsförbundet, såsom föreskrivs i artikel 2 i samma avtal, ska genomföra samtliga bestämmelser i Schengenregelverket i enlighet med de förfaranden som avtalet föreskriver.

88 Mot denna bakgrund ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. En tolkning av artikel 8.4 d i viseringskodexen i förening med artikel 32.3 i samma kodex, enligt vilken ett överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om visering ska riktas mot den representerande medlemsstaten, är förenlig med den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd.

Rättegångskostnader

89 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 32.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013, ska tolkas så, att den inte tillåter referenspersonen att i eget namn överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering.**
- 2) **Artikel 8.4 d och artikel 32.3 i förordning nr 810/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 610/2013, ska tolkas så, att i de fall då det finns en bilateral överenskommelse om representation, enligt vilken den representerande medlemsstatens konsulära myndigheter har behörighet att fatta beslut om avslag på ansökan om visering, ankommer det på de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten att pröva överklaganden av ett beslut om avslag på ansökan om visering.**
- 3) **En tolkning av artikel 8.4 d i förordning nr 810/2009 i förening med artikel 32.3 i samma förordning, i dess lydelse enligt förordning nr 610/2013, enligt vilken ett överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om visering ska riktas mot den representerande medlemsstaten, är förenlig med den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: nederländska.