

Дело C-226/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

14 март 2019 г.

Запитваща юрисдикция:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Районен съд Хага,
заседаващ в Харлем) (Нидерландия)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

5 март 2019 г.

Жалбоподател:

К.А.

Ответник:Minister van Buitenlandse Zaken (Министър на външните
работи)**Предмет на главното производство**

Главното производство е, от една страна, относно отказа, постановен по молба за издаване на виза за краткосрочно пребиваване, тъй като след предварително проведените консултации по член 22 от Визовия кодекс държава членка е повдигнала възражения срещу това, и от друга страна, относно възможната недостатъчна правна защита срещу това основание за отказ.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

От една страна, настоящото преюдициално запитване по член 267 ДФЕС е относно въпроса по какъв начин отхвърлянето на молба за виза поради постъпили възражения от друга държава членка може да бъде предмет на контрол в рамките на производството по обжалване на този отказ и дали този вид контрол представлява ефективно средство за правна защита по

смисъла на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), а от друга страна, преюдициалното запитване е относно въпроса дали отказ като постановление при обстоятелствата в главното производство удовлетворява изискванията за добра администрация по смисъла на член 41 от Хартата.

Преюдициални въпроси

1. Представлява ли правото на обжалване по смисъла на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс срещу окончателно решение, с което се отказва издаването на виза на основание на член 32, параграф 1, буква а), подточка vi) от Визовия кодекс, ефективно правно средство за защита по смисъла на член 47 от Хартата на Европейския съюз, като се имат предвид следните обстоятелства:

– в мотивите към решението държавата членка е посочила единствено следното: „Една или повече държави членки Ви смятат за заплахата за общественения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве по смисъла на член 2, точка 19, съответно 21 от Кодекса на шенгенските граници или за международните отношения на една или повече държави членки“;

– нито в решението, нито в производството по обжалване държавата членка посочва кое специфично основание, съответно кои специфични основания от посочените в член 32, параграф 1, буква а), подточка vi) от Визовия кодекс четири основания е/са налице;

– в производството по обжалване държавата членка не представя нито допълнителни съдържателни подробности, нито допълнителни мотиви по същество относно основаниято, съответно основанията, изтъквани във възраженията на другата държава членка/другите държави членки?

2. Съблюдава ли се при описаните в първия въпрос обстоятелства правото на добра администрация по смисъла на член 41 от Хартата, по-специално предвид задължението на администрацията за мотивиране на издаваните актове?

3. а) Би ли бил различен отговорът на въпроси 1 и 2, ако в окончателния акт относно издаването на визата съответната държава членка се позове на действително съществуваща и достатъчно добре описана възможност за обжалване в другата държава членка срещу поименно посочен компетентен орган на тази държава членка/тези държави членки, който е повдигнал възраженията по член 32, параграф 1, буква а), подточка vi) от Визовия кодекс, и в рамките на това производство по обжалване може да се подложи на контрол основаниято за отказ?

3. б) За утвърдителния отговор на първия във връзка с третия въпрос необходимо ли е изпълнението на решението в производството по

обжалване във и срещу постановилата окончателното решение държава членка да бъде спряно, докато кандидатът се възползва от възможността за обжалване в другата държава членка/другите държави членки, а в случай че кандидатът направи това — изпълнението да бъде спряно до постановяване на (окончателно) решение в производството по обжалване?

4. За отговора на въпросите от значение ли е дали на (органа в) държавата членка/държавите членки, която/които е/са възразила/възразили срещу издаването на виза, може да му бъде предоставена възможност да бъде конституиран като съответник в производството по обжалване срещу окончателното решение по молбата за виза и в това качество му бъде предоставена възможност да посочи основанията, съответно основанията, с които подкрепя своите възражения?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз, членове 41 и 47

Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (наричан по-нататък „Визовият кодекс“), членове 22 и 32

Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (наричан по-нататък „Регламентът за ВИС“), членове 38—40

Посочени разпоредби от националното право

Algemene Wet Bestuursrecht (Общ административен закон, наричан по-нататък „Awb“), членове 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателката е сирийска гражданка и живее в Саудитска Арабия. Тя е вдовица и има пълнолетни деца, едното от които живее в Швеция, а три — в Нидерландия. На 2 януари 2018 г. тя подава молба за виза, за да посети нейните живеещи в Нидерландия деца. Нидерландското представителство в Аман, Йордания, отхвърля молбата. В мотивите се посочва само следното: „Една или повече държави членки Ви смятат за заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве по смисъла на член 2, точка 19, съответно 21 от Кодекса на шенгенските граници или за международните отношения на една или повече държави членки“. От оспорвания акт е видно, че възраженията срещу издаването на виза са повдигнати от германските органи.

- 2 Жалбоподателката посочва в подадената по административен ред жалба, че предполага на какви основания почива решението за отказ. Когато в миналото съпругът ѝ учил в Германия, тя живеела с него в Германия. Доколкото можела да си спомни, преди четири или пет години получила чрез посредник виза за краткосрочно пребиваване в Германия. Тя заплатила на посредника услугите по издаването на визата (това не било необичайна практика в Саудитска Арабия), тъй като в действителност ѝ била издадена визата. Преди да отпътува, германското посолство проверило издадената виза. Било установено, че тя не е регистрирана в посолството. Поради това жалбоподателката не отпътувала за Германия. Според нея този инцидент не представлява заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност. Освен това тя посочва, че през 2007 г. вече посетила членове на нейното семейство в Нидерландия, след което се върнала в Саудитска Арабия.
- 3 Жалбоподателката обжалва отказа първо по административен ред, а впоследствие и по съдебен ред с жалба пред Rechtbank Den Haag (Районен съд Хага), който правораздава по дела относно визите като първа и последна инстанция.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Съгласно член 22 от Визовия кодекс държавите членки могат да изискват да бъдат консултирани, преди да се произнесе решение по молби за виза, подадени от (специфични категории от) граждани на конкретни трети държави. Когато друга държава членка възрази срещу издаването на виза, на основание член 32, параграф 1, буква а), подточка vi) от Визовия кодекс се отказва шенгенската виза. Тези възражения срещу издаването на виза се основават на национални съображения, поради които кандидатът е квалифициран като заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве или международните отношения. Съгласно тази разпоредба възраженията могат да се основават на сигнал в европейска система за обмен на данни като Визовата информационна система (наричана по-нататък „ВИС“). Подобен сигнал относно жалбоподателката във връзка с постановен отказ за влизане обаче не е регистриран в такава европейска система.
- 5 В главното производство се поставя въпросът дали и по какъв начин основаниято за отказа може да бъде подлагано на контрол в рамките на производството по жалбата срещу окончателното отхвърляне на молбата за виза и дали този вид контрол представлява ефективно правно средство за защита.
- 6 Според жалбоподателката не се осигурявала ефективна правна защита. Тъй като мотивите на германските органи оставали неизвестни, тя била изправена пред решение на нидерландските власти, срещу което тя не можела да изложи никакви аргументи по същество. Освен това изложените

от нея доводи срещу основанието за отказ не били подложени на контрол по същество. Оспорваният акт бил в противоречие и с правото на добра администрация (член 41 от Хартата). По-специално основанието за отказ било толкова широко формулирано, че не било възможно да бъде оспорено. Ответникът следвало да се обърне към германските власти, за да научи на какво основание жалбоподателката била разглеждана като заплаха. Жалбоподателката отправила съответно искане до ответника в производството по административно обжалване, но бил постановен отказ. Според ответника Визовият кодекс не го задължавал да извършва последващи проверки в това отношение. Според жалбоподателката, дори и ако това твърдение било вярно, посоченото задължение се извеждало от правото на Съюза. Във връзка с това тя се позовава на съображения 13 и 18 от Визовия кодекс, на член 41 от Хартата и на решение на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) от 31 януари 2006 г., Комисия/Испания (С-503/03, EU:C:2006:74). Накрая жалбоподателката посочва, че Германия не я е регистрирала в ШИС, поради което не било необходимо да се установява забрана за целия ЕС.

- 7 Според ответника член 32, параграф 1, буква а), подточка vi) от Визовия кодекс му давал правомощието и го задължавал да откаже издаването на виза, когато дадена държава от Шенгенското пространство квалифицира чужденеца като заплаха за общественения ред, за вътрешната сигурност, за общественото здраве или за международните отношения на определена държава членка. Освен това от Визовия кодекс не можело да се изведе задължение за отправяне на запитване до германските органи с цел да се получат сведения за причините, поради които били повдигнати възражения срещу издаването на визата, като получената информация да бъде предадена на жалбоподателката. Такова задължение не можело да се изведе и от съображения 3 и 18 от Визовия кодекс. От съображение 13 следвало по-специално че за да се улесни процедурата по издаване на визи, държавите членки следвало да предвидят различни форми на сътрудничество. От съображение 18 пък се извеждало значението на сътрудничеството за еднообразното прилагане на общата визова политика. В допълнение жалбоподателката не представила достатъчно доказателства за нарушение на правото на добра администрация по смисъла на член 41 от Хартата. Ответникът се позовава на решение на Съда от 23 октомври 2014 г., Unitrading (С- 437/13, EU:C:2014:2318, наричано по-нататък „решение Unitrading“). Освен това не било установено, че в Нидерландия жалбоподателката нямала достъп до ефективен правен способ за защита. Тя са ползвала в Нидерландия от правото делото ѝ да бъде разгледано в рамките на справедлив и открит съдебен процес, поради което не се нарушавал член 47 от Хартата. Освен това жалбоподателката не доказала, че не разполага с ефективен правен способ за защита в Германия.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 В досегашната си практика Rechtbank приема в сходни случаи, че в останалите държави членки се предоставя адекватна правна защита срещу повдигнати възражения. По тези дела обаче винаги е било налице запис в европейска система за обмен на данни като ВИС. В други съдебни решения Rechtbank приема, че липсва или е недостатъчна тази правна защита.
- 9 За отговора на въпроса дали в настоящия случай е налице достатъчна правна защита, най-напред е от значение обстоятелството, че в окончателното си решение ответникът не е посочил дали и ако това е така как и пред кой германски орган могат да се оспорват повдигнатите възражения срещу издаването на визата. Също така никъде не е представена информация относно съда, пред който жалбоподателката може да подаде жалба по съдебен ред в Германия.
- 10 В допълнение съгласно членове 38—40 от Регламента относно ВИС всяко лице може да изиска от компетентните органи неточните данни да бъдат коригирани и незаконно запазените данни да бъдат заличени. Следва да е осигурена и възможност за обжалване в това отношение. В настоящото дело отказът за издаване на виза не се основава на запис във ВИС. Въпреки че поради това Регламентът относно ВИС не е пряко приложим, от неговите разпоредби все пак следва, че неточните данни, които са взети предвид при контрола на дадена молба за виза, следва да подлежат на корекция.
- 11 Предвид изложените съображения по същество страните спорят дали повдигнатото от другата държава членка възражение срещу издаването на визата следва да се взема предвид като обстоятелство при постановяването на окончателното решение по молбата за виза, което обстоятелство не подлежи на контрол по същество в производството по обжалване, което може да бъде образувано по жалба на кандидата за виза съгласно член 32, параграф 3 от Визовия кодекс. Съгласно нидерландското административнопроцесуално право обстоятелството, което е релевантно в настоящото дело — дали е налице заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност или общественото здраве — по правило може да бъде предмет на контрол по същество в производството по обжалване, когато с него се обосновава отказ например за издаване на разрешение за продължително пребиваване. Когато друг административен орган е установил наличието на това основание за отказ, този орган трябва да разполага със скрепени с достатъчно гаранции възможности за предприемане на правни действия в това отношение. Единствено в този случай в производството по обжалване на окончателното решение може да отпадне необходимостта от контрол на основанията за отказ, тъй като адекватна правна защита е предоставена по друг начин.
- 12 Запитващата юрисдикция застъпва неокончателното становище, че адекватна правна защита е налице единствено тогава когато основанията за

отказ може да бъде предмет на контрол по същество. Ако в съответствие със застъпеното от ответника становище бъде прието, че в настоящото производство по обжалване основанието за отказ не може да бъде предмет на контрол по същество, не е изпълнено изискването за осигуряване на адекватна правна защита.

- 13 В конкретния случай остава неясно дали когато са повдигнали възражението срещу издаването на визата поради наличие на заплахата за обществен ред, вътрешната сигурност, общественото здраве или международните отношения, германските органи са приели акт, за който е налице или е бил налице скрепен с достатъчно гаранции правен способ за защита, от което може, съответно е можела да се възползва жалбоподателката. Ответникът не посочва нищо в това отношение в неговото окончателно решение. В конкретното производство от това следват неблагоприятни последици за жалбоподателката. След като запитващата юрисдикция взема предвид регламентираното в член 41 от Хартата право на добра администрация и с оглед на установеното в член 47 от Хартата право на ефективни правни средства за защита, тя стига до заключението, че е неправилно да се твърди, че несигурността или неяснотата относно наличието на правни способи за защита е в ущърб на жалбоподателката.
- 14 Запитващата юрисдикция е наясно, че жалбоподателката вероятно би могла да получи или да е получила сама повече информация относно по-рано подадената молба за виза. Това обаче не променя обстоятелството, че от ответника може да се очаква, при необходимост в сътрудничество с Германия, да предостави на Rechtbank достатъчно на данни по този въпрос. Единствено тогава Rechtbank може да извърши цялостна преценка на случая, вследствие на което да се приеме, че е налице ефективно правно средство за защита. Във връзка с това Rechtbank посочва, че от самото обстоятелство, че в миналото Германия е отказала да издаде виза на жалбоподателката, не може да се изведе наличие на заплахата за обществен ред, вътрешната сигурност и общественото здраве или за международните отношения.
- 15 Ако жалбоподателката следва да използва предоставените ѝ в Германия правни способи за защита, се поставя въпросът дали в настоящото производство по обжалване следва да се изчака приключването на германското производство, ако все още е налице съответна възможност такова да бъде образувано, тъй като от това зависи окончателното решение по делото. В подкрепа на тази теза е обстоятелството, че според запитващата юрисдикция ефективно правно средство за защита е налице единствено тогава когато жалбоподателят може да иска да бъде извършен контрол за законосъобразност на повдигнатите възражения в Германия или съответно в Нидерландия.
- 16 Все пак остава спорен въпросът дали препращането към производство в друга държава съответства на принципа на „обслужване на едно гише“ (установен по-специално в съображение 7 от Визовия кодекс), както и на

принципа, че решенията по молбите за визи следва да се постановяват възможно най-бързо. Ако първо следва да се произнесе съд на друга държава, настоящото производство по обжалване би могло да се усложни и удължи прекомерно, вследствие на което би се засегнала неговата ефективност. Тъкмо това е допълнителен аргумент в подкрепа на становището, че повдигнатите от Германия възражения подлежат на контрол по същество в настоящото производство. Ответникът и повдигналите възражения германски административни органи следва обаче да предоставят на Rechtbank необходимата информация относно релевираното основание за отказ.

- 17 Освен това ответникът се позовава на решение Unitrading. В това решение Съдът по същество приема, че член 47 от Хартата не забранява доказването по делото да почива на резултатите от анализите на трето лице, които то отказва да предостави, в резултат на което се затруднява или се прави невъзможно опровергаването на изведените въз основа на тези резултати заключения. Предпоставка за това е обаче да са спазени принципите на ефективност и на равностойност. В това отношение Съдът изхожда от обстоятелството, че страните били в състояние чрез насрещно доказване да подкрепят твърденията, като представят други доводи и по този начин да оборят приетите като доказателства резултати от анализа на дадено трето лице.
- 18 Запитващата юрисдикция има съмнения дали повдигнатото от друга държава възражение срещу издаването на виза може да се разглежда като такова доказателство, почиващо върху анализа на трето лице. Освен това в настоящия случай е неясно какво е съдържанието на повдигнатите от Германия възражения и върху какви факти почиват те. Поради това, дори и тези възражения да могат да бъдат разглеждани като доказателства, жалбоподателката няма да може да им противопостави други смислени доводи. Ето защо запитващата юрисдикция стига до убеждението, че решение Unitrading е ирелевантно за настоящото дело.