

**Byla C-226/19****Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2019 m. kovo 14 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas:**

*Rechtbank Den Haag*, posėdžiaujantis Harleme (Nyderlandai)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2019 m. kovo 5 d.

**Ieškovė:**

K. A.

**Atsakovas:**

*Minister van Buitenlandse Zaken*

---

**Pagrindinės bylos dalykas**

Pagrindinė byla susijusi su atmetu prašymu išduoti trumpalaikę vizą, nes valstybė narė po išankstinės konsultacijos pagal Vizų kodekso 22 straipsnį pateikė prieštaravimus, ir su galimai nepakankama teisine apsauga, susijusia su šio prašymo atmetimo pagrindu.

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

Pagal SESV 267 straipsnį pateiktas prašymas susijęs, viena vertus, su klausimu, koku būdu gali būti nagrinėjamas prašymo išduoti vizą atmetimas dėl kitos valstybės narės pateiktų prieštaravimų skundo dėl šio atmetimo nagrinėjimo procedūroje ir ar tokio pobūdžio nagrinėjimas laikytinas veiksminga teisine gynyba pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnį, ir, kita vertus, su klausimu, ar toks prašymo atmetimas, atsižvelgiant į pagrindinės bylos aplinkybes, atitinka geram administravimui taikomus reikalavimus pagal Chartijos 41 straipsnį.

## Prejudiciniai klausimai

1. Ar apeliacinis skundas pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį dėl galutinio sprendimo atsisakyti išduoti vizą pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktį laikytinas veiksminga teisine gynyba pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį toliau nurodytomis aplinkybėmis:

– valstybė narė sprendimo motyvuose tik nurodė: „Vienoje ar keliuose valstybėse narėse Jūs laikoma keliančia grėsmę vienos ar kelių valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai, kaip nurodyta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 19 punkte ir (arba) 21 punkte, arba tarptautiniams santykiams“;

– nei sprendime, nei skundų nagrinėjimo procedūroje valstybė narė nenurodo, kokių konkrečių pagrindų ar kokiais konkrečiais pagrindais iš keturių Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktyje nurodytų pagrindų yra remiamasi,

– skundų nagrinėjimo procedūroje valstybė narė nepateikia nei išsamesnės informacijos, nei išsamesnių motyvų dėl pagrindo ir (arba) pagrindų, kuriais pagrįsti kitos valstybės narės (arba kitų valstybių narių) prieštaravimai, turinio?

2. Ar pirmame klausime aprašytais aplinkybėmis užtikrinama teisė į gerą administravimą pagal Chartijos 41 straipsnį, pirmiausia atsižvelgiant į administracijos pareigą motyvuoti savo sprendimus?

3.a. Ar atsakymas į pirmą ir antrą klausimus būtų kitoks, jei valstybė narė galutiniame sprendime dėl vizos nurodytų faktiškai esamą ir pakankamai išsamiai aprašytą teisių gynimo priemonės galimybę kitoje valstybėje narėje dėl konkrečiai įvardytos kompetentingos tos kitos valstybės narės (arba tų kitų valstybių narių), kuri (kurios) pateikė Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktyje minėtus prieštaravimus, institucijos ir pagrindas atsisakyti išduoti vizą gali būti išnagrinėtas taikant šią teisių gynimo priemonę?

3.b. Ar norint gauti teigiamą atsakymą į pirmą klausimą kartu su 3.a klausimu būtina, kad sprendimo priėmimas skundų nagrinėjimo procedūroje, vykdomoje valstybėje narėje, priėmusioje galutinį sprendimą, ir prieš šią valstybę, būtų atidėtas tol, kol prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo turės galimybę pasinaudoti teisių gynimo priemone kitoje valstybėje narėje (arba kitose valstybėse narėse), ir, jei prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo ja pasinaudoja, kol bus priimtas (galutinis) sprendimas, susijęs su šia teisių gynimo priemone?

4. Ar įtakos atsakymams į klausimus turi tai, ar (institucijai) valstybėje narėje (arba valstybėse narėse), kuri (arba kurios) pateikė prieštaravimus (arba turi jų) dėl vizos išdavimo, skundų nagrinėjimo procedūroje dėl galutinio sprendimo dėl prašymo išduoti vizą gali būti suteikta galimybė veikti kaip antrai priešingai

proceso šaliai, ir ji, turėdama tokį procesinį statusą, galėtų paaiškinti, kokių pagrindų ir (arba) pagrindais remdamasi ji pateikė prieštaravimus?

### **Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos**

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija: 41 ir 47 straipsniai

2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 810/2009, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (toliau – Vizų kodeksas): 22 ir 32 straipsniai

2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apskaitos duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (toliau – VIS reglamentas): 38–40 straipsniai

### **Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos**

*Algemene Wet Bestuursrecht* (Bendrasis administravimo įstatymas, toliau – *Awb*): 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45 straipsniai

### **Bylos aplinkybių ir proceso santrauka**

- 1 Ieškovė yra Sirijos pilietė ir gyvena Saudo Arabijoje. Jos sutuoktinis miręs, o vaikai jau yra pilnamečiai; vienas vaikas gyvena Švedijoje, o kiti trys – Nyderlanduose. 2018 m. birželio 2 d. ji pateikė prašymą išduoti vizą, kad galėtų aplankyti Nyderlanduose gyvenančius vaikus. Nyderlandų atstovybė Amane, Jordanijoje, pasikonsultavusi su kitomis valstybėmis narėmis pagal Vizų kodekso 22 straipsnį, atmetė jos prašymą. Sprendimo motyvuose buvo nurodyta: „Vienoje ar keliose valstybėse narėse Jūs laikoma keliančia grėsmę vienos ar kelių valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai, kaip nurodyta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 19 punkte ir (arba) 21 punkte, arba tarptautiniams santykiams“. Iš ginčijamo sprendimo matyti, kad prieštaravimus dėl vizos išdavimo pateikė Vokietijos institucijos.
- 2 Savo skunde ieškovė nurodė numananti, kuo pagrįstas jos prašymo atmetimas. Anksčiau, kai ieškovės sutuoktinis studijavo Vokietijoje, ji gyveno kartu su juo Vokietijoje. Prieš ketverius ar penkerius metus, jeigu ji teisingai prisimena, ji per tarpininką gavo trumpalaikę Vokietijos vizą. Ji sumokėjo tarpininkui už vizą (tokia praktika įprasta Saudo Arabijoje) ir iš tiesų gavo vizą. Prieš jai išvykstant, Vokietijos ambasada patikrino jos vizą. Paaiškėjo, kad viza ambasadoje nebuvo registruota. Todėl ji neišvyko į Vokietiją. Ieškovės nuomone, šis incidentas nekelia grėsmės viešajai tvarkai ir vidaus saugumui. Be to, ji dar nurodo, kad 2007 m. su Nyderlandų viza aplankė šeimos narius Nyderlanduose ir vėliau grįžo į Saudo Arabiją.

- 3 Ieškovė apskundė sprendimą atsisakyti išduoti vizą ir vėliau pareiškė ieškinį *Rechtbank Den Haag* (Hagos apylinkės teismas), kuris yra pirmosios ir paskutinės instancijos teismas nagrinėjant vizų klausimus.

### **Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai**

- 4 Remiantis Vizų kodekso 22 straipsniu, valstybės narės gali reikalauti, kad su jomis būtų konsultuojamasi prieš priimant sprendimus dėl prašymų išduoti vizas, kuriuos pateikė konkrečių trečiųjų šalių piliečiai (konkrečios piliečių kategorijos). Jei kita valstybė narė pateikia prieštaravimus dėl vizos išdavimo, pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktį atsisakoma išduoti Šengeno vizą. Tokie prieštaravimai dėl vizos išdavimo susiję su nacionaliniais motyvais, kuriais remiantis prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo laikomas keliančiu grėsmę viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai arba tarptautiniams santykiams. Remiantis šia nuostata, prieštaravimai gali būti pagrįsti įrašu Europos perspėjimo dėl asmenų, kuriems neleista atvykti, sistemoje, kaip antai Vizų informacinėje sistemoje (toliau – VIS) arba Šengeno informacinėje sistemoje (toliau – SIS). Tačiau ieškovė nebuvo įtraukta į tokią Europos sistemą, skirtą perspėjimams neleisti atvykti.
- 5 Pagrindinėje byloje keliamas klausimas, ar ir koku būdu pagrindas atsisakyti išduoti vizą gali būti nagrinėjamas apskundus galutinį atsisakymą išduoti vizą ir ar tokio pobūdžio nagrinėjimas laikytinas veiksminga teisine gynyba.
- 6 Ieškovė mano, kad jai nėra suteikta veiksminga teisinė apsauga. Kadangi Vokietijos institucijų motyvai yra nežinomi, jai taikomas Nyderlandų sprendimas, kurio turinio ji negali ginčyti. Be to, jos argumentai dėl atsisakymo išduoti vizą pagrindo nenagrinėjami turinio požiūriu. Ginčijamas sprendimas taip pat prieštarauja teisei į gerą administravimą (Chartijos 41 straipsnis). Atsisakymo išduoti vizą pagrindas yra suformuluotas taip plačiai, kad neįmanoma jo užginčyti. Atsakovas turėjo kreiptis į Vokietijos institucijas, kad sužinotų, kodėl ieškovė laikoma keliančia grėsmę. Skundų nagrinėjimo procedūroje ieškovė pateikė tokį prašymą atsakovui, tačiau atsakovas atsisakė tai padaryti. Jis laikėsi požiūrio, kad pagal Vizų kodeksą jis nėra įpareigotas atlikti tyrimų šiuo klausimu. Net jei tai būtų tiesa, ieškovės nuomone, tokia pareiga išplaukia iš Sąjungos teisės. Šiuo klausimu ji nurodo Vizų kodekso 13 ir 18 konstatuojamąsias dalis, Chartijos 41 straipsnį ir 2006 m. sausio 31 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas) sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-503/03, EU:C:2006:74). Galiausiai ieškovė atkreipia dėmesį į tai, kad Vokietija neįtraukė jos į SIS, vadinasi, Vokietija nemanė, kad draudimą jai atvykti būtina užtikrinti ES lygiu.
- 7 Atsakovas mano, kad pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktį jis turi teisę ir pareigą atsisakyti išduoti vizą, jei Šengeno valstybė laiko užsienietį keliančiu grėsmę valstybės narės viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai arba tarptautiniams santykiams. Be to, Vizų

kodekse nėra numatyta pareiga klausyti Vokietijos institucijų, kodėl buvo pateikti prieštaravimai dėl vizos išdavimo, ir perduoti šią informaciją ieškovei. Iš Vizų kodekso 13 ir 18 konstatuojamųjų dalių nematyti, kad tokia pareiga būtų taikoma. 13 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad siekiant supaprastinti vizų procedūrą valstybės narės gali numatyti keletą bendradarbiavimo formų. 18 konstatuojamojoje dalyje pabrėžiama bendradarbiavimo reikšmė bendros vizų politikos taikymui. Be to, ieškovė nepakankamai pagrindė argumentą, kad buvo pažeista teisė į gerą administravimą pagal Chartijos 41 straipsnį. Atsakovas nurodo 2014 m. spalio 23 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Unitrading* (C-437/13, EU:C:2014:2318, toliau – Sprendimas *Unitrading*). Be to, nebuvo nustatyta, kad ieškovei Nyderlanduose nebuvo suteiktos galimybės naudotis veiksminga teisine gynyba. Nyderlanduose ji turi teisę reikalauti viešai ir teisingai nagrinėti jos bylą, todėl Chartijos 47 straipsnis nepažeistas. Be to, ieškovė neįrodė, kad jai Vokietijoje nebuvo suteiktos galimybės naudotis veiksminga teisine gynyba.

#### **Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas**

- 8 *Rechtbank* savo jurisprudencijoje panašiose bylose iki šiol vadovavosi tuo, kad kitoje valstybėje narėje galima naudotis tinkama teisine apsauga, susijusia su tos kitos valstybės narės prieštaravimais. Tačiau visada būdavo įrašas Europos perspėjimo dėl asmenų, kuriems neleistu atvykti, sistemoje, kaip antai VIS. Kituose sprendimuose *Rechtbank* yra nurodęs, kad šios teisinės apsaugos nėra arba ji nepakankama.
- 9 Sprendžiant klausimą, ar šioje byloje taikyta pakankama teisinė apsauga, pirmiausia svarbu tai, kad atsakovas savo galutiniame sprendime nenurodė, ar (ir jei taip), kaip ir kokioje Vokietijos institucijoje galima apskųsti prieštaravimus dėl vizos išdavimo. Be to, niekur nebuvo pateikta informacijos apie teismą, kuriame ieškovė Vokietijoje gali pareikšti ieškinį.
- 10 VIS reglamento 38–40 straipsniuose taip pat nustatyta, kad visi asmenys gali prašyti kompetentingų institucijų, kad neteisingi duomenys būtų pataisyti, o neteisėtai išsaugoti duomenys būtų pašalinti. Todėl turi būti galimybė ir pareikšti ieškinį. Šioje byloje sprendimas atmesti prašymą išduoti vizą pagrįstas ne įrašu VIS. Nors VIS reglamentas nėra taikytinas tiesiogiai, vis dėlto iš jo galima daryti išvadą, kad neteisingus duomenis, į kuriuos atsižvelgta nagrinėjant prašymą išduoti vizą, turi būti galima ištaisyti.
- 11 Remiantis šiais argumentais diskusija iš esmės susijusi su tuo, ar, priimant galutinį sprendimą dėl prašymo išduoti vizą, kitos valstybės narės prieštaravimas dėl vizos išdavimo laikytinas aplinkybe, kuri negali būti nagrinėjama skundų nagrinėjimo procedūroje, kurią prašymą išduoti vizą pateikęs asmuo gali pradėti pagal Vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalį. Grėsmė viešajai tvarkai, vidaus saugumui ar visuomenės sveikatai, kaip nurodyta šioje byloje, pagal Nyderlandų administracinio proceso teisę paprastai gali būti nagrinėjama byloje turinio

požiūriu, jeigu ja pagrįstas atsisakymas, pvz., išduoti ilgalaikę vizą. Jei kita institucija nustatė, kad taikytinas šis atsisakymo pagrindas, tuomet ta kita institucija turi suteikti pakankamomis garantijomis pagrįstą galimybę įgyvendinti teisę. Tik tuomet byloje dėl galutinio sprendimo galima nenagrinėti atsisakymo išduoti vizą, nes tinkama teisinė apsauga taikoma kitu būdu.

- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas laikosi preliminarios nuomonės, kad tokia tinkama teisinė apsauga taikyta tik tuomet, kai atsisakymo išduoti vizą pagrindą galima nagrinėti ir turinio požiūriu. Jei, remiantis atsakovo požiūriu, daroma prielaida, kad atsisakymo išduoti vizą pagrindo šioje byloje negalima išnagrinėti, vadinasi, nėra įvykdomas tinkamos teisinės apsaugos reikalavimas.
- 13 Nagrinėjamu atveju neaišku, ar Vokietijos institucijos dėl savo su viešąja tvarka, vidaus saugumu, visuomenės sveikata ar tarptautiniais santykiais pagrįstais prieštaravimais dėl vizos išdavimo priėmė sprendimą, kurio atžvilgiu galima ir (arba) buvo galima taikyti pakankamomis garantijomis užtikrintą teisių gynimo priemonę, kuria ieškovė faktiškai gali ir (arba) galėjo naudotis. Atsakovas savo galutiniame sprendime šiuo klausimu nepateikė jokios informacijos. Šioje byloje ši aplinkybė yra susijusi su ieškovei nepalankiomis pasekmėmis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad, atsižvelgiant į Chartijos 41 straipsnyje reglamentuotą teisę į gerą administravimą ir į Chartijos 47 straipsnyje reglamentuotą teisę į veiksmingą teisinę gynybą, nėra teisinga, kad neužtikrintumas ir neaiškumas dėl teisinės gynybos galimybės buvimo yra nepalankūs ieškovei.
- 14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas supranta, kad ieškovė tikriausiai pati turi ar gali turėti daugiau informacijos apie ankstesnį prašymą išduoti vizą. Tačiau vis tiek galima tikėtis, kad atsakovas (jei reikia, bendradarbiaudamas su Vokietija) išsamiai informuos šiuo klausimu šioje byloje jurisdikciją turintį *Rechtbank*. Tik tokiu atveju *Rechtbank* galės išsamiai išnagrinėti ieškinį ir galiausiai bus užtikrinta teisė į veiksmingą teisinę gynybą. *Rechtbank* šiomis aplinkybėmis dar atkreipia dėmesį į tai, kad tik remiantis aplinkybe, kad Vokietija anksčiau buvo atsisakiusi išduoti vizą ieškovei, negalima daryti išvados, kad ji kelia grėsmę viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams.
- 15 Jeigu ieškovė turi imtis teisinės gynybos priemonių Vokietijoje dėl Vokietijos prieštaravimų, keltinas klausimas, ar šioje byloje reikia laukti bylos Vokietijoje rezultatų (jei dar yra tokia galimybė), nes nuo jų priklauso galutinis sprendimas. Šį argumentą patvirtina aplinkybė, kad galimybė taikyti veiksmingą teisinę gynybą, remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo nuomone, yra tik tuomet, kai ieškovė gali ir (arba) galėjo reikalauti, kad prieštaravimų teisėtumas būtų išnagrinėtas Vokietijoje ar Nyderlanduose.
- 16 Vis dėlto abejotina, ar nuoroda į bylą kitoje šalyje atitinka „vieno langelio“ principą (be kita ko, nurodytą Vizų kodekso septintojoje konstatuojamojoje

dalyje) ir principą, kad sprendimai dėl prašymų išduoti vizą turi būti priimami kuo greičiau. Jei teisių gynimo priemonės pirmiausia turėtų būti įgyvendintos kitoje šalyje, ši byla taptų sudėtingesnė ir ilgesnė, be to, atitinkamai būtų padarytas neigiamas poveikis jos veiksmingumui. Būtent šie argumentai patvirtina, kad Vokietijos prieštaravimai šioje byloje turėtų būti išnagrinėti turinio atžvilgiu. Tačiau tuomet atsakovas ir Vokietijos institucija, kuri pateikė prieštaravimus, turi pateikti *Rechtbank* reikalaujamą informaciją apie atsisakymo išduoti vizą pagrindą.

- 17 Beje, atsakovas nurodė Sprendimą *Unitrading*. Toje byloje Teisingumo Teismas iš esmės nusprendė, kad pagal Chartijos 47 straipsnį nedraudžiama įrodymų grįsti trečiojo asmens atliktais tyrimais, jei tas trečiasis asmuo nenori atskleisti papildomos informacijos apie tyrimą ir dėl to tampa sunkiau arba neįmanoma paneigti padarytų išvadų teisingumą. Tačiau turi būti laikomasi veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų. Teisingumo Teismas darė prielaidą, kad šalys galėjo pateikti priešingus įrodymus pagrįsdamos savo argumentus kitais aspektais ir kad tokiu būdu jos galėjo paneigti trečiojo asmens padaryto tyrimo rezultatus, kurie laikomi įrodymais.
- 18 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui kyla abejonių, ar kitos valstybės narės prieštaravimas dėl vizos išdavimo gali būti laikomas tokiu trečiojo asmens tyrimu pagrįstu įrodymu. Be to, šioje byloje neaišku, kokie yra Vokietijos prieštaravimai ir kokiais faktais jie pagrįsti. Net jei tuos prieštaravimus būtų galima laikyti įrodymais, ieškovė jų negalėtų paneigti pateikdama veiksmingus priešingus argumentus. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad Sprendimas *Unitrading* šioje byloje netaikytinas.