

**Processo C-225/19****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

14 de março de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Juízo de Haarlem, Países Baixos)

**Data da decisão de reenvio:**

5 de março de 2019

**Recorrente:**

R.N.N.S.

**Recorrido:**

Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro dos Negócios Estrangeiros, Países Baixos)

**Objeto do processo principal**

O processo principal diz respeito quer à recusa de um visto de curta duração porque um Estado-Membro se opôs à respetiva emissão, após a consulta prévia nos termos do artigo 22.º do Código de Vistos, quer à possível insuficiente tutela jurídica para contestar esse motivo da recusa.

**Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial**

O presente pedido, apresentado com base no artigo 267.º TFUE, diz respeito, em primeiro lugar, à questão de saber de que forma pode ser atacada a decisão de recusa de um visto, devido a objeções levantadas por outro Estado-Membro, no recurso interposto contra essa decisão de recusa e se o meio de recurso constitui um meio de tutela jurisdicional efetiva, no sentido do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e, em segundo lugar,

se essa decisão de recusa, nas circunstâncias do presente processo, constitui uma «boa administração», na aceção do artigo 41.º da Carta.

### Questões prejudiciais

1. Em caso de interposição de um recurso nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Código de Vistos contra uma decisão definitiva de recusa de um visto baseada no motivo indicado no artigo 32.º, n.º 1, proémio e alínea a), vi), do Código de Vistos, pode considerar-se que existe tutela jurisdicional efetiva, na aceção do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, nas seguintes circunstâncias:

– na fundamentação da sua decisão, o Estado-Membro limitou-se a referir: «o Sr. é considerado, por um ou mais Estados-Membros, uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna e a saúde pública, na aceção do n.º 10, ou eventualmente do n.º 21 do artigo 2.º do Código das Fronteiras Schengen, ou para as relações internacionais de um ou mais Estados Membros»;

– o Estado-Membro não indicou, nem na decisão nem no recurso, qual o motivo ou motivos concretamente invocados, de entre os quatro motivos indicados no artigo 32.º, n.º 1, proémio e alínea a), vi), do Código de Vistos;

– no recurso, o Estado-Membro não facultou mais informações substanciais nem uma fundamentação mais detalhada da razão ou razões que estão na base da invocação do motivo de oposição pelo outro ou outros Estados-Membros?

2. Nas circunstâncias referidas na questão 1, pode considerar-se que existe uma «boa administração», na aceção do artigo 41.º da Carta da UE, nomeadamente tendo em conta o dever de os serviços em questão fundamentarem as suas decisões?

3.a. Devem as questões 1 e 2 ser respondidas de forma diferente se o Estado-Membro, na decisão final sobre o visto, remeter para uma possibilidade de recurso, efetivamente existente e claramente especificada, no outro Estado-Membro, contra a autoridade competente, expressamente identificada, do outro ou outros Estados-Membros que invocaram o motivo de oposição referido no artigo 32.º, n.º 1, proémio e alínea a), vi), do Código de Vistos, e em cujo âmbito possa ser atacado o motivo de recusa?

3.b. Para se poder dar uma resposta afirmativa à questão 1, no contexto da questão 3.a., é necessário que a decisão do recurso interposto no Estado-Membro que tomou a decisão definitiva contra esse Estado-Membro fique suspensa até que o requerente tenha a possibilidade de exercer o direito de recurso no outro ou outros Estados-Membros e, se o requerente exercer esse direito, até que seja proferida uma decisão (definitiva) nesse recurso?

4. É relevante para a resposta a dar às questões colocadas a questão de saber se a autoridade competente do ou dos Estados-Membros que invocaram o motivo de oposição à concessão do visto tem a possibilidade de ser parte no recurso interposto contra a decisão definitiva sobre o visto e, nessa qualidade, tem a possibilidade de apresentar a justificação das razões que estão na base da sua oposição?

### **Disposições de direito da União invocadas**

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigos 41.º e 47.º

Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos): artigos 22.º e 32.º

Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de julho de 2008 relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração («Regulamento VIS»): artigos 38.º a 40.º

### **Disposições nacionais invocadas**

Algemene wet bestuursrecht (Awb) («Lei geral administrativa»): artigos 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45.

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 O recorrente tem nacionalidade egípcia. Em 9 de junho de 2017, submeteu um pedido de visto para visitar os sogros nos Países Baixos. A representação dos Países Baixos em Amã, Jordânia, recusou o pedido, após consulta de outros Estados-Membros, em conformidade com o disposto no artigo 22.º do Código de Vistos. Na fundamentação foi-lhe apenas comunicado: «o Sr. é considerado, por um ou mais Estados-Membros, uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna e a saúde pública, na aceção do n.º 19, ou eventualmente do n.º 21, do artigo 2.º do Código das Fronteiras Schengen, ou para as relações internacionais de um ou mais Estados-Membros».
- 2 Decorre de um documento interno do Serviço de Vistos que a Hungria se opôs à emissão do visto. Em 2015, o recorrente apresentara um pedido de visto para uma estada de curta duração nesse país. Esse pedido foi indeferido. O recorrente procurou obter informação sobre os motivos ou o enquadramento da oposição junto das representações húngaras nos Países Baixos, no Cairo (Egito) e em Sófia (Bulgária), mas não obteve informações claras. Nem sequer lhe foi dito qual foi a autoridade húngara que suscitou o motivo de oposição.

- 3 O recorrente reclamou contra essa decisão de recusa e, em seguida, interpôs recurso para o Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância da Haia), o qual é competente em matéria de vistos em primeira e única instância.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 4 Nos termos do artigo 22.º do Código de Vistos, os Estados-Membros podem exigir ser consultados antes da decisão sobre um pedido de visto de (categorias específicas) de nacionais de determinados países terceiros. Se algum outro Estado-Membro se opuser à concessão de visto, o visto Schengen é recusado, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, proêmio e alínea a), vi), do Código de Vistos. Esses motivos de oposição à emissão de um visto podem ser motivos nacionais para o requerente ser considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou relativos às relações internacionais. Em conformidade com este artigo, essa oposição pode igualmente basear-se numa indicação constante de um sistema europeu de informação, como o Sistema de Informação sobre Vistos (a seguir «VIS») ou o Sistema de Informação de Schengen (a seguir «SIS»). O recorrente não tinha nenhuma indicação registada num sistema europeu desse tipo para lhe poder ser recusada a entrada.
- 5 No processo principal, coloca-se a questão de saber se e de que modo pode ser atacado o motivo da recusa no recurso interposto contra a decisão definitiva da recusa do visto e se esse meio pode ser considerado um meio de tutela jurisdicional efetiva.
- 6 O recorrido alega que a informação de que um Estado-Membro pretende ser consultado é informação confidencial. Numa decisão em matéria de um visto não tem, pois, que indicar que um Estado-Membro quis ser consultado. A consulta é efetuada através do VIS, embora no VIS nada fique registado sobre os resultados dessa consulta. Portanto, mediante consulta do VIS não se pode saber se foram levantadas objeções nem o que essas objeções eventualmente conteriam. O recorrido salienta igualmente que a oposição no presente processo pode não ter sido invocada pelo serviço húngaro de vistos. Pode também ter sido invocada por outro serviço húngaro. O recorrido não tem, por conseguinte, conhecimento sobre qual a entidade húngara que invocou a oposição nem com que fundamentos. No procedimento de reclamação, o recorrido não teve portanto a possibilidade de alterar a decisão de recusa, e o mesmo se aplica também no presente recurso para o tribunal dos Países Baixos. No entender do recorrido, o recorrente deve dirigir-se às autoridades húngaras, caso considere que essas autoridades tenham registado inexata ou ilegalmente os seus dados. O recorrido considera que o modo como o processo decorreu não é contrário ao artigo 47.º da Carta.
- 7 O recorrente alega não existir uma proteção jurisdicional efetiva. Uma vez que o motivo de oposição das autoridades húngaras lhe é desconhecido, o recorrente é confrontado com uma decisão proveniente dos Países Baixos contra a qual nada

pode fazer. Além disso, os seus argumentos contra o motivo da recusa não são passíveis de apreciação de mérito.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 8 Na sua jurisprudência, este rechtbank, em situações mais ou menos comparáveis a esta, partiu do princípio de que, no outro Estado-Membro, existia a possibilidade de interpor um recurso adequado contra a oposição suscitada por esse Estado-Membro. Mas nesses casos existia sempre uma indicação registada num sistema europeu de informação, como o VIS. Noutras sentenças, o rechtbank declarou que esse direito de recurso não existia ou não era suficiente.
- 9 Quanto à questão de saber se, no presente processo, existe um direito de recurso suficiente, é significativo, em primeiro lugar, que o recorrido não tenha indicado, na decisão final, se, e em caso afirmativo, de que modo e perante qual autoridade húngara se pode impugnar a oposição à concessão do visto. Também não há qualquer informação sobre qual o tribunal para o qual o recorrente pode interpor recurso na Hungria.
- 10 Além disso, determina-se nos artigos 38.º a 40.º do Regulamento n.º 767/2008 (Regulamento VIS) que qualquer pessoa pode solicitar às autoridades competentes a retificação de dados inexatos que lhe digam respeito e o apagamento de dados registados ilegalmente. Para tanto, é necessário que exista um direito de recurso. No caso em apreço, a recusa de um visto não tem por base uma indicação do VIS. Assim, embora o regulamento VIS não seja diretamente aplicável, parece decorrer daqui que devem poder ser retificados os dados inexatos, eventualmente tidos em consideração no processo de avaliação para emissão de visto.
- 11 Tendo em conta o que precede, o cerne da discussão está em saber se a oposição à emissão de visto pelo outro Estado-Membro tem de ser considerada, na decisão definitiva do pedido de visto, como um elemento de facto que não pode ser objeto de apreciação de mérito no âmbito do recurso que o requerente pode interpor nos termos do 32.º, n.º 3, do Código de Vistos. Quando é invocada uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna ou a saúde pública, como acontece no presente processo, para justificação da recusa, por exemplo, de uma autorização de residência de longa duração, essa ameaça pode, regra geral, segundo o direito processual administrativo neerlandês, ser objeto de apreciação de mérito na instância de recurso. Se outro órgão administrativo tiver constatado que esse motivo de recusa se verifica, deve existir a possibilidade de recurso com suficientes garantias perante esse órgão administrativo. Só desta forma a apreciação do motivo de recusa pode ser omitida na apreciação do recurso interposto contra a decisão definitiva, uma vez que é garantida proteção jurisdicional suficiente noutra âmbito.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio considera, provisoriamente, que só existirá essa proteção jurisdicional suficiente se o motivo de recusa também puder ser apreciado de mérito. Se porém se vier a acolher o entendimento do recorrido de

que o motivo de recusa não pode ser apreciado no âmbito do presente recurso, então não existirá proteção jurisdicional suficiente. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o entendimento do Tribunal de Justiça da UE (a seguir «Tribunal de Justiça») de que as autoridades responsáveis pelos vistos, na investigação para um pedido de visto, dispõem de uma ampla margem de apreciação para determinar se um motivo de recusa pode ser invocado (Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862), à luz do artigo 47.º da Carta, não justifica a exclusão total da apreciação de um motivo de recusa em sede de recurso.

- 13 No caso em apreço, não é claro se as autoridades húngaras, com a sua oposição à concessão do visto baseada num motivo de ameaça à ordem pública, à segurança interna ou às relações internacionais, tomaram uma decisão contra a qual seja ou tenha sido possível interpor um recurso dotado de suficientes garantias que o recorrente possa ou tenha podido efetivamente interpor. O recorrido não forneceu qualquer informação a este respeito na decisão final. No presente processo isso traduz-se em prejuízo do recorrente. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, atendendo ao princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta e ao princípio da proteção jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta, é injusto que essa incerteza ou dúvida quanto à existência da possibilidade de recurso se mantenha em prejuízo do recorrente.
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio considera possível que o próprio recorrente tenha ou possa ter mais informações sobre o pedido de visto anteriormente apresentado. Tal não exclui que se possa esperar do recorrido que, eventualmente em cooperação com a Hungria, informe suficientemente o rechtbank no presente recurso. Só assim o rechtbank estará em condições de apreciar o recurso na íntegra, para que se possa considerar que existe tutela jurisdicional efetiva. O rechtbank observa ainda que do simples facto de a Hungria já ter anteriormente recusado um visto ao recorrente não se pode inferir que o recorrente constitua uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais.
- 15 Se o recorrente tiver de interpor recurso na Hungria contra o motivo de oposição invocado pela Hungria, coloca-se então a questão de saber se no presente recurso se terá que aguardar pelo resultado desse recurso na Hungria (se tal recurso ainda for possível), uma vez que a decisão definitiva ficará dependente dele. Aponta nesse sentido o facto de o órgão jurisdicional de reenvio considerar que só existe um recurso efetivo se o recorrente puder ou tiver podido invocar a ilegalidade do motivo de oposição na Hungria ou nos Países Baixos.
- 16 Importa, contudo, questionar se o reenvio para um processo noutro país está em conformidade com o princípio do balcão único (estabelecido, nomeadamente, no considerando 7 do Código de Vistos) e o princípio de que as decisões sobre os pedidos de visto devem ser tomadas com a máxima brevidade possível. Se tiver de se instaurar primeiro um processo judicial noutro país, o presente processo de recurso pode tornar-se mais complexo e mais demorado e, por conseguinte, menos eficaz. É isso que precisamente aponta no sentido de que a oposição invocada pela

Hungria seja objeto de apreciação de mérito no presente recurso. Nesse caso, o recorrido e a autoridade húngara que invocou o motivo de oposição devem fornecer ao rechtbank as informações necessárias sobre o motivo de recusa.

- 17 O recorrido remeteu ainda para o Acórdão de 23 de outubro de 2014, Unitrading, C-437/13, EU:C:2014:2318. Nesse processo, o Tribunal de Justiça considerou, em substância, que o artigo 47.º da Carta não se opõe a que a prova se baseie na investigação efetuada por um terceiro, da qual esse terceiro não pretenda revelar pormenores, com a consequência de dificultar ou impossibilitar a refutação das conclusões dessa investigação, desde que os princípios da efetividade e da equivalência sejam respeitados. O Tribunal de Justiça partiu do princípio de que as partes tiveram oportunidade de apresentar contraprova, apresentando outras provas para refutar os resultados da investigação do terceiro apresentados como prova.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio questiona se a oposição invocada por outro Estado-Membro à emissão do visto também pode ser considerada como um meio de prova semelhante baseado em investigação de terceiros. Além disso, no caso em apreço, não é claro qual o teor da oposição da Hungria e os factos em que se baseia. Ainda que a oposição invocada pela Hungria possa ser considerada meio de prova, não é possível ao recorrente apresentar provas relevantes em contrário. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o Acórdão Unitrading não é relevante para o caso em apreço.