

**C-226/19. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. március 14.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Hollandia)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2019. március 5.

**Felperes:**

K. A.

**Alperes:**

Minister van Buitenlandse Zaken

**Az alapeljárás tárgya**

Az alapeljárás tárgyát egyrészt egy rövid távú tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelem azon okból történő elutasítása képezi, hogy a vízumkódex 22. cikke szerinti előzetes egyeztetés lefolytatását követően az egyik tagállam kifogásokat emelt, másrészt pedig az ezen elutasítási indokkal szemben rendelkezésre álló, adott esetben elégtelen jogvédelem.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az EUMSZ 267. cikk szerinti jelen kérelem tárgyát egyrészt az a kérdés képezi, hogy milyen módon vizsgálható meg a vízumkérelem valamely másik tagállam által emelt kifogások miatti elutasítása az ezen elutasítással szemben indított peres eljárás keretében, és hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban még: Charta) 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslatnak minősül-e a vizsgálat e módja, másrészt pedig az a kérdés, hogy az említett elutasítás az alapeljárás körülményei között megfelel-e a Charta 41. cikke értelmében vett megfelelő ügyintézésrel szemben támasztott követelményeknek.

## Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslatnak minősül-e a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése értelmében vett, a vízumkérelemnek a vízumkódex 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontja alapján történő elutasításáról szóló végső döntéssel szemben előterjesztett jogorvoslat az alábbi körülmények között:

– a döntést a tagállam pusztán a következőkkel indokolta: „Önt egy vagy több tagállam a tagállamok közrendjét, belső biztonságát vagy a Schengeni határellenőrzési kódex 2. cikkének 19., illetve 21. pontja értelmében vett közegészségét veszélyeztető, illetve egy vagy több tagállam nemzetközi kapcsolatait fenyegető személynek tekinti”,

– a tagállam sem a döntésben, sem pedig a jogorvoslati eljárásban nem közli, hogy a vízumkódex 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontjában felsorolt négy indok közül mely konkrét indokra, illetve indokokra alapozza az elutasítást,

– a jogorvoslati eljárásban a tagállam sem részletes érdemi információkkal, sem pedig részletes érdemi indokolással nem szolgál a másik tagállam (illetve tagállamok) kifogásainak alapjául szolgáló indokkal, illetve indokokkal kapcsolatban?

2) Biztosított-e az első kérdésben vázolt körülmények között a Charta 41. cikke értelmében vett megfelelő ügyintézéshez való jog, különös tekintettel az igazgatási szervek azon kötelezettségére, hogy döntéseiket indokolják?

3) a) Eltérő választ kell-e adni az első és második kérdésre, ha a tagállam a vízumról szóló végső határozatban a másik tagállamban ténylegesen fennálló és kellően pontosan meghatározott jogorvoslati lehetőségre hivatkozik a vízumkódex 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontjában említett kifogásokat emelő e másik tagállamban (illetve e másik tagállamokban) név szerint megnevezett, hatáskörrel rendelkező hatósággal szemben, és az elutasítási indok e jogorvoslat keretében felülvizsgálható?

3) b) A harmadik kérdés a) pontjával összefüggésben az első kérdésre adandó igenlő válaszhoz szükséges-e, hogy a végső döntést meghozó tagállamban és az e tagállammal szemben lefolytatott jogorvoslati eljárásban felfüggeszék a döntéshozatalt, amíg a kérelmezőnek lehetősége nem nyílik a másik tagállamban (illetve tagállamokban) jogorvoslattal élni, és ha a kérelmező igénybe veszi e lehetőséget, amíg meg nem születik a (végső) döntés e jogorvoslat tárgyában?

4) Befolyásolja-e a kérdések megválaszolását, hogy a vízum kiadásával szemben kifogásokat emelő tagállam (illetve tagállamok) (hatósága) számára lehetőség adható-e arra, hogy a vízumkérelemről szóló végső döntéssel szemben indított jogorvoslati eljárásban második ellenérdekű félként vegyen részt, és e minőségében lehetőséget kaphat annak bemutatására, hogy milyen indokon, illetve indokokon alapulnak a kifogásai?

## **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. és 47. cikk

A Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: vízumkódex): 22. és 32. cikk

A vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló, 2008. július 9-i 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: VIS-rendelet): 38–40. cikk

## **A hivatkozott nemzeti rendelkezések**

Algemene Wet Bestuursrecht (a közigazgatási eljárásról szóló általános törvény, a továbbiakban: Awb): 1:2., 8:26., 8:28., 8:29., 8:31., 8:45. cikk

## **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 A felperes szír állampolgár, aki Szaúd-Arábiában lakik. A felperes özvegy, és nagykorú gyermekei vannak, akik közül egy Svédországban, három pedig Hollandiában lakik. 2018. január 2-án a felperes vízumkérelmet nyújtott be, hogy meglátogassa Hollandiában élő gyermekeit. Az ammáni (Jordánia) holland képviselő elutasította a kérelmet, miután a vízumkódex 22. cikkének megfelelően egyeztetést folytatott más tagállamokkal. Az indokolás keretében a következőket fejtette ki: „Önt egy vagy több tagállam a tagállamok közrendjét, belső biztonságát vagy a Schengeni határellenőrzési kódex 2. cikkének 19., illetve 21. pontja értelmében vett közegészségét veszélyeztető, illetve egy vagy több tagállam nemzetközi kapcsolatait fenyegető személynek tekinti.” A megtámadott határozatból kiderül, hogy a német hatóságok emeltek kifogásokat a vízum kiadásával szemben.
- 2 Panaszában a felperes kifejtette, hogy vannak bizonyos sejtései arról, hogy min alapul az elutasítás. A múltban, amikor a felperes házastársa Németországban tanult, együtt éltek Németországban. Emlékei szerint négy vagy öt évvel ezelőtt Németországban való rövid távú tartózkodásra jogosító vízumhoz jutott közvetítőn keresztül. A közvetítőnek fizetett a vízumért (ez Szaúd-Arábiában nem szokatlan gyakorlat), mire tekintettel a vízumot ténylegesen is megkapta. Elutazása előtt a német nagykövetség ellenőrizte a vízumot. Kiderült, hogy az nem volt a nagykövetségen nyilvántartásba véve. A felperes ezért nem utazott el Németországba. A felperes véleménye szerint ez az eset nem tekinthető a közrend és a belső biztonság veszélyeztetésének. A felperes rámutat továbbá arra, hogy 2007-ben családtagokat látogatott meg Hollandiában egy holland vízummal, és azután visszatért Szaúd-Arábiába.

- 3 A felperes panaszt nyújtott be az elutasítással szemben, majd keresetet indított a vízumügyekben első és egyben utolsó fokon döntő rechtebank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) előtt.

### **Az alapeljárásban részt vevő felek alapvető érvei**

- 4 A vízumkódex 22. cikke értelmében a tagállamok megkövetelhetik, hogy egyeztetést folytassanak velük az egyes harmadik országbeli állampolgárok (bizonyos kategóriáinak) vízumkérelméről történő döntéshozatal előtt. Ha valamely másik tagállam kifogásokat emel a vízum kiadásával szemben, a schengeni vízum iránti kérelmet el kell utasítani a vízumkódex 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontja alapján. Ezek a vízum kiadásával szembeni kifogások azokra a nemzeti indokokra vonatkoznak, amelyek alapján a kérelmezőt a közrendet, a belső biztonságot vagy a közegészséget veszélyeztető, illetve a nemzetközi kapcsolatokat fenyegető személynek minősítik. Az említett rendelkezés értelmében a kifogások tárgyát valamely európai riasztási rendszerben, például a vízuminformációs rendszerben (a továbbiakban: VIS) vagy a Schengeni Információs Rendszerben (a továbbiakban: SIS) szereplő bejegyzés is képezheti. A felperes azonban nem állt ilyen európai rendszerben kiadott, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.
- 5 Az alapeljárásban felmerül a kérdés, hogy megvizsgálható-e, és ha igen, milyen módon, az elutasítási indok a vízumkérelem végső elutasításával szemben indított kereset keretében, és hogy hatékony jogorvoslatnak minősül-e a vizsgálat e módja.
- 6 A felperes véleménye szerint nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat. Mivel a német hatóságok indokai nem ismertek, olyan holland döntéssel kell szembesülnie, amellyel szemben érdemben semmire nem tud hivatkozni. Ezenfelül nem vizsgálják meg érdemben az elutasítási indokkal szemben felhozott érveit. A megtámadott határozat a megfelelő ügyintézéshez való joggal (a Charta 41. cikke) is ellentétes. Az elutasítási indok ugyanis olyan tágan van megfogalmazva, hogy azt nem lehet vitatni. Az alperesnek a német hatóságokhoz kellett volna fordulnia, hogy megtudja, miért tekintik a felperest veszélynek. A panasz tárgyában lefolytatott eljárásban a felperes kérte is ezt az alperestől, az alperes azonban megtagadta ezt. Az alperes azt az álláspontot képviselte, hogy a vízumkódex alapján nem köteles ennek utánajárni. Még ha ez így van is, a felperes véleménye szerint az alperes erre vonatkozó kötelezettsége következik az uniós jogból. A felperes e tekintetben a vízumkódex (13) és (18) preambulumbekzdésére, a Charta 41. cikkére és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország (C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74) ítéletére hivatkozik. A felperes végül rámutat arra, hogy Németország nem adott ki a SIS-ben rá vonatkozó figyelmeztető jelzést, és ezért nem tekintette szükségesnek az Unió egészére vonatkozó tilalom érvényesítését.

- 7 Az alperes úgy véli, hogy a vízumkódex 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontja alapján jogosult és köteles is egyben a vízumkérelmet elutasítani, ha valamelyik schengeni állam a tagállamok közrendjét, belső biztonságát vagy közegészségét veszélyeztető, illetve bármely tagállam nemzetközi kapcsolatait fenyegető személynek minősíti a külföldit. Ezen túlmenően nem következik a vízumkódexből arra vonatkozó kötelezettség, hogy a német hatóságoknál érdeklődjön arról, hogy miért emeltek kifogásokat a vízum kiadásával szemben, és erről tájékoztassa a felperest. A vízumkódex (13) és (18) preambulumbekzdéséből nem szűrhető le ilyen kötelezettség. A (13) preambulumbekzdésből ugyanis az derül ki, hogy a tagállamok számos együttműködési formát dolgozhatnak ki a vízumeljárás megkönnyítése érdekében. A (18) preambulumbekzdésből pedig az együttműködés jelentősége tűnik ki a közös vízumpolitika harmonizált alkalmazása szempontjából. A felperes emellett nem támasztotta alá megfelelően a Charta 41. cikke értelmében vett megfelelő ügyintézéshez való jog megsértését. Az alperes hivatkozik a Bíróság 2014. október 23-i Unitrading ítéletére (C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318, a továbbiakban: Unitrading ítélet). Ezenfelül nem bizonyosodott be, hogy Hollandiában nem áll hatékony jogorvoslat a felperes rendelkezésére. A felperesnek Hollandiában joga van arra, hogy ügyét tisztességesen és nyilvánosan tárgyalják, ezért nem sérül a Charta 47. cikke. A felperes ezenkívül nem bizonyította, hogy Németországban nem tud hatékony jogorvoslatot igénybe venni.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 8 A rechtbank (bíróság) ez idáig abból indult ki hasonló ügyekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában, hogy a másik tagállamban megfelelő jogvédelem áll rendelkezésre e másik tagállam kifogásaival szemben. Ezen ügyekben azonban minden esetben szerepelt bejegyzés is valamely, a VIS-hez hasonló európai riasztási rendszerben. Más határozatokban a rechtbank (bíróság) úgy határozott, hogy nem áll fenn vagy elégtelen ez a jogvédelem.
- 9 Annak kérdése szempontjából, hogy a jelen esetben fennáll-e megfelelő jogvédelem, mindenekelőtt az bír jelentőséggel, hogy az alperes nem közölte végső határozatában, hogy el lehet-e járni, és ha igen, melyik német hatóságnál a vízum kiadásával kapcsolatos kifogásokkal szemben. Az alperes semmilyen tájékoztatást nem adott arról a bíróságról sem, amelynél a felperes Németországban keresetet indíthat.
- 10 A VIS-rendelet 38–40. cikke értelmében ezenfelül bármely személy kérheti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságoknál, hogy a pontatlan adat kijavításra kerüljön, és hogy a jogellenesen rögzített adatot töröljék. Ehhez keresetindítási lehetőségnek is rendelkezésre kell állnia. A jelen ügyben a vízumkérelem elutasítása nem a VIS-ben szereplő bejegyzésen alapul. Jóllehet a VIS-rendelet ezért nem alkalmazandó közvetlenül, abból kitűnik, hogy



lehetségesnek kell lennie a vízumkérelem vizsgálata során figyelembe vett pontatlan adatok kijavításának.

- 11 A fentiek alapján a vita tárgyát lényegében az képezi, hogy olyan körülménynek kell-e tekinteni a másik tagállam által a vízum kiadásával szemben a vízumkérelemtől történő végső döntéshozatal során emelt kifogást, amely a kérelmező által a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése alapján indítható jogorvoslati eljárásban nem képezheti érdemi vizsgálat tárgyát. A közrend, a belső biztonság vagy a közegészség – jelen ügyben releváns – veszélyeztetése a holland közigazgatási eljárásjog alapján főszabály szerint érdemben megvizsgálható a peres eljárásban, ha az például a huzamos tartózkodásra jogosító tartózkodási engedély iránti kérelem elutasításának alapjául szolgál. Ha valamely más hatóság megállapította, hogy ezen elutasítási indok fennáll, e másik hatóságnál megfelelő biztosítékokkal ellátott jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia. Csak ebben az esetben mellőzhető az elutasítási indoknak a végső határozattal szemben indított peres eljárásban történő vizsgálata, mert más módon biztosított a megfelelő jogvédelem.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság előzetes álláspontja szerint csak akkor áll fenn ilyen megfelelő jogvédelem, ha az elutasítási indok érdemben is megvizsgálható. Ha tehát az alperes álláspontjának megfelelően abból indulunk ki, hogy a jelen peres eljárásban nem vizsgálható meg az elutasítási indok, nem teljesül a megfelelő jogvédelem követelménye.
- 13 A jelen esetben nem egyértelmű, hogy a német hatóságok hoztak-e olyan határozatot a vízum kiadásával szemben a közrendre, a belső biztonságra, a közegészségre vagy a nemzetközi kapcsolatokra tekintettel emelt kifogásaikkal összefüggésben, amellyel szemben olyan megfelelő biztosítékokkal ellátott jogorvoslat áll, illetve állt rendelkezésre, amelyet a felperes ténylegesen is igénybe vehet, illetve vehetett. Az alperes nem tért ki erre a végső döntésében. A jelen eljárásban ez hátrányos következményekkel jár a felperesre nézve. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Charta 41. cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jogra és a Charta 47. cikkében szabályozott hatékony jogorvoslati jogra tekintettel nem helyénvaló, hogy a jogorvoslati lehetőség fennállásával kapcsolatos említett bizonytalanság vagy tisztázatlanság a felperes terhére esik.
- 14 A kérdést előterjesztő bíróság tisztában van azzal, hogy maga a felperes alkalmasint több információval rendelkezik vagy rendelkezhet a korábbi vízumkérelemtől. Ez azonban mit sem változtat azon, hogy az alperestől elvárható, hogy – adott esetben Németországgal együttműködve – megfelelően tájékoztassa arról a jelen eljárásban eljáró rechtbankot (bíróságot). A rechtbank (bíróság) csak így tudja teljeskörűen megvizsgálni a keresetet, és ennél fogva csak ebben az esetben áll fenn hatékony jogorvoslat. A rechtbank (bíróság) ezzel összefüggésben arra is rámutat, hogy önmagában az a körülmény, hogy Németország korábban elutasította a felperes vízumkérelmét, nem enged arra

következtetni, hogy a felperes a közrendet, a belső biztonságot, a közegészséget veszélyeztető, illetve a nemzetközi kapcsolatokat fenyegető személynek minősül.

- 15 Ha a felperesnek jogorvoslatot kell igénybe vennie Németországban ezen ország kifogásaival szemben, felmerül a kérdés, hogy ez esetben meg kell-e várni a jelen peres eljárásban a német eljárás eredményét – ha még fennáll a megfelelő lehetőség –, mert a végső döntés attól függ. Emellett szól, hogy a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint csak akkor áll fenn hatékony jogorvoslat, ha a felperes Németországban vagy Hollandiában felülvizsgáltathatja, illetve felülvizsgáltathatta a kifogások jogszerűségét.
- 16 Kérdéses azonban, hogy a valamely másik országban lefolytatandó eljárásra való utalás megfelel-e a (többek között a vízumkódex (7) preambulumbekkezdésében említett) egyablakos ügyintézés elvének, valamint azon elvnek, hogy a vízumkérelmekről a lehető leggyorsabban döntést kell hozni. Ha először valamely másik országban kell jogorvoslatot igénybe venni, a jelen peres eljárás bonyolultabbá és hosszadalmasabbá válhat, és ennél fogva csökkenhet a hatékonysága. Éppen ez szól amellett, hogy Németország kifogásait érdemben meg kell vizsgálni a jelen eljárásban. Ez esetben azonban az alperesnek és a kifogásokat emelő német hatóságnak a *rechtbank* (bíróság) rendelkezésére kell bocsátania az elutasítási indokkal kapcsolatos szükséges információkat.
- 17 Az alperes egyébként az *Unitrading* ítéletre hivatkozott. Ezen ügyben a Bíróság lényegében megállapította, hogy a *Charta* 47. cikkével nem ellentétes az, hogy a bizonyíték harmadik személy által elvégzett vizsgálatokon alapul, amely vizsgálatok tekintetében e harmadik személy megtagadja, hogy kiegészítő információkat szolgáltatson, ami azzal a következménnyel jár, hogy megnehezíti vagy ellehetetleníti a vizsgálatokból levont következtetések vitatását. Ennek azonban az a feltétele, hogy tiszteletben tartják a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvét. A Bíróság ennek során abból indult ki, hogy a felek képesek voltak az ellenbizonyításra állításaik más elemekkel való alátámasztásával, és hogy ily módon meg tudták cáfolni valamely harmadik személy bizonyítékként szolgáló vizsgálati eredményeit.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy a vízum kiadásával szemben valamely másik tagállam által emelt kifogás is ilyen, valamely harmadik személy vizsgálatán alapuló bizonyítéknak tekinthető-e. A jelen esetben ezenkívül nem egyértelmű, hogy mit tartalmaznak Németország kifogásai, és milyen tények szolgálnak azok alapjául. Még ha e kifogások bizonyítéknak tekinthetők is, a felperes ennél fogva nem tud érdemi körülményekre hivatkozni azokkal szemben. A kérdést előterjesztő bíróság meggyőződése szerint ezért az *Unitrading* ítélet nem releváns a jelen ügyben.