

Vec C-225/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

14. marec 2019

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. marec 2019

Žalobca:

R.N.N.S.

Žalovaný:

Minister van Buitenlandse Zaken

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka na jednej strane zamietnutia žiadosti o krátkodobé vízum z dôvodu, že členský štát po predchádzajúcej konzultácii v súlade s článkom 22 Vízového kódexu vzniesol námietky, a na druhej strane, zrejme nedostatočnej, právnej ochrany proti takémuto dôvodu zamietnutia.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Tento návrh podľa článku 267 ZFEÚ sa týka jednak otázky, akým spôsobom možno preskúmať zamietnutie žiadosti o víza z dôvodu, že iný členský štát vzniesol námietky, v rámci konania o žalobe namierenej proti tomuto zamietnutiu, a či takýto spôsob preskúmania predstavuje účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej aj „Charta“) a jednak otázky, či takéto zamietnutie spĺňa v prípade okolností, o aké ide vo veci samej, požiadavky kladené na dobrú správu vecí verejných v zmysle článku 41 Charty.

Prejudiciálne otázky

1. Predstavuje opravný prostriedok v zmysle článku 32 ods. 3 Vízového kódexu proti konečnému rozhodnutiu o zamietnutí udelenia víza podľa článku 32 ods. 1 písm. a) bodu vi) Vízového kódexu účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie v prípade týchto okolností:

– v odôvodnení rozhodnutia členský štát uviedol len toľko, že „Jeden alebo viaceré členské štáty Vás považujú za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie v zmysle článku 2 bodu 19, resp. 21 Kódexu schengenských hraníc, alebo pre medzinárodné vzťahy jedného alebo viacerých členských štátov“;

– v rozhodnutí a ani v konaní o opravnom prostriedku členský štát neuviedol, na ktorý konkrétny dôvod, resp. konkrétne dôvody zo štyroch dôvodov uvedených v článku 32 ods. 1 písm. a) bode vi) Vízového kódexu sa odvoláva,

– v konaní o opravnom prostriedku členský štát neuvádza podrobnejšie informácie o obsahu a ani podrobnejšie obsahové zdôvodnenie, pokiaľ ide o dôvod, resp. dôvody, z ktorých vychádzajú námietky iného členského štátu (resp. iných členských štátov)?

2. Je v prípade okolností uvedených v prvej otázke zachované právo na dobrú správu vecí verejných v zmysle článku 41 Charty, a to najmä v súvislosti s povinnosťou správneho orgánu odôvodniť svoje rozhodnutie?

3.a. Zmení sa odpoveď na prvú a druhú otázku, ak členský štát v konečnom rozhodnutí o udelení víz odkáže na skutočne existujúcu a dostatočne konkretizovanú možnosť podať opravný prostriedok v inom členskom štáte proti menovite označenému príslušnému orgánu v tomto inom členskom štáte (resp. v týchto iných členských štátoch), ktorý (resp. ktoré) vzniesol (resp. vzniesli) námietky uvedené v článku 32 ods. 1 písm. a) bode vi) Vízového kódexu a v rámci takéhoto opravného prostriedku možno preskúmať dôvod zamietnutia?

3.b. Vyžaduje sa pre kladnú odpoveď na prvú otázku v spojení s treťou otázkou písm. a), aby sa rozhodnutie v konaní o opravnom prostriedku, ktoré sa vedie v členskom štáte, ktorý prijal konečné rozhodnutie a proti ktorému je toto konanie namierené, prerušilo dovtedy, kým navrhovateľ mohol využiť svoje právo podať opravný prostriedok v inom členskom štáte (alebo iných členských štátoch) a ak žiadateľ túto možnosť využije, kým sa vyhlási (konečné) rozhodnutie o tomto opravnom prostriedku?

4. Má na odpoveď na tieto otázky vplyv, či (orgánu) v členskom štáte (resp. členských štátoch), ktorý podal námietky proti udeleniu víz, môže v konaní o opravnom prostriedku namierenom proti konečnému rozhodnutiu o žiadosti o udelenie víz vstúpiť do konania ako druhý odporca a na základe tohto postavenia môže získať príležitosť, aby uviedol dôvod, resp. dôvody, ktoré ho viedli k vzneseniu jeho námietok?

Uvedené ustanovenia práva Únie

Charta základných práv Európskej únie: články 41 a 47

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex): články 22 a 32

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS): články 38 až 40

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

Algemene Wet Bestuursrecht (Všeobecný správny zákon, ďalej len „Awb“): články 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Žalobca je egyptským štátnym príslušníkom. Dňa 9. júna 2017 predložil žiadosť o vízum, pretože chcel navštíviť svojich svokrovcov v Holandsku. Holandské zastupiteľstvo v Amáne (Jordánsko) túto žiadosť po predchádzajúcej konzultácii s inými členskými štátmi v zmysle článku 22 Vízového kódexu zamietlo. V rámci odôvodnenia sa uvádzalo len toľko, že: „Jeden alebo viaceré členské štáty Vás

považujú za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie v zmysle článku 2 bodu 19, resp. 21 Kódexu schengenských hraníc, alebo pre medzinárodné vzťahy jedného alebo viacerých členských štátov“.

- 2 Z interného dokumentu miesta udeľujúceho víza vyplýva, že námietky vznieslo Maďarsko. Žalobca požiadal v tomto štáte v roku 2015 o krátkodobé víza. Táto žiadosť bola zamietnutá. Pokúšal sa zistiť dôvody, resp. pozadie predmetných námietok od zastupiteľstiev Maďarska v Holandsku, v Káhire (Egypt) a v Sofii (Bulharsko), avšak nepodarilo sa mu ich získať v zrozumiteľnej podobe. Nebol informovaný ani o tom, ktorý maďarský orgán vzniesol námietky.
- 3 Žalobca podal proti tomuto zamietavému rozhodnutiu sťažnosť a následne žalobu na Rechtbank den Haag (súd v Haagu, Holandsko), ktorý rozhoduje vo vízových záležitostiach v prvom a zároveň poslednom stupni.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Podľa článku 22 Vízového kódexu môžu členské štáty vyžadovať, aby sa s nimi konzultovalo pred rozhodnutím o žiadosti o vízum podanej štátnymi príslušníkmi (určitými kategóriami týchto príslušníkov) určitých tretích krajín. Ak iný členský štát vznesie námietky proti udeleniu víz, schengenské vízum sa v súlade s článkom 32 ods. 1 písm. a) bodom vi) Vízového kódexu neudelí. Takéto námietky proti udeleniu víza sú založené na dôvodoch vnútroštátnej povahy, pre ktoré bol žiadateľ označený za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy. Námietky môžu byť podľa tohto ustanovenia odôvodnené aj zápisom do európskeho oznamovacieho systému, akým je napríklad vízový informačný systém (ďalej len „VIS“) alebo schengenský informačný systém (ďalej len „SIS“). Žalobca však nebol zapísaný do takéhoto európskeho systému pre odopretie vstupu.
- 5 V konaní vo veci samej vzniká otázka, či a akým spôsobom je v rámci žaloby namierenej proti konečnému rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o vízum možné preskúmať dôvod zamietnutia a či sa takýto spôsob preskúmania považuje za účinný prostriedok nápravy.
- 6 Žalovaný tvrdí, že okolnosť, že členský štát chcel byť konzultovaný, je dôverným postupom. V rámci rozhodnutia o udelení víza preto nebol povinný uviesť, že členský štát žiadal o konzultáciu. Konzultácia sa uskutočňuje prostredníctvom VIS, ale vo VIS sa v súvislosti s príslušnými závermi neuchovávajú nijaké údaje. Na základe dopytu vo VIS teda nemožno zistiť, či boli vznesené námietky, a prípadne čo bolo obsahom týchto námietok. Nemusí byť preto nevyhnutne správne, že dotknuté námietky v tejto veci vzniesli maďarské vízové orgány. Tieto námietky mohli vzniesť aj iné maďarské služobné úrady. Žalovanému preto nie je známe, ktorý maďarský orgán vzniesol námietky a z akého dôvodu. V konaní o sťažnosti preto nemohol zmeniť zamietavé rozhodnutie, pričom toto rozhodnutie je v prebiehajúcom konaní o žalobe záväzné aj pre holandský súd. Podľa žalovaného sa žalobca musí obrátiť na maďarské orgány, ak sa domnieva, že tieto

údaje o jeho osobe boli zapísané nesprávne alebo v rozpore so zákonom. Článok 47 Charty nebráni takémuto postupu.

- 7 Žalobca sa domnieva, že nejde o účinný prostriedok nápravy. Keďže nie sú známe dôvody maďarských orgánov, žalobca je konfrontovaný s rozhodnutím Holandska, ktoré z obsahového hľadiska nemohol spochybniť. Jeho tvrdenia namierené proti dôvodu zamietnutia v konaní o žalobe by navyše neboli preskúmané po hmotnoprávnej stránke.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 8 Rechtbank (súd) vo svojej doterajšej judikatúre v podobných prípadoch vychádzal z predpokladu, že v druhom členskom štáte existuje primeraná právna ochrana proti námietkam vzneseným týmito druhým členskými štátmi. V každom z týchto prípadov však existoval zápis v európskom oznamovacom systéme, akým je VIS. V iných rozhodnutiach Rechtbank (okresný súd) rozhodol, že takáto ochrana neexistuje alebo že nie je dostatočná.
- 9 Pre otázku, či v prejednávanej veci existuje dostatočná právna ochrana, je predovšetkým podstatné, že žalovaný vo svojom právoplatnom rozhodnutí neuviedol, či sa možno brániť proti námietkam namiereným proti udeleniu víz, a v prípade kladnej odpovede, akým spôsobom a na ktorom maďarskom orgáne tak možno urobiť. Nikde v rozhodnutí sa neuvádzali ani informácie o súde, na ktorý sa žalobca v Maďarsku mohol obrátiť so svojou žalobou.
- 10 Okrem toho články 38 až 40 nariadenia o VIS stanovujú, že každý môže príslušné orgány požiadať o opravu údajov, ak sú nesprávne, a o vymazanie údajov, ak boli zaznamenané v rozpore so zákonom. V tejto súvislosti musí existovať možnosť podať žalobu. V prejednávanej veci odmietnutie udelenia víza nespočíva na zápise vo VIS. Hoci sa nariadenie o VIS vzhľadom na túto skutočnosť neuplatní, aj z neho vyplýva, že musí existovať možnosť opraviť nesprávne údaje, na ktoré sa prihliadalo pri posudzovaní žiadosti o víza.
- 11 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa diskusia v zásade týka otázky, či sa má námietka iného členského štátu namierená proti udeleniu víz považovať v prípade konečného rozhodnutia o vízovej žiadosti za okolnosť, ktorá sa v konaní o opravnom prostriedku, ktoré sa môže začať na podnet žiadateľa v súlade s článkom 32 ods. 3 Vízového kódexu, nesmie podrobiť preskúmaniu obsahu. Hrozba pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie, ktorá je v prejednávanej veci relevantná, sa podľa holandského správneho procesného práva spravídla v prípade, ak odôvodňuje napríklad zamietnutie povolenia na dlhodobý pobyt, môže v konaní o žalobe preskúmať aj po obsahovej stránke. Ak iný orgán rozhodol, že ide o tento dôvod zamietnutia, musí existovať možnosť predložiť tomuto inému orgánu opravný prostriedok, ktorá sa spája s dostatočnými zárukami. Len v takom prípade možno upustiť od preskúmania dôvodu zamietnutia v konaní o žalobe namierenej proti konečnému rozhodnutiu, pretože povinnosť zabezpečiť primeranú právnu ochranu existuje v inej podobe.

- 12 Vnútroštátny súd sa predbežne domnieva, že takáto primeraná právna ochrana existuje až vtedy, ak možno dôvod zamietnutia preskúmať aj po obsahovej stránke. Ak sa prijme názor žalovaného, že dôvod zamietnutia v prebiehajúcom konaní o žalobe nemožno preskúmať, nie je splnená požiadavka primeranej právnej ochrany. Vnútroštátny súd zastáva názor, že rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), podľa ktorého vízové orgány disponujú pri posudzovaní žiadosti o vízum širokou mierou voľnej úvahy v súvislosti s určením, či možno uplatniť dôvod zamietnutia (rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862), nemôže s prihliadnutím na článok 47 Charty slúžiť ako ospravedlnenie pre úplné vylúčenie dôvodu zamietnutia z preskúmania v konaní o žalobe.
- 13 V prejednávanom prípade nie je jasné, či maďarské orgány v súvislosti so svojimi námietkami proti udeleniu víz, ktoré odôvodnili verejným poriadkom, vnútornou bezpečnosťou, verejným zdravím alebo medzinárodnými vzťahmi, vydali rozhodnutie, proti ktorému je alebo bolo možné podať opravný prostriedok, ktorý je zabezpečený dostatočnými zárukami, a ktorý žalobca môže, resp. mohol skutočne využiť. Žalovaný sa k tejto otázke vo svojom konečnom rozhodnutí nevyjadril. V prejednávanej veci vyplývajú z vyššie uvedených skutočností pre žalobcu nepriaznivé dôsledky. Vnútroštátny súd sa domnieva, že s prihliadnutím na právo na dobrú správu vecí verejných, ktoré je upravené v článku 41 Charty, a na právo na účinný prostriedok nápravy upravené v článku 47 Charty nie je správne, že sa takáto neistota alebo nejednoznačnosť, pokiaľ ide o existenciu možnosti podať opravný prostriedok, negatívne odráža na žalobcovi.
- 14 Vnútroštátny súd si je vedomý, že žalobca pravdepodobne má alebo môže mať viac informácií o svojej predchádzajúcej žiadosti o vízum. To však nič nemení na tom, že od žalovaného možno očakávať, aby Rechtbank (súd), ktorý je príslušný pre konanie v tejto veci, prípadne aj v spolupráci s Maďarskom, poskytol dostatočné informácie o tejto žiadosti. Iba v takom prípade môže Rechtbank (súd) žalobu preskúmať v celom rozsahu a potvrdiť, že existuje účinný prostriedok nápravy. Rechtbank (súd) v tejto súvislosti poukazuje aj na to, že len tá okolnosť, že Maďarsko žalobcovi v minulosti odmietlo udeliť vízum, nemôže odôvodňovať záver, v zmysle ktorého sa žalobca považuje za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy.
- 15 Ak je žalobca povinný podať v Maďarsku opravný prostriedok proti námietkam Maďarska, vzniká otázka, či sa v takom prípade v prebiehajúcom konaní o žalobe musí počkať na výsledok maďarského konania (ak ešte existuje takáto možnosť), pretože konečné rozhodnutie závisí od tohto výsledku. V prospech takéhoto záveru svedčí, že účinný prostriedok nápravy existuje podľa názoru vnútroštátneho súdu až vtedy, ak sa žalobca môže, resp. mohol domôcť preskúmania námietok v Maďarsku alebo v Holandsku.
- 16 Je však otázne, či odkázanie na konanie v inom štáte zodpovedá zásade „jediného kontaktného bodu“ (ktorá sa okrem iného uvádza v odôvodnení 7 Vízového kódexu), ako aj zásade, podľa ktorej sa o žiadostiach musí rozhodnúť čo možno

najskôr. Ak sa najskôr vyžaduje podanie opravného prostriedku v inej krajine, mohlo by sa prebiehajúce konanie o žalobe skomplikovať a predĺžiť, čím by mohla byť ohrozená jeho účinnosť. Práve táto skutočnosť podporuje preskúmanie obsahu námietok Maďarska v prebiehajúcom konaní. Žalovaný a maďarský orgán, ktorý vzniesol námietky, by však v takom prípade museli Reichtbank (súd) predložiť potrebné informácie o dôvode zamietnutia.

- 17 Žalovaný ďalej poukázal na rozsudok Súdneho dvora z 23. októbra 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318). V tomto konaní Súdny dvor v zásade rozhodol, že článok 47 Charty nebráni tomu, aby bol dôkaz založený na výsledkoch analýz vykonaných treťou osobou, o ktorých táto tretia osoba odmieta poskytnúť informácie, čím sa sťažuje, ba dokonca znemožní overenie alebo vyvrátenie správnosti vyvođených záverov. Vyžaduje sa však, aby sa dodržali zásady efektivity a ekvivalencie. Súdny dvor v tejto súvislosti predpokladal, že účastníci konania mali možnosť vyvrátiť predložený dôkaz, pretože svoje tvrdenia dokázali podložiť inými skutočnosťami, a teda že takýmto spôsobom mohli poprieť výsledky analýz tretej osoby, ktoré slúžili ako dôkazné prostriedky.
- 18 Vnútroštátny súd má pochybnosti, či sa aj námietka iného členského štátu namierená proti udeleniu víz môže považovať za takýto dôkazný prostriedok založený na analýze tretej osoby. Okrem toho nie je v prejednávanej veci jasné, čo bolo obsahom námietok Maďarska a na akých skutočnostiach boli založené. Aj keby sa námietky mohli považovať za dôkazné prostriedky, žalobca by sa proti nim nemohol odvolávať na iné zmysluplné skutočnosti. Vnútroštátny súd je preto presvedčený, že rozsudok vo veci Unitrading sa v tomto konaní neuplatní.