

Zadeva C-225/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

14. marec 2019

Predložitveno sodišče:Rechtbank Den Haag (sodišče prve stopnje v Haagu), kraj sojenja
Haarlem (Nizozemska)**Datum predložitvene odločbe:**

5. marec 2019

Tožeča stranka:

R.N.N.S.

Tožena stranka:Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, v
nadaljevanju: Minister van Buitenlandse Zaken)**Predmet postopka v glavni stvari**

Postopek v glavni stvari se navezuje na zavrnitev vloge za izdajo vizuma za kratkoročno prebivanje, ker je neka država članica po predhodnem posvetovanju v skladu s členom 22 Vizumskega zakonika vložila ugovor; in na možnost nezadostnega pravnega varstva pred tem razlogom za zavrnitev.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Ta tožba na podlagi člena 267 PDEU na eni strani zadeva vprašanje, na kakšen način je mogoče presojeti zavrnitev vloge za izdajo vizuma zaradi ugovora druge države članice v tožbi zoper to zavrnitev, in ali ta način presoje zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva v smislu člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in na drugi strani, ali tovrstna zavrnitev glede na okoliščine te zadeve izkazuje dobro upravljanje v smislu člena 41 Listine.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali gre v primeru pritožbe v smislu člena 32(3) Vizumskega zakonika zoper dokončno odločbo o zavrnitvi vloge za izdajo vizuma na podlagi, ki je navedena v členu 32(1), točka (a), alinea (vi), Vizumskega zakonika, za učinkovito pravno sredstvo v smislu člena 47 Listine EU v naslednjih okoliščinah:

- v obrazložitvi odločbe je država članica navedla zgolj: „Za eno ali več držav članic predstavljate grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2(19) in (21) Zakonika o schengenskih mejah, ali mednarodnim odnosom ene ali več držav članic“;

- niti v odločbi niti v pritožbenem postopku država članica ne navaja, za kateri specifični razlog ali razloge od štirih razlogov iz člena 32 (1), točka (a), alinea (vi), Vizumskega zakonika gre;

- v pritožbenem postopku država članica ne navaja podrobnejših vsebinskih informacij niti podlage za razlog ali razloge, ki so podlaga za ugovor druge države članice (ali držav članic)?

2. Ali gre pri okoliščinah, ki so orisane v vprašanju 1, za dobro upravljanje v smislu člena 41 Listine EU, konkretno zaradi obveznosti udeleženih služb, da svoje odločitve podkrepijo z razlogi?

3. a. Ali je treba na vprašanji 1 in 2 odgovoriti drugače, če se država članica v dokončni odločbi o vizumu sklicuje na dejansko obstoječo in ob tem dovolj jasno določeno možnost pritožbe v drugi državi članici zoper poimensko navedeni pristojni organ v drugi državi članici (ali državah članicah), ki je vložila (ali so vložile) ugovore v smislu člena 32(1), točka (a), alinea (vi), Vizumskega zakonika, in je razlog za zavrnitev mogoče preučiti v okviru te pritožbe?

3.b. Ali je za pritrdilni odgovor na vprašanje 1 v zvezi z vprašanjem 3.a zahtevano, da se odločanje v pritožbenem postopku v in proti državi članici, ki je sprejela dokončno odločbo, zaustavi, dokler prosilec ni uspel uveljavljati pravice do pritožbe v drugi državi članici (ali državah članicah) in, če prosilec uveljavlja to možnost, dokler ni izdana (dokončna) odločba o tej pritožbi?

4. Ali je za odgovor na ta vprašanja pomembno, ali je lahko državi članici (ali državam članicam) oz. njenim (njihovim) pristojnim organom, ki so vložili ugovor zoper izdajo vizuma, ponujena priložnost, da v pritožbenem postopku zoper dokončno odločbo o vizumu nastopa (nastopajo) kot druga nasprotna stranka in iz tega razloga lahko dobi (dobijo) priložnost za utemeljitev razloga ali razlogov, na katerih temelji njen (njihov) ugovor?

Navedene določbe prava Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člena 41 in 47

Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 za določitev skupnega vizumskega zakonika (Vizumski zakonik): člena 22 in 32.

Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. julija 2008 o Vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS): členi od 38 do 40.

Navedene določbe nacionalne zakonodaje

Algemene wet bestuursrecht (splošni zakon o upravnem pravu, v nadaljevanju: Awb): členi 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopkov v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je državljan Egipta. Dne 9. junija 2017 je vložila vlogo za izdajo vizuma za obisk tasta in tašče na Nizozemskem. Nizozemsko veleposlaništvo v Amanu, Jordanija, je vlogo po posvetu z drugimi državami članicami v smislu člena 22 Vizumskega zakonika zavrnilo. V obrazložitvi je navedeno samo: „Za eno ali več držav članic predstavljate grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2(19) in (21) Zakonika o schengenskih mejah, ali mednarodnim odnosom ene ali več držav članic“.
- 2 Iz notranjega dokumenta službe za izdajo vizumov je razvidno, da je ugovor vložila Madžarska. Tožeča stranka je leta 2015 zaprosila za izdajo vizuma za kratkotrajno prebivanje v tej državi. Njena vloga je bila zavrnjena. Glede razlogov oz. ozadja omenjenega ugovora je tožeča stranka vložila poizvedbo pri madžarskem veleposlaništvu na Nizozemskem, v Kairu (Egipt) in v Sofiji (Bolgarija), vendar ni dobila jasnega odgovora. Sama ne ve oz. ji ni bilo pojasnjeno, kateri organ na Madžarskem je vložil ugovor.
- 3 Tožeča stranka se je pritožila na zavrnitev in nato vložila tožbo pri rechtbank Den Haag, ki je prvostopenjsko in edino sodišče v vizumskih zadevah.

Bistvene trditve strank v sporu o glavni stvari

- 4 Na podlagi člena 22 Vizumskega zakonika lahko države članice zahtevajo, da se je treba posvetovati z njimi pred sprejetjem odločitev o (posebnih kategorijah) državljanih določenih tretjih držav. Če neka druga država članica vloži ugovor zoper izdajo vizuma, se schengenski vizum na podlagi člena 32(1), točka (a), alinea (vi), Vizumskega zakonika, zavrne. Tovrsten ugovor na izdajo vizuma se navezuje na državne razloge za obravnavo prosilca kot grožnjo javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom. Ugovor bi lahko v skladu s tem členom temeljil tudi na objavi v nekem evropskem sistemu opozarjanja, denimo v Vizumskem informacijskem sistemu (v nadaljevanju: VIS)

ali Schengenskem informacijskem sistemu (v nadaljevanju: SIS). Za tožečo stranko v tovrstnem evropskem sistemu ni bil razpisan ukrep, na podlagi katerega bi ji lahko zavrnil dostop.

- 5 V postopku o glavni stvari se pojavlja vprašanje, ali in na kakšen način je možno presojati razlog za zavrnitev v tožbi zoper dokončno odločbo o zavrnitvi vloge za izdajo vizuma, in ali ta način presoje zagotavlja učinkovito pravno sredstvo.
- 6 Tožena stranka navaja, da je podatek, da neka država članica želi, da se z njo posvetujejo, zaupen podatek. Pri odločanju o vizumu naj ji torej ne bi bilo treba navesti, da je neka država članica želela posvetovanje. Posvetovanje poteka preko VISa, ampak v VISu o rezultatih posveta ni shranjenih zaznamkov. Preko vpogleda v VIS torej ni mogoče ugotoviti, ali je bil vložen ugovor, niti tega kaj naj bi morebiten ugovor vseboval. Tožena stranka nadalje navaja, da ni nujno, da so ugovor v tej zadevi vložili madžarski organi, pristojni za izdajo vizumov. Ugovor bi lahko vložila tudi kaka druga madžarska služba. Toženi stranki torej ni znano, kateri madžarski organ je vložil ugovor in iz kakšnega razloga. Tožena stranka v pritožbenem postopku torej ni imela možnosti, da bi spremenila odločbo o zavrnitvi in to v obravnavani tožbi velja tudi za nizozemsko sodišče. Po navedbah tožene stranke bi se morala tožeča stranka obrniti na madžarske organe, če meni, da so ti njene podatke nepravilno ali nezakonito zabeležili. Tožena stranka meni, da ta postopek ni v nasprotju s členom 47 Listine.
- 7 Tožeča stranka navaja, da ni bila deležna učinkovitega pravnega varstva. Ker so razlogi madžarskih organov nepoznani, ji je bila predočena odločba Nizozemske, na katero se vsebinsko ne more pritožiti. Poleg tega njeni argumenti zoper razlog za zavrnitev v tožbi niso bili vsebinsko presojani.

Kratek povzetek obrazložitve predloga

- 8 V sodni praksi tega sodišča se je do danes v bolj ali manj primerljivih situacijah domnevalo, da je bil v drugi državi članici dostopen primeren pravni postopek za obravnavo ugovora te druge države članice. Vendar je v takšnih primerih šlo vedno za navedbo v evropskem sistemu izmenjave podatkov, kakršen je VIS. V drugih sodbah je rechtbank presodilo, da tak pravni postopek ne obstaja oziroma ni bil zadosten.
- 9 Za vprašanje, ali gre v obravnavanem primeru za zadostno pravno varstvo, je v prvi vrsti pomembno, da tožena stranka v dokončni odločbi ni navedla, ali, in če, kako in pri katerem madžarskem organu je bil ugovor na izdajo vizuma izpodbijan. Prav tako ni nikjer informacij o sodišču, pri katerem se lahko tožeča stranka na Madžarskem pritoži.
- 10 Nadalje je v členih od 38 do 40 Uredbe št. 767/2008 (Uredba VIS) določeno, da lahko vsakdo pri pristojnih organih zaprosi za popravek nepravilnih podatkov in izbris nezakonito shranjenih podatkov. V ta namen mora biti na voljo tudi civilni postopek. V obravnavani zadevi zavrnitev vizuma ni temeljila na navedbi v VISu.

Čeprav se v tem primeru Uredbe o VIS torej ne uporabi neposredno, je iz nje razvidno, da mora biti mogoče popraviti nepravilne podatke, ki so bili upoštevani v postopku odločanja o izdaji vizuma.

- 11 Glede na to je jedro diskusije, ali je treba ugovor druge države članice na izdajo vizuma pri dokončni odločbi o vlogi za izdajo vizuma obravnavati kot dejstvo, ki ga ni mogoče vsebinsko preveriti v pritožbenem postopku, ki ga lahko prosilec vložiti v skladu s členom 32(3) Vizumskega zakonika. Grožnja za javni red, notranjo varnost ali javno zdravje, kot je navedena v obravnavanem primeru, je mogoče, če je navedena kot podlaga za zavrnitev npr. dovoljenja za dolgoročno prebivanje, po nizozemskem upravno-procesnem pravu v pritožbi navadno vsebinsko preveriti. Če nek drug organ ugotovi, da obstaja ta razlog za zavrnitev, mora biti mogoče pri tem drugem organu začeti pravni postopek, podprt z ustreznimi jamstvi. Samo v tem primeru je mogoče presojanje razloga za zavrnitev izvzeti iz presoje v tožbi zoper končno odločitev, saj je nekje drugje ponujeno zadostno pravno varstvo.
- 12 Predložitveno sodišče je še vedno mnenja, da je o tovrstnem zadostnem pravem varstvu mogoče govoriti šele, ko je razlog za zavrnitev mogoče tudi vsebinsko preučiti. Če se v skladu s stališčem tožene stranke ugotovi, da razloga za zavrnitev v obravnavani tožbi ni možno presojati, potem posledično manjka zadostno sodno varstvo. Po mnenju predložitvenega sodišča se na presojo Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče), da imajo organi, pristojni za izdajo vizuma, pri preučitvi vloge za izdajo vizuma široko diskrecijsko pravico za odločanje o tem ali se je možno sklicevati na nek razlog za zavrnitev (sodba z dne 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:862), v smislu člena 47 Listine ni mogoče sklicevati za to, da se presojo razloga za zavrnitev v celoti izključi iz preučitve v pritožbenem postopku.
- 13 V obravnavani zadevi ni jasno, ali so madžarski organi zaradi njihovega ugovora zoper izdajo vizuma, ki je temeljil na javnem redu, notranji varnosti, javnem zdravju ali mednarodnih odnosih, sprejeli odločbo, zoper katero so oziroma so bila na voljo pravna sredstva z zadostnimi jamstvi, ki jih je lahko tožeča stranka dejansko uporabila ali bi jih bila vsaj lahko uporabila. Tožena stranka v zvezi s tem v svoji dokončni odločbi ni posredovala nobenih informacij. V obravnavanem postopku je to v škodo tožeče stranke. Po mnenju predložitvenega sodišča glede na v členu 41 Listine vsebovanem načelu o dobrem upravljanju in v členu 47 Listine vsebovanem načelu o učinkovitem pravem sredstvu, ni pošteno, da bi bila negotovost ali nejasnost o obstoju možnosti pritožbe v škodo tožeče stranke.
- 14 Predložitveno sodišče se zaveda, da ima morda – ali bi lahko imela – tožeča stranka več informacij o prej vloženi vlogi za izdajo vizuma. To ne spremeni dejstva, da se sme od tožene stranke pričakovati, da bo, bodisi v sodelovanju z Madžarsko ali brez, v tej zadevi o tem zadostno obvestila sodišče. Samo v tem primeru je sodišče zmožno tožbo oceniti v celotnem obsegu, tako da je mogoče govoriti o učinkovitem pravem sredstvu. Rechtbank ob tem dodaja, da izključno iz tega, da je Madžarska nekoč prej zavrnila izdajo vizuma tožeči stranki, ni

mogoče sklepati, da tožeča stranka predstavlja grožnjo za javni red, notranjo varnost, javno zdravje ali mednarodne odnose.

- 15 Če bi tožeča stranka na Madžarskem morala uveljavljati pravno sredstvo zoper ugovor Madžarske, se postavlja vprašanje, ali je treba v obravnavanem tožbenem postopku počakati na izid madžarskega postopka (če je možnost še odprta), ker je od tega odvisna končna odločitev. V prid temu govori tudi okoliščina, da je po mnenju predložitvenega sodišča o učinkovitem pravnem sredstvu možno govoriti šele, če je tožeča stranka na Madžarskem ali na Nizozemskem zastavila vprašanje glede upravičenosti ugovora, ali ga je vsaj imela možnost zastaviti.
- 16 Tukaj gre dejansko za vprašanje, ali je sklicevanje na postopek v drugi državi v skladu z načelom „vse na enem mestu“ (ki je med drugim vključeno v uvodno izjavo 7 Vizumskega zakonika) in načelom, da je treba odločitve o vlogah za izdajo vizuma sprejeti čim prej. Če je treba sodni postopek najprej opraviti v neki drugi državi, bi lahko obravnavana tožba postala bolj zapletena in dolgotrajnejša, s tem pa manj učinkovita. Ravno to govori v prid temu, da bi bilo treba ugovor Madžarske vsebinsko presojati v tem postopku. Potem morata tožena stranka in madžarski organi, ki so vložili ugovor, sodišču posredovati potrebne informacije o razlogih za zavrnitev.
- 17 Tožena stranka se je sklicevala še na sodbo Sodišča z dne 23. oktobra 2014, Unitrading, C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318. V tej zadevi je Sodišče v bistvu odločilo, da člen 47 Listine ne nasprotuje temu, da bi dokazi temeljili na preiskavi tretje osebe, o kateri tretja oseba ne želi odprto posredovati informacij, zaradi česar je sklepe te preiskave oteženo ali nemogoče zavreči, pod pogojem, da se upoštevata načeli učinkovitosti in enakopravnosti. Sodišče izhaja iz tega, da so stranke bile zmožne posredovati nasprotné dokaze z utemeljevanjem svojih stališč z drugimi elementi in da lahko tako izpodbijajo rezultate preiskav tretjih oseb, ki služijo kot dokaz.
- 18 Predložitveno sodišče dvomi, da lahko tudi ugovor druge države članice na izdajo vizuma šteje za tovrsten dokaz, ki temelji na preiskavi tretjih oseb. Poleg tega v obravnavani zadevi ni jasno, kaj vsebuje ugovor Madžarske in na katerih dejstvih temelji. Tudi če bi ugovor Madžarske lahko upoštevali kot dokaz, mu tožeča stranka še vedno ne more oporekati z navedbo smiselnih elementov. Predložitveno sodišče zato ocenjuje, da sodba Unitrading v obravnavani zadevi ni relevantna.