



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. szeptember 7.¹

C-403/16. sz. ügy

Soufiane El Hassani
kontra
Minister Spraw Zagranicznych

(a Naczelny Sąd Administracyjny [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Vízumkódex – Jogorvoslati jog – Schengeni vízum kiadását elutasító konzuli határozat – Ugyanazon közigazgatási hatóság előtti jogorvoslat – A Charta 47. cikke – A jogorvoslati jog jellege – Közigazgatási vagy bírósági”

I. Bevezetés

1. Soufiane El Hassani (a továbbiakban: fellebbező) schengeni vízum kiadását kérte Lengyelországban élő felesége és gyermeke meglátogatása céljából. A rabati (Marokkó) lengyel konzul mind az eredeti kérelem alapján, mind pedig a fellebbező által azt követően ugyanazon hatóság előtt benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálása során elutasította a vízum kiadását. A fellebbező a hivatkozott elutasító határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte a lengyel bíróságok előtt. A lengyel jog azonban főszabály szerint kizárja a konzulok által kibocsátott vízumhatározatok bírósági felülvizsgálatát.

2. A Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lengyelország) e ténybeli és jogi háttér alapján a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (vízumkódex) (a továbbiakban: vízumkódex)² 32. cikke (3) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkére tekintettel való értelmezését kéri a Bíróságtól. Mit jelent a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt *jogorvoslati jog*? Megállapít-e arra vonatkozó kötelezettséget a tagállamok részére, hogy biztosítsák a vízumhatározatok *bírósági* felülvizsgálatát? Vagy elegendő a *közigazgatási* jogorvoslat? Továbbá, milyen hatást gyakorol a Charta 47. cikke erre az értékelésre?

¹ Eredeti nyelv: angol.

² HL 2009. L 243., 1. o.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta)

3. A Charta 47. cikkének első bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.”

2. A vízumkódex

4. A vízumkódex (18) preambulumbekzdése értelmében:

„A helyi schengeni együttműködés elengedhetetlen jelentőségű a közös vízumpolitika harmonizált alkalmazása és a migrációs és/vagy biztonsági kockázatok megfelelő értékelése szempontjából. Az eltérő helyi körülmények miatt az egyes jogszabályi rendelkezések gyakorlati alkalmazását a tagállamok eltérő helyeken található diplomáciai és konzuli képviselteinek együttesen kellene értékelnie, hogy a vízumshopping megelőzése és a vízumkérelmezőkkel szembeni eltérő bánásmód elkerülése érdekében biztosítsák a jogszabályi rendelkezések harmonizált alkalmazását.”

5. A vízumkódex (29) preambulumbekzdése a következőképpen fogalmaz:

„E rendelet tiszteletben tartja különösen az Európa Tanácsnak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményében és az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert alapvető jogokat és elveket.”

6. A vízumkódex 1. cikke határozza meg e rendelet célkitűzését és hatályát:

„(1) Ez a rendelet létrehozza a tagállamok területén való átutazásra vagy bármely hat hónapos időszakban három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó eljárásokat és feltételeket.

[...]”

7. A vízumkódex 2. cikke számos fogalommeghatározást tartalmaz. Különösen a 2. cikk 2. pontjának a) alpontjában foglalt meghatározás szerint vízum a „tagállamok területén való átutazás[ra] vagy a tagállamok területére történő első beutazás napjától számított bármely hat hónapos időszakban három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodás[ra vonatkozóan valamely tagállam által kiadott engedély]”.

8. A vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése megállapítja, hogy:

„Az elutasított vízum kérelmezője jogorvoslattal élhet. A jogorvoslati eljárást a kérelemről szóló végső döntést meghozó tagállammal szemben, és ezen tagállam nemzeti jogának megfelelően kell lefolytatni. A tagállamok tájékoztatják a kérelmezőket a jogorvoslat esetén követendő, a VI. mellékletben meghatározott eljárásról.”

9. A vízumkódex 47. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok központi hatóságai és konzulátusai tájékoztatják a nyilvánosságot a vízumkérelemmel kapcsolatos valamennyi lényeges információról és különösen a következőkről:

[...]

- h) hogy a kérelmekkel kapcsolatos elutasító döntésekről értesíteni kell a kérelmezőt, valamint hogy az ilyen döntéseknek tartalmazniuk kell az alapul szolgáló indokokat, továbbá hogy azon kérelmezők, akiknek kérelmét elutasították, jogorvoslattal élhetnek, tájékoztatást nyújtva a jogorvoslat esetén követendő eljárásról, ideértve az illetékes [helyesen: hatáskörrel rendelkező] hatóságot, valamint a jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejét is;

[...]”.

10. A vízumkódex VI. melléklete tartalmazza a vízum elutasításáról, megsemmisítéséről vagy visszavonásáról szóló értesítésre és indoklásra szolgáló formanyomtatványt, melyet minden kérelmezőnek meg kell kapnia. E VI. melléklet a formanyomtatvány alján szintén megállapítja, hogy minden egyes tagállamnak meg kell adnia a jogorvoslati jogra vonatkozó nemzeti eljárással kapcsolatos információkat, ideértve azt a hatáskörrel rendelkező hatóságot is, amelyhez a jogorvoslati kérelmet be lehet nyújtani, valamint az ilyen jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejét.

B. A lengyel jog

11. Az Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.o cudzoziemcach (a külföldiek jogállásáról szóló, 2013. december 12-i törvény, a továbbiakban: a külföldiek jogállásáról szóló törvény) 60. cikke (1) bekezdésének 2. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Schengeni vízum vagy nemzeti vízum az alábbi célokra adható ki:

[...]

2. a család vagy barátok meglátogatása”.

12. E törvény 76. cikkének (1) bekezdése kimondja továbbá, hogy:

„A schengeni vízum kiadásának elutasítása esetén [...], amennyiben:

1. a konzul hozta a határozatot, az ügy e hatóság általi újbóli megvizsgálása kérhető; [...]
2. valamelyik határőrizeti szerv parancsnoka hozta a határozatot, panasz nyújtható be a határőrség főparancsnokához.

13. Az Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (2002. augusztus 30-i közigazgatási bírósági rendtartás, a továbbiakban: közigazgatási bírósági rendtartás) 5. cikke a következőképpen fogalmaz:

„A közigazgatási bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel az alábbi eljárásokban:

[...]

4. a konzulok általi vízumkiadás; ez nem vonatkozik az Európai Unió valamely tagállama, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) valamely, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállama vagy a Svájci Államszövetség állampolgárának az Európai Unió tagállamai állampolgárainak és családtagjainak a Lengyel Köztársaságba történő beutazásáról, tartózkodásáról és a Lengyel Köztársaságból történő kiutazásáról szóló, 2006. július 14-i törvény 2. cikkének 4. pontja szerinti családtagjainak minősülő külföldieknek kiadott vízumokra.”

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

14. 2014. december 24-én a fellebbező schengeni vízum kiadását kérte a Lengyel Köztársaság rabati (Marokkó) konzuljától. Feleségét és gyermekét kívánta meglátogatni, akik mindketten Lengyelországban élő lengyel állampolgárok. 2015. január 5-én a konzul elutasította a vízum kiadását. A fellebbező az első határozat konzul általi újbóli megvizsgálását kérte. 2015. január 27-én a konzul kibocsátott egy második elutasító határozatot. Mindkét határozat esetében az elutasítás indoka az volt, hogy nem biztos, hogy a fellebbező a vízum lejárta előtt el szándékozik hagyni Lengyelországot.

15. A fellebbező a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (varsói vajdasági közigazgatási bíróság, Lengyelország; a továbbiakban: elsőfokú bíróság) előtt keresetet indított a konzul második elutasító határozatával szemben. A fellebbező többek között arra hivatkozott, hogy a vízumkiadás elutasítása sérti a külföldiek jogállásáról szóló törvénynek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) 8. cikkével összefüggésben értelmezett 60. cikke (1) bekezdésének 2. pontját.

16. A fellebbező előadta továbbá, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény 76. cikke (1) bekezdésének 1. pontja nem biztosít az egyezmény 13. cikkének megfelelő védelmi szintet. Véleménye szerint továbbá a közigazgatási bírósági rendtartás 5. cikkének 4. pontja sérti az egyezmény 14. cikkét: a fellebbezőnek, akinek felesége és gyermeke Lengyelországban élő lengyel állampolgár, nincs lehetősége közigazgatási bíróság előtt keresetet indítani, míg más EU-polgárok házastársai rendelkeznek ezzel a lehetőséggel.

17. 2015. november 24-i végzésével az elsőfokú bíróság elutasította a keresetet. Megállapította, hogy a közigazgatási bírósági rendtartás 5. cikkének 4. pontja alapján nem rendelkezett hatáskörrel.

18. A fellebbező e végzéssel szemben fellebbezést terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság, a Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság) elé. A hivatkozott bíróságnak benyújtott észrevételeiben újból kifejtette az egyezmény 8. cikke (1) bekezdésének, valamint 13. és 14. cikkének állítólagos megsértésével kapcsolatos álláspontját. Előadta továbbá, hogy a közigazgatási bírósági rendtartás 5. cikkének 4. pontja sérti a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdését és a Charta 47. cikkét, amelyek biztosítják a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot.

19. A Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lengyelország) 2016. április 28-i végzésével felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„Úgy kell-e értelmezni a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (vízumkódex) 32. cikkének (3) bekezdését a vízumkódex (29) preambulumbekzdésére és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének első bekezdésére tekintettel, hogy az bíróság előtti jogorvoslat biztosítására kötelezi a tagállamokat?”

20. A fellebbező, a Minister Spraw Zagranicznych (a lengyel külügyminiszter; a továbbiakban: ellenérdekű fél), a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. Az Észt Köztársaság kivételével valamennyi fél szóbeli észrevételt terjesztett elő a 2017. május 17-i tárgyaláson.

IV. Értékelés

21. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének a Charta 47. cikkére tekintettel történő értelmezésére irányul. A kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy a hivatkozott rendelkezéseket úgy kell-e értelmezni, hogy azok a vízum kiadását elutasító határozatokkal szemben *bírósági* jogorvoslat (vagyis bíróság előtti jogorvoslat) biztosítására kötelezik a tagállamokat, vagy elegendő *közigazgatási* jogorvoslatot (a közigazgatás által kínált jogorvoslatot) biztosítani.³

22. Egyrészt a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése anélkül biztosítja a vízum kiadását elutasító határozattal szembeni általános, meg nem határozott „jogorvoslatot”, hogy pontosítaná az ilyen jogorvoslat fajtáját. Másrészt a Charta 47. cikkének első bekezdése mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, biztosítja a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához való jogot.

23. E rendelkezések egyik lehetséges értelmezési módja valóban a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének a Charta 47. cikkének első bekezdésével *összefüggő* értelmezése lehet, ahogyan azt a Bizottság lényegében javasolta. Mivel ránézésre a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése nyitott és pontosan nem körülírt, a Charta 47. cikkének első bekezdése azonban egyértelműen megköveteli a bíróság előtti jogorvoslat biztosítását, a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének a Charta 47. cikkének első bekezdésével *összefüggő* értelmezése egyszerűen azt jelentené, hogy a 32. cikk (3) bekezdését automatikusan „hozzá kellene igazítani” a „magasabb elváráshoz”, és ugyancsak úgy kellene értelmezni, mint amely bírósági jogorvoslatot ír elő.

24. Nem gondolom, hogy a jelen esetben ez a helyes megközelítés. Véleményem szerint megfelelőbb külön elemezni a két normatív réteget, mielőtt megnéznénk, hogy *összefüggő* értelmezés esetén mit jelentenek. Ez nem pusztán olyan tudományos szeszély, amely a részletező analitikus rendszertant előnyben részesíti a gyakorlatias szemléletű jogi minimalizmussal szemben. Ahogy a jelen indítvány alábbi C pontja bővebben kifejti, ennek számottevő gyakorlati vonatkozása van.

25. A jelen indítvány így az alábbi struktúrát követi. Először értékelem, hogy a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése milyen követelményeket támaszt a jogorvoslatok tekintetében (A). Ezt követően megvizsgálom, hogy mi következik kifejezetten a Charta 47. cikkének első bekezdéséből (B). Végül a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdése és a Charta 47. cikke első bekezdése együttes alkalmazásának következményeivel foglalkozom (C).

A. A vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdéséből eredő követelmények

1. Közigazgatási vagy bírósági jogorvoslat?

26. Mit ír elő a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése? Meglátásom szerint a vízumkérelmek elutasítása jogszerűségének vizsgálatához a 32. cikk (3) bekezdése *nem követeli meg* a tagállamoktól *bírósági* felülvizsgálati mechanizmus biztosítását. A tagállam által a 32. cikk (3) bekezdése szerint biztosított jogorvoslat lehet közigazgatási *vagy* bírósági jellegű. Bevonhat különböző, a közigazgatási és bírósági felülvizsgálat közötti területen működő hibrid szervezetet is. Első ránézésre a 32. cikk (3) bekezdése egy meglehetősen nyitott rendelkezésnek tűnik: a felülvizsgálat biztosítása kötelező, annak pontos formájának meghatározását azonban a tagállamokra bízta.

³ Kapcsolódó elemként hozzá kell tenni, hogy a Bizottság 2014. október 16-án és november 26-án az EUMSZ 258. cikk alapján a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Lengyelország és Szlovákia tekintetében indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben nyomatékosan felszólította őket, hogy „biztosítsanak tényleges bírósági jogorvoslatot a vízumok elutasítása/megsemmisítése/visszavonása esetén”. Lásd a Bizottság sajtóközleményeit: 2014. október 16-i MEMO/14/589 jelű tájékoztató és 2014. november 26-i MEMO/14/2130 jelű tájékoztató. A Bizottság álláspontja szerint a harmadik országok állampolgárai jogosultak vízumkérelmük nem önkényes jellegű elbírálásához, e jogukat pedig bírósági jogorvoslati eljárás keretében kell biztosítani. Ezen túlmenően a Bizottság a tárgyaláson kifejtette, hogy ezek a kötelezettségzegési eljárások jelenleg kizárólag a Cseh Köztársaságot, Lengyelországot és Szlovákiát érintik.

27. Ez a következtetés a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének szó szerinti, kontextuális és teleologikus értelmezéséből következik.

a) A szöveg

28. Először, a 32. cikk (3) bekezdésének különböző nyelvi változatai túlnyomórészt nyitott terminológiát használnak, amely a rendelkezés által megkövetelt jogorvoslat fajtája tekintetében nem tesz lehetővé határozott következtetést.

29. A különböző nyelvi változatok többsége egy tág és pontosan nem körülírt jogorvoslat fogalomra hivatkozik anélkül, hogy pontosan megjelölne a jogorvoslat konkrét típusát. Például a francia nyelvi változatban a vízumkódex „recours”; az olasz nyelvi változatban „ricorso”; a spanyol nyelvi változatban pedig „recursos” biztosításáról rendelkezik. Ezek semleges fogalmak, amelyek közigazgatási vagy bírósági jogorvoslatra, illetve mindkettőre utalhatnak.

30. Más nyelvi változatokban további apróságok találhatóak. Egyrészt a holland nyelvi változatban a „beroep”, illetve a német nyelvi változatban a „Rechtsmittel” érthető úgy is, hogy az inkább a bírósági jellegű jogorvoslat felé hajlik. Másrészt néhány szláv nyelvben használt fogalom, mint például a cseh „odvolání”, a szlovák „odvolanie” vagy a lengyel „odwołania” egyértelműbben értelmezhető úgy, hogy közigazgatási jellegű jogorvoslatra hivatkozik.

31. Bárhogyan is van, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nyelvi változatok közötti eltérés esetén az érintett rendelkezés terjedelme nem állapítható meg kizárólag nyelvtani értelmezés alapján, hanem azt azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.⁴ Ebből következően az összehasonlító nyelvi értelmezés önmagában nyilvánvalóan nem döntő jelentőségű.

32. Másodszor, a szöveg szintjén ennél fontosabb lehet a tény, hogy a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése kifejezetten hivatkozik a nemzeti jogra. A hivatkozott rendelkezés ugyanis egyértelműen előírja, hogy a jogorvoslati eljárást a vízumkérelemről szóló végső döntést meghozó tagállam *nemzeti jogának megfelelően* kell lefolytatni.

33. Ezért a 32. cikk (3) bekezdésének szövegéből egyedül az az egyértelmű tanulság vonható le, hogy az uniós jogalkotó a tagállamokra bízta a döntést a vízumkérelmezők számára elérhető jogorvoslati lehetőségek fajtája és az azzal kapcsolatos konkrét intézkedések tekintetében. A jogorvoslati jog kialakítása elsődlegesen a tagállamok feladata.

b) A kontextus

34. Nem változtat ezen a közbenső következtetésen a 32. cikk (3) bekezdése kontextusának vízumkódexen belüli (*belső* rendszertani értelmezés) és azon túlmutató (*külső* rendszertani értelmezés) vizsgálata sem.

35. A *belső rendszertani értelmezést* illetően érdemes megjegyezni, hogy a „jogorvoslat” fogalmát a vízumkódex más részei is használják. Ugyanakkor ott is nyitott, pontosan nem körülírt módon szerepel.

⁴ Lásd például: 2016. március 1-jei Kreis Warendorf és Osso ítélet (C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 27. pont); 2017. március 15-i Al Chodor ítélet (C-528/15, EU:C:2017:213, 32. pont).

36. A 32. cikk (3) bekezdéséhez nagyon hasonló módon megszővegezett 34. cikk (7) bekezdése mindössze a vízum megsemmisítésével vagy visszavonásával szembeni „jogorvoslatról” rendelkezik. Ez a rendelkezés sem határozza meg a jogorvoslat fogalmát. Ehhez hasonlóan a 47. cikk (1) bekezdésének h) pontja a tagállamok számára a nyilvánosság arról való tájékoztatását írja elő, hogy azon vízumkérelmezők, akiknek a kérelmét elutasították, „jogorvoslattal élhetnek”. Még pontosabban, megköveteli a tagállamoktól, hogy nyújtsanak tájékoztatást a jogorvoslat esetén követendő eljárásról, „ideértve a hatáskörrel rendelkező hatóságot, valamint a jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejét is”.

37. A vízumkódex VI. mellékletében található formanyomtatvány részletesebben kifejti a tagállamok fenti tájékoztatási kötelezettségét. Ezt a formanyomtatványt kell használni a vízum elutasításáról, megsemmisítéséről vagy visszavonásáról szóló értesítésre és indokolásra. A 32. cikk (3) bekezdésével összhangban ez a formanyomtatvány lényegében ugyancsak megerősíti, hogy a nemzeti jogalkotónak kell meghatároznia a megfelelő eljárásokat, majd erről tájékoztatnia a kérelmezőt.

38. Ismétlem, azáltal, hogy elmulasztja pontosítani a vízum elutasításáról rendelkező határozattal szemben előterjesztett jogorvoslati kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező hatóság – bírósági vagy közigazgatási – jellegét, úgy tűnik, hogy a vízumkódex egészében véve szándékosan a tagállamokra bízta a kérdést, hogy a saját intézményi struktúrájukra tekintettel maguk rendelkezzenek az általuk legmegfelelőbbnek ítélt konkrét jogorvoslati fajtáról.⁵

39. Ezt az értelmezést egyértelműen megerősíti a szélesebb körű kontextuális, *külső rendszertani értelmezés*, amikor a vízumkódexen kívüli egyéb, az ugyancsak a harmadik országbeli állampolgárok EU területére való beutazását szabályozó másodlagos jogi eszközökre összpontosítunk. Egyrészt ezek az eszközök sem a rövid, sem a hosszú távú tartózkodás esetében általában nem követelik meg a beutazást megtagadó határozatok *bírósági* felülvizsgálatát. Másrészt és ezzel ellentétben az uniós jogalkotó, amennyiben szükségesnek ítélte a bírósági jogorvoslat biztosítását, úgy arról kifejezetten rendelkezett.

40. Az első kategórián belül számos, a harmadik országbeli állampolgárok EU területére való beutazását szabályozó másodlagos jogi eszköz nem ír elő kifejezetten *bírósági* jogorvoslati mechanizmus biztosítására vonatkozó követelményt. Néhány eszköz elmulasztja meghatározni a beutazást megtagadó határozatokkal szembeni jogorvoslat fajtáját, például az összevont munkavállalási engedély kiállításának elutasítása;⁶ a családegyesítési kérelem elutasítása;⁷ vagy – és a jelen esethez talán ez a legközelebb eső analógia – a határon hozott, a tagállamok területére történő beléptetés megtagadására vonatkozó döntés esetében.⁸ Más eszközök kifejezetten rendelkeznek a jogorvoslati

5 Hozzá lehet tenni, hogy a vízumkérelmek feldolgozásáról szóló (bizottsági) kézikönyv szintén elmulasztja pontosítani a jogorvoslat fajtáját (a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról szóló, 2010. március 19-i C(2010) 1620 végleges bizottsági határozat, 77. és 89. o.). Természetesen igaz, hogy a kézikönyv jogilag nem kötelező erejű. Mindazonáltal biztonsággal feltételezhető, hogy amennyiben egyértelmű lenne, hogy a vízumkódex valóban bírósági jogorvoslatot követel meg, a Bizottság semmiképpen nem hagyott volna ki egy ilyen jelentős tény az egyébként meglehetősen részletes kézikönyvből.

6 Lásd a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 343., 1. o.) 8. cikkének (2) bekezdését.

7 Lásd a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.; a továbbiakban: családegyesítési irányelv) 18. cikkét.

8 Lásd a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsrendelet (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) (HL 2016. L 77., 1. o.) 14. cikkének (3) bekezdését.

kérelem bíróság vagy közigazgatási hatóság előtti előterjesztésének lehetőségéről. Ez a helyzet különösen a tartózkodási engedély külföldi hallgató számára történő kiállítása megtagadásáról hozott döntés⁹ vagy bármely, az idénymunka-vállalási engedély iránti kérelem elutasításáról szóló döntés esetében.¹⁰

41. E különbségek ellenére érdemes megemlíteni, hogy a beléptetés megtagadására vonatkozó döntésekkel szembeni jogorvoslat tekintetében a hosszú távú tartózkodás nem esik „kedvezőbb” elbírálás alá a rövid távú tartózkodáshoz képest. Amennyiben azonban ezek a döntések nem feltétlenül indokolnak bírósági felülvizsgálatot, a levont következtetésnek a rövid távú tartózkodással összefüggésben is *a fortiori* azonosnak kell lennie.

42. A második kategóriát illetően úgy tűnik, hogy néhány egyéb, a harmadik országbeli állampolgároknak a tagállamok területére való beutazására vonatkozó másodlagos jogi eszköz kifejezetten biztosítja az elutasító határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. Ez a helyzet az uniós polgárok családtagjainak beutazása¹¹ vagy a menedékkérők esetében.¹² Ez megmutatja, hogy amennyiben az uniós jogalkotó bírósági felülvizsgálat biztosítását kívánja előírni, arról kifejezetten rendelkezik.

43. Összefoglalva, a megközelítések e sokfélesége mutatja, hogy az uniós jogalkotó mindkét típusú jogorvoslatot előíranyozhatja, és amennyiben egyértelműen bírósági jogorvoslatot követel meg, úgy kifejezetten rendelkezik az ilyen követelményről. Úgy tűnik továbbá, hogy a főként uniós polgársággal és menedéjjoggal kapcsolatos sajátos esetektől eltekintve a tagállamok jellemzően nem kötelesek biztosítani a harmadik országbeli állampolgárok beutazását megtagadó határozatokkal szembeni bírósági felülvizsgálatot.

c) A cél

44. A megállapítottak alapján úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó a tagállamokra kívánta bízni a jogorvoslat fajtájának megválasztását. Ez nem pusztán a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének sajátos célkitűzéséből, hanem a vízumkódex átfogó céljából is következik.

⁹ Lásd a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2016. május 11-i (EU) 2016/801 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 132., 21. o.) 34. cikkének (5) bekezdését. Hozzá lehet tenni, hogy a hivatkozott irányelv elődjével összefüggésben Szpunar főtanácsnok kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a bírósági felülvizsgálat kizárása összhangban lenne-e a Charta 47. cikkével (Szpunar főtanácsnok Fahimian ügyre vonatkozó indítványa [C-544/15, EU:C:2016:908, 75. pont]).

¹⁰ Lásd a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkaként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. február 26-i 2014/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 375. o.) 18. cikkének (5) bekezdését.

¹¹ Lásd az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; a továbbiakban: uniós polgárokról szóló irányelv) 15. és 31. cikkét.

¹² Lásd az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (átdolgozás) (HL 2013. L 180., 31. o.) 27. cikkének (1) bekezdését. Az e rendelet szerinti felülvizsgálat terjedelme tekintetében lásd: 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet (C-63/15, EU:C:2016:409). Lásd szintén a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2013. L 198., 50. o.) 46. cikkének (1) bekezdését.

45. A vízumkódex 32. cikke (3) bekezdése *konkrét* céljának vizsgálatakor a néhány rendelkezésre álló dokumentum azt sugallja, hogy számos tagállam vonakodott attól, hogy kifejezetten biztosítsa a *bírósági* jogorvoslathoz való jogot. A tárgyaláson a cseh kormány azzal érvelt, hogy a vízumkódex elfogadásához vezető tárgyalások során szándékosan engedtek teret a jogorvoslat pontos fajtája és jellemzői tág értelmezésének. Bár a hivatkozott rendelkezés jogalkotási háttere némiképp alátámasztja ezeket az érveket,¹³ a jogalkotói szándék e tárgyra vonatkozó egyértelmű kifejezésre juttatásának hiányában ez az érvelés nem lehet meggyőző.

46. Ami a vízumkódex *átfogó* célját illeti, egy „Közösségi Vízumkódex” elfogadásával a Parlament és a Tanács láthatóan arra törekedett, hogy véget vessen a korábban fennálló eltérő szabályozásoknak, különösen az olyan alapvető beutazási feltételek és eljárási biztosítékok tekintetében, mint az indoklási kötelezettség, valamint az elutasító döntésekkel szembeni jogorvoslati jog.¹⁴ Ebből következően egyértelmű, hogy a vízumshopping megelőzése és a vízumkérelmezőkkel szembeni eltérő bánásmód elkerülése érdekében egységesíteni kívánták ezeket a feltételeket, amint az a (18) preambulumbekkezdésből is következik.

47. Azonban, még ha egységesítette is az uniós jogalkotó a jogorvoslat *létét*, azt a *jellege* tekintetében nem sikerült teljes mértékben harmonizálnia. Mindent egybevetve úgy tűnik, hogy a szerzők szándékosan fogalmaztak homályosan, és hagyták nyitva a jogorvoslat pontos jellegének kérdését.

d) Közbenső következtetés

48. A vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése előírja a jogorvoslat lehetőségének biztosítását. Nem határozza meg azonban *per se* a szóban forgó jogorvoslat konkrét jellegét. Ezt a kérdést a tagállamokra bízta. Ebből következően a jogorvoslat lehet közigazgatási, vagy bírósági, vagy ezek kombinációja.

2. A választott jogorvoslat típusának egyenértékűsége és tényleges érvényesülése

49. Tekintettel arra, hogy a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdését nyitva hagyták, Lengyelország *közigazgatási* jogorvoslat biztosítását választotta a vízumkiadás elutasításával szemben: a konzul első határozatával szemben jogorvoslati kérelem nyújtható be ugyanazon konzul előtt, aki újból megvizsgálja a határozatát.

50. Emlékeztetek arra, hogy ebben a szakaszban még nem jön szóba a Charta 47. cikkének első bekezdése, amely kimondja a hatékony *bírói* jogvédelem elvét. A jogorvoslat jellegére (szintjére) vonatkozó *választási lehetőség* azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben alkalmazásra került, e választás *megvalósítása* mentesül az uniós jogi ellenőrzés alól.

51. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti eljárások harmonizációjának hiányában a jogorvoslati jogot megállapító részletes szabályok meghozatala az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok jogrendjébe tartozik. Mindazonáltal, e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű tényállásokra vonatkozóak (*az egyenértékűség elve*), valamint nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (*a tényleges érvényesülés elve*).¹⁵

¹³ Úgy tűnik, hogy a tárgyalások során az Európai Parlament és a Bizottság egyaránt a bírósági jogorvoslatot szorgalmazta, míg számos tagállam ellenezte azt, tartottak ugyanis attól, hogy a bíróságok túlterheltek lesznek – a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet tervezete, 2008. október 23-i 14628/08. sz. tanácsi dokumentum, 3. o. (2. pont).

¹⁴ A vízumkódex hatálybalépését megelőzően a tagállamok nagyon különböző gyakorlatokat folytattak a vízumok kezelése tekintetében. Különösképpen nem biztosították mindenhol a jogorvoslathoz való jogot. A tagállamokban alkalmazott aktuális megoldások összehasonlító áttekintése érdekében lásd: az Alapjogi Ügynökség 2012. évi jelentését az alapvető jogokról, *Alapvető jogok: kihívások és eredmények 2012-ben*, Kiadóhivatal, Luxembourg, 91–95. o.

¹⁵ Lásd például: 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 48. pont); 2014. július 17-i Sánchez Morcillo és Abril García ítélet (C-169/14, EU:C:2014:2099, 31. pont); 2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet (C-161/15, EU:C:2016:175, 24. pont).

52. Meg kell ezért nézni, hogy az önmagában értékelt és külön vizsgált közigazgatási jogorvoslat megfelel-e az egyenértékűség (a) és a tényleges érvényesülés (b) kettős elvárásának. Egyértelmű, hogy e tekintetben a jelen alszakasz csak némi iránymutatással tud szolgálni ahhoz az értékeléshez, amelyet a vonatkozó nemzeti szabályozás és eljárás teljes ismeretében végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie.

a) Az egyenértékűség

53. Az egyenértékűség értékelése a vízumkérelmek kezelése tekintetében nem egyszerű feladat. Napjainkban a legtöbb rövid távú tartózkodásra jogosító vízum „schengeni vízum”, vagy a vízumkódexszel összhangban kiadott vízum. Ebből következően nem könnyű feladat meghatározni, hogy mi az, vagy mi lehet az a legközelebbi párhuzamos nemzeti jogi rendszer, amely megfelelő összehasonlítási alapként szolgálhat az egyenértékűség értékeléséhez.

54. Két összehasonlítási keretet vitattak meg a tárgyaláson: először a beutazás tárgyában mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatokat (különösen a vízumkiadást a vízumkódex szerint elutasító határozatokat és a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex alapján hozott beutazást megtagadó határozatokat), valamint másodsor a konzulok által hozott egyéb határozatokat (mint például személyi jogállásra vonatkozó esetleges határozatok, dokumentumok hitelesítése vagy útlevelek kiállítása). Az első lehetséges összehasonlítási alap azonos *tárgyra* vonatkozik (a nemzeti területre történő beutazásról szóló döntések), azonban a döntéshozó szervek eltérőek. A második esetben a *döntéshozó szerv* azonos, de a szóban forgó szerv által kibocsátott határozatok tárgya eltérő.

55. Először, a beutazásról szóló mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatokat illetően úgy tűnik, hogy a lengyel jog szerint a döntéshozatalra hatáskörrel rendelkező nemzeti közigazgatási hatóság személyétől és a beutazás engedélyezése iránti kérelmet előterjesztő személy jogállásától függ a vízumhatározatok jogszerűsége vizsgálatának terjedelme. Különösen úgy tűnik, hogy a bírósági jogorvoslat gyakorolható a külügyminiszter, a vajda vagy a határőrizeti szerv parancsnoka által hozott határozatokkal szemben.¹⁶

56. Másodsor, a konzulok által hozott határozatok tekintetében a határozatok újbóli megvizsgálására vonatkozó eljárás láthatóan csak a vízumkiadást elutasító határozatokra vonatkozik. Úgy tűnik, hogy a lengyel kormány által a tárgyaláson előadottak szerint a konzul által hozott más típusú határozatok felülvizsgálata eltérő eljárások útján lehetséges.

57. Az egyenértékűség követelményének klasszikus értékelése során általában az utóbbi összehasonlítási módot alkalmazzák: az uniós jogon alapuló kérelmeket nem uniós jogon alapuló kérelmekkel hasonlítják össze az azonos hatóság előtt, hasonló eljárás keretében történő elbírálásuk során – a jelen esetben ez a konzult jelenti.

58. Mivel azonban e tekintetben kevés információt szolgáltatott a Bíróság részére, valóban a kérdést előterjesztő bíróság feladata marad annak eldöntése, hogy melyek a konzulok által elbírált *hasonló* kérelmek, és hogy eltérően kezelik-e az ilyen kérelmeket.

b) A tényleges érvényesülés

59. A korábban előadottak szerint a tényleges érvényesülés követelménye azt jelenti, hogy a nemzeti jogorvoslatok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehezzé az uniós jog nemzeti szinten történő érvényesítését.

¹⁶ A diplomatákat érintő vízumkérelmekre vonatkozó határozatok (külügyminiszter), a vízumok meghosszabbítása (vajda) és a vízumok határon történő kiadása (határőrizeti szerv parancsnoka) tekintetében.

60. A kérdést előterjesztő bíróság megerősítésétől függően a lengyel jog alapján úgy tűnik, hogy ugyanakkor a konzulnak lesz a feladata elbírálni a saját határozatával szemben előterjesztett jogorvoslat iránti kérelmet, aki az első határozatot hozta. Ténylegesen érvényesülőnek tekinthető-e az ilyen újbóli vizsgálatra vonatkozó eljárás?

61. A kérdést előterjesztő bíróság, a fellebbező és a Bizottság szerint kétségek merültek fel az ugyanazon konzul által végzett újbóli vizsgálat tényleges érvényesülésével kapcsolatban.

62. Ezzel ellenkezőleg, a lengyel külügyminisztérium fenntartotta az álláspontját, miszerint a konzul általi újbóli vizsgálat ténylegesen érvényesül. Álláspontja alátámasztására statisztikai adatokkal szolgált: a minisztérium által benyújtott számadatok szerint valamennyi lengyel konzulátus tekintetében átlagban, valamint globálisan nézve a vízumkiadást elutasító határozatok több mint harmadát megváltoztatják. Kifejezetten a Lengyel Köztársaság marokkói konzulja esetében ez a számadat állítólag az esetek 60%-a körüli érték.

63. Álláspontom szerint valamely eljárás tényleges érvényesülésének kérdése elsődlegesen strukturális, jogi kérdés, nem pedig statisztikai tevékenység. Természetesen relevánsak a statisztikai adatok, de csak másodlagosan, a jogi elemzésen *belül*: adott jogi szabályozás meghatározott módon történő működésének megerősítésére vagy cáfolására. Vagy pedig annak a gyanúnak az alátámasztására, hogy a rá nézésre különbségtétel nélkül alkalmazandó jogi szabályozás a valóságban nagyon is eltérő hatást fejt ki. A jogi elemzéstől történő különválasztásuk esetén a statisztikai adatok korlátozott jelentőséggel bírnak.

64. Mindenesetre nem vagyok benne biztos, hogy ezeknek a számadatoknak az előadásával a lengyel kormány ténylegesen segíti az eljárásai tényleges érvényesülésével kapcsolatos állításait. Éppen ellenkezőleg: a jogorvoslatot követő 60%-os megváltoztatási arány inkább komoly kétségeket ébreszt az egész eljárással kapcsolatban, különösen az elsőfokú döntéshozatal minősége tekintetében.

65. Visszatérve a strukturális, jogi szintre: mikor tekinthető egy közigazgatási jogorvoslat ténylegesen érvényesülő jogorvoslatnak?

66. A józan ész is azt diktálja, hogy ahhoz, hogy valamely eljárást jogorvoslatnak hívjunk, kell, hogy legyen benne valamilyen új elem. Amennyiben *ugyanazt* a személyt kérjük meg, hogy vizsgálja meg újból *ugyanazt* az információhalmazt, az ilyen törekvés sokféle névvel illethető,¹⁷ de nehezen lehet „jogorvoslatnak” hívni. Az újszerűség jellemzően azt jelenti, hogy valaki más friss szemmel vizsgálja ugyanazt az ügyet, ami általában további információkkal, dokumentumokkal vagy érvekkel egészül ki. Ebből következően elmondható, hogy két elem határoz meg egy jogorvoslatot: egy eltérő felülvizsgáló vagy bíráló személy, és a vizsgálatra előterjesztett eltérő dokumentáció.

67. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak eldöntése, hogy ezek a követelmények teljesülnek-e, és ha igen, milyen mértékben a vízumkiadást elutasító határozat lengyel jog szerinti, konzul általi, újbóli vizsgálata tekintetében. Amikor a tárgyaláson konkrétan erről kérdezték, az ellenérdekű fél előadta, hogy az elutasított kérelmezőknek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a jogorvoslati kérelemmel együtt új okiratokat terjesszenek a konzul elé. Az ellenérdekű fél szintén utalt egy belső körlevélre a külügyminisztérium konzuli osztályán, amely arra vonatkozó javaslatot tartalmaz, hogy a konzulok lehetőség szerint „horizontálisan” szignálják ki a jogorvoslati kérelmeket: nevezetesen az ugyanazon konzulátuson belül dolgozó másik konzuli tisztviselő számára.

¹⁷ Úgy hittem, hogy Albert Einstein jegyezte meg, hogy „Az örültség nem más, mint ugyanazt tenni újra és újra, és várni, hogy az eredmény más legyen”. Ami azt illeti, ezt az idézetet tévesen tulajdonítják Einsteinnek – lásd: Calaprice, A., (szerk.), *The Ultimate Quotable Einstein*. Princeton University Press, 2011., 474. o., aki ezt az idézetet visszavezette Rita Mae Brown *Sudden Death* c. regényéhez, Bantam Books, New York, 1983., 68. o.).

68. A kérdést előterjesztő bíróság feladata meghatározni az erre vonatkozó pontos nemzeti jogot és gyakorlatot. Csak azt tehetnénk hozzá, hogy a diplomáciai missziók sajátos kontextusa természetesen releváns a jelen ügy szempontjából. Egyfelől a diplomáciai missziók jól fel vannak készülve a vízumkérelmek elbírálására, mivel alaposan ismerik a vízumkérelmezőre vonatkozó konkrét tényeket. Ebből következően szintén különösen alkalmasak a vízumkiadást elutasító határozatokkal szembeni jogorvoslatok elbírálására, jóllehet gondoskodni kell arról, hogy ténylegesen érvényre jusson a közigazgatási jogorvoslat nemzeti jog által biztosított típusa. Másfelől meglehetősen egyértelmű, hogy nem minden diplomáciai misszió és konzuli képviselő rendelkezhet elegendő személyzettel, valamint az első határozatot kibocsátó személynél magasabb beosztásban lévő tisztviselőkkel. Ugyanakkor a tagállamnak még ilyen esetekben is számos lehetősége van annak biztosítására, hogy még ilyen korlátozó tényezők között is ténylegesen a fenti értelemben érvényesülhessen valamely közigazgatási jogorvoslat, például ha ugyanazon konzuli hatóságon belül más személyt bíznak meg a jogorvoslatok kezelésével (horizontális delegálás).

c) Közbenső következtetés

69. Az eddigiek fényében álláspontom szerint úgy kell értelmezni a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdését, hogy az az egyes tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy milyen jellegű jogorvoslatot biztosítanak a vízumkiadást elutasító határozatokkal szemben, feltéve, hogy a jogorvoslat megfelel az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének.

B. A Charta 47. cikkének első bekezdéséből fakadó követelmények

70. A Chartának „A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességhez eljáráshoz való jog” című 47. cikke rögzítette a Bíróság által korábban kidolgozott hatékony jogvédelem általános elvét.¹⁸ A közelmúltban a Bíróság megállapította továbbá, hogy „e jognak felel meg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében a tagállamokkal szemben támasztott azon kötelezettség, hogy megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”¹⁹.

71. A Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

72. Mit követel meg a Charta 47. cikkének első bekezdése általánosságban a vízumkódexszel, és különösen annak 32. cikkével összefüggésben? Megítélésem szerint a 47. cikk első bekezdése a vízumkiadást elutasító határozatok bíróság előtti felülvizsgálatát írja elő.

73. A 47. cikk első bekezdése jelen ügyre történő alkalmazhatóságának vizsgálatát követően, különös tekintettel az érintett uniós jog(ok)ra és szabadság(ok)ra (1), értékelni fogom a „bíróság előtti hatékony jogorvoslat” pontos jelentését (2).

¹⁸ A hatékony bírói jogvédelem elve tekintetében lásd: 1986. május 15-i Johnston ítélet (222/84, EU:C:1986:206, 18. pont); 1987. október 15-i Heylens és társai ítélet (222/86, EU:C:1987:442, 14. pont); a Charta 47. cikkével összefüggésben lásd később: 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 37. pont); 2010. december 22-i DEB-ítélet (C-279/09, EU:C:2010:811, 33. pont); 2014. december 18-i Abdida ítélet (C-562/13, EU:C:2014:2453, 45. pont).

¹⁹ Lásd: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 44. pont).

1. Milyen „jogokat és szabadságokat” biztosít az uniós jog?

74. A Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazhatóságához két feltételnek együttesen kell teljesülnie. Először, a szóban forgó esetnek az uniós jog hatálya alá kell tartoznia ahhoz, hogy a Charta teljes egészében alkalmazható legyen (a Charta 51. cikkének (1) bekezdése, amint azt a Bíróság az Åkerberg Fransson ítéletben²⁰ értelmezte). Másodsor, a 47. cikk első bekezdésének szövegéből kifejezetten következik, hogy a kérelmezőnek konkrét, az Unió joga által biztosított „joggal vagy szabadsággal” kell rendelkeznie, amely kiválthatja a 47. cikk első bekezdésében foglalt egyedi rendelkezés alkalmazását.

75. Legalább négy okból komolyan megfontolnám azon feltevés elfogadását, hogy a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog a Charta *puszta* alkalmazhatóságából következik.²¹

76. Először, ott a Charta 47. cikke első bekezdésének szövege. E szöveg egyértelműen hivatkozik arra a tényre, hogy a szóban forgó rendelkezés abban az esetben alkalmazható, amennyiben megsértették „az Unió joga által biztosított jog[okat] [vagy] szabadság[okat]”. Amennyiben a szerzőknek az lett volna a szándéka, hogy a 47. cikk első bekezdése bármely *konkrét* jogra vagy szabadságra tekintet nélkül, az 51. cikk (1) bekezdése alapján érvényesülő, általánosan alkalmazható rendelkezés legyen, úgy nem egyszerűen úgy rendelkeztek volna, hogy „mindenkinek joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz”, mellőzve bárminemű további részletezést vagy korlátozást?

77. Másodsor, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából néhány kivétellel,²² úgy tűnik, hogy a Bíróság valamely uniós olyan jog vagy szabadság fennállásától teszi függővé a jogorvoslatot, amelynek állítólagos megsértésére a kérelmező hivatkozhat. Ennek a jog és a jogorvoslat közötti kapcsolatnak a Bíróság általi megteremtése egyáltalán nem új keletű.²³

78. Harmadsor, az a felvetés, hogy a Charta *puszta* alkalmazhatósága automatikusan magával vonja a 47. cikk első bekezdésének alkalmazhatóságát is, azzal a következménnyel járna, hogy a tagállamok minden egyes uniós jogi szabályozás alá eső kérdés tekintetében kötelesek lennének bírósági jogorvoslatot biztosítani. Egy ilyen következményt nehezen tartok összeegyeztethetőnek a Charta 51. cikkének (2) bekezdésével, amely kimondja, hogy a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Európai Unió hatáskörein túl, valamint a tagállamok ismétlődő jelleggel kifejezésre juttatott, arra vonatkozó szándékával,²⁴ hogy a Charta önmagában ne hozzon létre új és önálló kötelezettségeket.²⁵

20 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105).

21 Lásd például: Wathelet főtanácsnok Berlioz Investment Fund ügyre vonatkozó indítványa (C-682/15, EU:C:2017:2, 51. és azt követő pontok). Lásd szintén: Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?”, in: Paulussen, C., és társa (szerk.), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2016., 143. o.

22 Lásd például: 2013. szeptember 26-i Texdata Software ítélet (C-418/11, EU:C:2013:588); 2014. szeptember 17-i Liivimaa Lihaveis ítélet (C-562/12, EU:C:2014:2229), ahol a Bíróság nem törekedett arra, hogy megjelölje az Unió joga által védelemben részesített egyedi jogot vagy szabadságot.

23 Lásd például, a hatékony bírói jogvédelem általános elvével összefüggésben: 1987. október 15-i Heylens és társai ítélet (222/86, EU:C:1987:442, 14. pont); a Charta 47. cikkével összefüggésben pedig lásd: 2014. július 17-i Sánchez Morcillo és Abril García ítélet (C-169/14, EU:C:2014:2099, 35. pont); 2014. október 23-i Olainfarm ítélet (C-104/13, EU:C:2014:2316, 33–40. pont); 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 51–52. pont).

24 Lásd az EUSZ 6. cikk (1) bekezdését és a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatot.

25 Vagy, költőibben fogalmazva, az alapvető jogok jelentik az uniós jog „árnyékát” (Lenaerts, K., és Gutiérrez-Fons, J. A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, in: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., és Ward, A., (szerk.) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (C. H. Beck, Hart, Nomos, 2014, 1568. o.). Valamely alapvető jogi „árnyék” az uniós jog másik, anyagi jogi vagy eljárásjogi rendelkezéséhez kapcsolódik. Egy árnyék azonban nem vethet saját árnyékot.

79. Negyedszer, ott van továbbá a tagállamok eljárási autonómiájának tágabb összefüggése. A Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazhatóságát ténylegesen valahol az uniós jog hatályának árnyékában esetlegesen felmerülő egyszerű jogi érdekek állítólagos megsértésétől függővé tenni az Unió joga által biztosított konkrét, felismerhető egyéni jogokkal és szabadságokkal szemben, ez a végrehajtását illetően számottevő kiigazítást igényelne azon tagállamok jogi hagyományában, amelyekben valamely *alanyi* jog megsértésétől függ a keresetjogi jog (a kereset benyújtására vonatkozó aktív jogosultság).²⁶

80. Ezért a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazhatósága egyaránt függ a Charta általános alkalmazhatóságától és az Unió joga által biztosított konkrét jog vagy szabadság fennállásától.

81. Másrészt joggal állítható, hogy gyakorlati szempontból a két helyzet közötti különbség valószínűleg nem lesz igazán jelentős. A legtöbb esetben valamely jogvita az uniós jog, következésképpen a Charta 51. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik pontosan azért, mivel a magánszemély az Unió jogán alapuló jogait kívánja érvényesíteni a nemzeti eljárás során. Másként megfogalmazva: amennyiben létezik olyan, az Unió joga által biztosított egyértelműen azonosítható jog vagy szabadság, amely kellően megalapozott ahhoz, hogy kiváltsa a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazását, úgy az adott ügy értelemszerűen az uniós jog hatálya alá is tartozik a Charta 51. cikke (1) bekezdésének értelmében (az *a maiore ad minus* érv). Amint azt azonban a korábbi pontokban próbáltam elmagyarázni, a fordított logika nem működik.

82. Egyébként nem csupán tudományos vitát jelent az olyan konkrét jog vagy szabadság megkövetelése, amely az 51. cikk (1) bekezdésén felül lehetővé teszi az adott ügyben érintett peres fél számára a 47. cikk első bekezdésének alkalmazhatóságát. Gyakorlati következményekkel jár, például többek között az *actio popularis* kigyomlálásával. Lennie kell egy, az Unió joga által biztosított *konkrét* jognak, amelynek az *adott* peres fél érdekeit kell szolgálnia.

83. Ami az *első* feltételt illeti a szóban forgó ügyben, az eljárásban részes felek közül senki sem vitatta a Charta általános alkalmazhatóságát. Az 51. cikk (1) bekezdése szerint a Charta alkalmazandó, amennyiben a tagállamok az Unió jogát hajtják végre. Az uniós jog alkalmazhatósága magában foglalja a Charta által biztosított alapvető jogok alkalmazhatóságát. Ezért a Charta természetesen érvényesül, amikor a tagállamok hatóságai a vízumkódex rendelkezéseit alkalmazzák, legyen szó beutazási feltételekkel, a kérelmezési eljárással, vagy eljárási biztosítékokkal kapcsolatos rendelkezésekről. Különösen érvényesül, amikor valamely tagállam a vízumkódex alapján hoz döntéseket, mint amilyen például a vízum kiadását elutasító határozat a 32. cikk (1) bekezdése értelmében.

84. A *második* feltétel értékelése ennél valamivel összetettebb. Az Unió joga által a vízumkérelmezőnek biztosított mely konkrét jog(ok) vagy szabadság(ok) vezet(nek) a jelen ügyben a 47. cikk első bekezdésének alkalmazásához? A szóban forgó eljárás során három lehetséges jogot tárgyaltak: a családi élethez való jogot, a vízumhoz való jogot és a vízumkérelem tisztességes elbírálásához való jogot.

85. Ezt a három jogot fogom egymást követően megvizsgálni. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy a fellebbező által hivatkozott családi élethez való jog csak korlátozott jelentőséggel bír a Charta 47. cikke első bekezdése alkalmazhatóságának kiváltása szempontjából (a). Továbbmenve, álláspontom szerint az uniós jog alapján nincs „vízumhoz való jog” (b). Arra vonatkozó jog azonban létezik, hogy tisztességesen és megfelelő módon bírálják el az adott személy vízumkérelmét, amely jog a jelen ügyben kiváltja a 47. cikk első bekezdésének alkalmazását (c).

²⁶ Természetesen ekkor ugyanazt a mércét kellene alkalmazni az uniós bíróságok előtti bírósági felülvizsgálat és keresetjogi jog tekintetében, mivel a Charta 47. cikkének első bekezdése az 51. cikk (1) bekezdése alapján az Unió intézményeinek (és szerveinek, valamint hivatalainak) bármely intézkedésére vagy döntésére vonatkozik.

a) A családi élethez való jog

86. A fellebbező az írásbeli észrevételeiben a családi élethez való jog tekintetében azzal érvelt, hogy a vízumkiadás elutasítása megsértette az arra vonatkozó jogát, hogy feleségével és gyermekével rendszeres személyes kapcsolatot ápoljon.

87. A családi élethez való jog természetesen releváns a vízumkódex alkalmazása szempontjából, valamint az ügy érdemére vonatkozó későbbi értékelés során. Ugyanakkor a vízumkódex, vagyis a jelen ügyben alkalmazandó másodlagos uniós jog anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezései váltják ki a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazását.

88. Egyértelmű, hogy a családi megfontolások nem hiányoznak a vízumkódexből. A 24. cikk (2) bekezdése különösen előírja, hogy többszöri beutazásra jogosító vízumokat kell kiadni, amennyiben a kérelmező igazolja, hogy családi okból rendszeresen köteles vagy szándékozik utazni.²⁷ Ezért az üzleti vagy turisztikai célok mellett családtagok meglátogatása érdekében is lehet kérelmezni vízum kiadását. Ennek megfelelően a családi élet a vízumkódex alapjául szolgáló szempontok egyike.

89. Másrészt a családi élet hosszú távú elkötelezettséget és stabilitást von maga után. Ennélfogva a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok tekintetében valószínűleg kevésbé lesz releváns, mint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok vagy a tartózkodási engedélyek esetében.²⁸ Ezen túlmenően más uniós jogi eszközöktől eltérően, mint amilyen az uniós polgárokról szóló irányelv²⁹ vagy a családegyesítési irányelv,³⁰ amelyek a jelen ügyben nem alkalmazhatóak,³¹ a vízumkódex célkitűzései között a jogszerű nemzetközi utazás megkönnyítése és az illegális bevándorlás kezelése szerepel, nem pedig családi kötelek létrehozása vagy erősítése.³²

90. Ebből következően a családi élethez való jog a vízumkódexben foglaltak szerint és a Charta által biztosított alapvető jogként egyaránt mindenképpen hozzátartozik az ügy érdemére vonatkozó lehetséges későbbi értékeléshez. Önmagában nézve azonban, vagyis a vízumkódextől elkülönítve a Chartában szereplő családi élethez való jogra történő hivatkozás nem vonhatja maga után a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazását.³³

b) Létezik-e vízumhoz való jog?

91. A fellebbező és a Bizottság (főként az írásbeli észrevételeiben, mivel a tárgyaláson árnyaltabb álláspontot képviselt) azzal érvelt, hogy létezik a vízumhoz való alanyi, bár nem automatikus jog. Álláspontjuk szerint ez a felvetés a Koushkaki ügyben hozott ítéletből következik.³⁴

92. Az eljárás összes többi résztvevője arra hivatkozik, hogy a vízumkódexet nem lehet úgy értelmezni, mint amely schengeni vízum kiadására vonatkozó (alanyi) jogot biztosít valamely harmadik országbeli állampolgár számára.

²⁷ Lásd továbbá a vízumkódex 14. cikkének (4) bekezdését.

²⁸ Lásd például: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2014. október 3., Jeunesse kontra Hollandia ítélet (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810), ahol az EJEB úgy határozott, hogy a tartózkodás engedély megtagadása attól a háromgyermekes suriname-i anyától, akinek mindhárom gyermeke Hollandiában született, sértette a családi élet tiszteletben tartásához való jogukat.

²⁹ 2004/38 irányelv.

³⁰ 2003/86 irányelv.

³¹ A fellebbező nem hivatkozhat az uniós polgárokról szóló irányelvre, mivel a felesége és gyermeke uniós polgárok, akik nem gyakorolták az Európai Unió területén történő szabad mozgáshoz való jogukat (lásd: 2011. november 15-i Dereci és társai ítélet [C-256/11, EU:C:2011:734]). A családegyesítési irányelvre sem hivatkozhat, mivel a családegyesítője nem harmadik országbeli állampolgár.

³² A Bíróság a közelmúltban némileg eltérő körülmények között azt állapította meg, hogy a vízumkódexre nem lehet hivatkozni, amennyiben a kérelem lényegét tekintve a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumtól eltérő célra irányul. Lásd: 2017. március 7-i X és X ítélet (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 47–48. pont), amelyet nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének szándékával benyújtott korlátozott területi érvényességű vízum iránti kérelemmel összefüggésben hoztak.

³³ Általánosságban lásd a jelen indítvány fenti 74–80. pontját.

³⁴ 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862).

93. Az utóbbi állásponttal értek egyet. Az uniós jog értelmében nincs vízumhoz való jog.

94. Először, a fellebbezőtől és a Bizottságtól némiképp eltérően értelmeztem a Koushkaki ügyben hozott ítéletet. Tény, hogy a hivatkozott ítélet 55. pontjában e Bíróság nagytanácsa kimondta, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok csak abban az esetben utasíthatnak el egy egységes vízum iránti kérelmet, ha a kérelmezővel szemben a vízumkódex 32. cikkének (1) bekezdésében, illetve 35. cikkének (6) bekezdésében felsorolt elutasítási indokok valamelyikére lehet hivatkozni.³⁵

95. Ez a kijelentés azonban álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy „a magánszemély az uniós jog védelmét élvező, vízumhoz való alanyi joggal rendelkezik”. Számít a kontextus. Az ítélet 55. ponthoz vezető szakaszában a Bíróság nem egyéni jogokkal foglalkozott, hanem a vízumkódex átfogó céljával és a tagállamok azt alkalmazó hatóságai számára engedélyezett mérlegelési mozgástérrel. A megállapítást közvetlenül megelőző 50–54. pontban a Bíróság felidézte, hogy a vízumkódex célja a vízumkiadás feltételeinek harmonizálása egy valóban egységes vízum biztosítása és a vízumshopping megelőzése érdekében. A vízumkódexben meghatározott feltételeket be kell tartani. A tagállamoknak egységesen kell azokat alkalmazniuk.

96. Ebben az értelemben az ítélet 55. pontja lényegében összegzi a vízumkódex vonatkozó rendelkezései által a tagállamok számára megállapított, az egységes jogszerűségekre vonatkozó követelményt. Abból a megállapításból azonban, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságoknak eleget kell tenniük a vízumkódex szerinti kötelezettségeiknek, egyértelműen nem következik, hogy a magánszemély vízumhoz való alanyi joggal rendelkezik. Másként fogalmazva, abból a tényből, hogy a játékvezetőnek szigorúan alkalmaznia kell a játékszabályokat és nem tagadhatja meg az időkerés megadását vagy valamely szabálytalanság megbüntetését, amikor a szabályok azt megkövetelik, még nem következik, hogy bármelyik versenyzőnek alanyi joga lenne a játék megnyeréséhez.

97. Másodsor, és talán még alapvetőbb jelleggel, a vízumhoz való alanyi jog fennállásának tudomásulvétele álláspontom szerint feltételezné az Unió területére történő beutazáshoz való jog fennállását. Ilyen jog azonban nem létezik.

98. Magának a vízumkötelezettségnek a pusztá létezése már önmagában kizárja a tagállam területére történő beutazáshoz való alanyi jogra vonatkozó elképzelést. A vízumkódex 2. cikke 2. pontjának a) alpontjában foglaltak szerint vízum a „tagállamok területén való átutazás[ra] vagy [...] három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodás[ra vonatkozóan valamely tagállam által kiadott engedély] [...]”.

99. Ha a vízumok értelmét vizsgáljuk, ezek az állam szuverenitásának a saját területén való kifejeződésai, „a belépések, tehát a migrációs áramlások ellenőrzésének egyik eszköze, [amely] kül- és biztonságpolitikai eszköznek is tekinthető”³⁶. Ezért a tagállamok feladata, hogy éljenek a mérlegelési mozgásterükkel annak eldöntése során, hogy ki léphet be a saját területükre, még rendkívüli körülmények esetén is.³⁷ *A fortiori* rendes körülmények között végső soron a tagállamok feladata értékelni, hogy a vízumkérelmező például a közrendet veszélyeztető személynek minősülhet-e, rendelkezik-e megfelelő anyagi fedezettel, vagy felmerül-e észszerű kétség azzal kapcsolatban, hogy a kérelmezőnek szándékában áll-e a kérelmezett vízum lejártá előtt a tagállamok területét elhagyni.

35 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862, 55. pont). Hasonló megközelítésért a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex alapján a beutazás megtagadásával, valamint a tanulmányi célból történő tartózkodási engedély kiadásának megtagadásával összefüggésben lásd: 2014. szeptember 4-i Air Baltic Corporation ítélet (C-575/12, EU:C:2014:2155); 2014. szeptember 10-i Ben Alaya ítélet (C-491/13, EU:C:2014:2187).

36 Mengozzi főtanácsnok Koushkaki ügyre vonatkozó indítványa (C-84/12, EU:C:2013:232, 51. pont).

37 Ezért a vízumkódex 25. cikke alapján még humanitárius vízumokat is csak abban az esetben adnak ki, amennyiben a tagállam *szükségnek* ítéli, hogy eltérjen azon elvtől, hogy a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexben meghatározott beutazási feltételeknek teljesülniük kell.

100. Végezetül, a vízumkötelezettség szempontjából nem minden külföldi egyenlő. Önmagában az a tény, hogy egyes magánszemélyeknek (mint például uniós polgárok és azok családtagjai, vagy a vízumkötelezettség alól mentesülő harmadik országbeli állampolgárok³⁸) nincs szükségük vízumra az Európai Unió területére való beutazáshoz, mutatja, hogy azon személyek, akiknek a határon érvényes vízumot kell bemutatniuk, nem rendelkeznek vízumhoz való joggal, sem beutazási joggal,³⁹ szemben néhány fentebb említett „kiváltságos” személlyel, akik azonban élveznek ilyen jogot.

101. E tekintetben egyetértek Mengozzi főtanácsnok Koushkaki ügyre vonatkozó indítványában a vízumkódex rendelet formájában történő elfogadásával kapcsolatban kifejtett kétségeivel, és hogy ez azt jelentette, hogy ezzel „a tagállamok egy olyan alapvető minőségi »ugrást« *de facto* jóváhagytak volna, mint a tagállamokat terhelő [...], a vízum elutasítására vonatkozó kötelezettségről a kiadáshoz való azon alanyi jog elismerésére történő áttérés, amelyre a harmadik államok állampolgárai hivatkozhatnak”⁴⁰.

102. Összefoglalva, nem létezik olyan vízumhoz való alanyi jog, amely kiválthatná a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazását.

c) A kérelem tisztességes és megfelelő módon történő elbírálásához való jog

103. Ugyanakkor, a vízumhoz való alanyi jog hiánya ellenére, amelyre a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazása érdekében hivatkozni lehetne, egyértelmű, hogy a Bíróság Koushkaki ítéletéből származó, fent idézett megállapítása eltérő szinten továbbra is releváns marad. Amennyiben a közigazgatás számára létezik arra vonatkozó kötelezettség, hogy a vízumkódexet és annak rendelkezéseit egy meghatározott módon alkalmazza, úgy kell, hogy legyen egy azzal összefüggő jogosultság, amely megfelel a hivatkozott jogszerűségi kötelezettségnek. Ez a jog nem arra vonatkozó alanyi jogot jelent, hogy valaki vízumot kapjon, hanem inkább eljárásjogi jellegű. Nem vízumhoz való jogot, hanem a kérelem tisztességes és megfelelő módon történő kezeléséhez és elbírálásához való jogot jelent.

104. Visszatérve a sportmetaforához, bár a versenyzőnek nincs joga a játék tényleges eredményéhez, a puszta tény alapján, hogy belép a játékba, joga van a tisztességes játékhoz.

105. Hozzátehetnénk, hogy az ilyen értelmezés egyáltalán nem ismeretlen az uniós jog egyéb területei előtt: párhuzam vonható olyan ügyekkel, mint a közbeszerzés, támogatási kérelmek, vagy a tartózkodási engedély iránti kérelem.⁴¹ Egyik ilyen ügyben sincs az eredményre, nevezetesen a pályázat elnyerésére, a támogatás vagy engedély megszerzésére vonatkozó jogosultság. Van azonban arra vonatkozó jogosultság, hogy a kérelmet megfelelően és jogszerűen bírálják el, és ez a jog a kérelmet elbíráló határozat bírósági felülvizsgálatának alapjául szolgálhat.

106. A jelen ügyre alkalmazva ez azt jelenti, hogy a fellebbező az Unió joga által védelemben részesített eljárási joggal rendelkezik, nevezetesen a vízumkérelme jogszerű vizsgálatához való joggal. Ebből következően, mivel rendelkezik az Unió joga által biztosított joggal, el kell ismerni a Charta 47. cikkének első bekezdésével összhangban a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogát.

38 Lásd: a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (HL 2001. L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.).

39 A vízumkódex a 30. cikkben maga választja külön a vízumot a beutazási jogtól, amikor megállapítja, hogy „egységes vízum vagy korlátozott területi érvényességű vízum puszta birtoklása nem jelent automatikus beutazási jogot”.

40 Mengozzi főtanácsnok Koushkaki ügyre vonatkozó indítványa (C-84/12, EU:C:2013:232, 54. pont).

41 Lásd például: 2014. július 17-i Tahir ítélet (C-469/13, EU:C:2014:2094); 2014. szeptember 17-i Liivimaa Lihaveis ítélet (C-562/12, EU:C:2014:2229); 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688).

2. A „bíróság előtti hatékony jogorvoslat” a vízumkiadás elutasításával összefüggésben

107. Három záró megjegyzést teszek a vízumkiadás elutasításával összefüggésben megkövetelt, a 47. cikk (1) bekezdése szerinti hatékony bírósági jogorvoslat jellege tekintetében.

108. Először, a Koushkaki ítélet szerint a tagállamok kötelesek vízumot kiadni, ha teljesülnek a vízumkódexben előírt feltételek. Ez azért van így, mivel a vízumkódex kimerítő jellegű felsorolását adja a vízum elutasításának, megsemmisítésének vagy visszavonásának indokául szolgáló okoknak.⁴² A Bíróság ugyanakkor a Koushkaki ítéletben is arra hivatkozott, hogy a tagállamok „széles mérlegelési mozgástérrel” rendelkeznek a vízumkérelmek vizsgálata során.⁴³ Különösen rámutatott, hogy valamely vízumkérelmező egyedi helyzetének értékelése összetett vizsgálatokat von maga után. Ezek az értékelések magukban foglalják a kérelmező várható magatartásának előrejelzését, és többek között a kérelmező lakóhely szerinti országának alapos ismeretén kell alapulniuk.⁴⁴

109. Másodsor, a tagállamok hatóságainak biztosított széles mérlegelési mozgástér logikusan kevésbé szigorú szabályokat von maga után a tagállamok bíróságai által végzendő bírósági felülvizsgálat tekintetében.⁴⁵ Ezért az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló esetekben a nemzeti bíróságok számára elegendő annak biztosítása, hogy a vízumkiadás elutasítása tekintetében hozott döntés nem önkényesen, hanem a közigazgatási hatóság által ellenőrzött tényeknek megfelelően, a közigazgatás mérlegelési mozgásterének határain belül született.

110. Harmadszor, a tagállamok a Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében kötelesek biztosítani a hivatkozott rendelkezésben foglalt jog lényegét, nevezetesen a bírósághoz való fordulás jogát.⁴⁶ E lényeg megóvása érdekében nem zárható ki a határozatok bírósági felülvizsgálata, ha valamely uniós jogot vagy szabadságot sértettek meg.⁴⁷ Ez azonban a jelen ügyhöz hasonló esetek sajátos kontextusában a tagállamokra nézve nem von maga után további pozitív kötelezettségeket a hozzáférés tevőleges elősegítése érdekében.

111. Végezetül a vízumügyekben történő bírósághoz való fordulás ilyen észszerű módon kidolgozott joga nem csupán a kérelmezők tisztességes és megfelelő elbánáshoz való jogát tartja tiszteletben, amely jog az emberi méltósághoz való joghoz vezethető vissza, hanem az Európai Unió és a tagállamok arra vonatkozó sajátos érdekét is, hogy fenntartsák és ellenőrizzék a közhatalom gyakorlását, valamint az (európai) jogszerűséget. Ennek szükségessége még erősebb lehet olyan földrajzilag távoli helyek esetében, mint például a tagállamok világszerte elszórt konzulátusai, ahol többféle módon értelmezhetik és hajthatják végre a központból származó utasításokat és iránymutatást. Valamely egyedi intézkedés ezért ugyanennyire segíthet rávilágítani az ilyen helyen folytatott valódi gyakorlatra.⁴⁸ Legyen tehát világosság.

42 Lásd: 2013. december 19-i Koushkaki ítélet (C-84/12, EU:C:2013:862, 38. és 47. pont).

43 Ugyanott, 60–63. pont.

44 Ugyanott, 56–57. pont.

45 E célból lásd Szpunar főtanácsnok Fahimian ügyre vonatkozó indítványát egy hallgatói tartózkodási engedély kiadásának elutasítása tekintetében (C-544/15, EU:C:2016:908, 72. pont).

46 Lásd például: 2010. december 22-i DEB–ítélet (C-279/09, EU:C:2010:811, 59. pont); 2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci ítélet (C-205/15, EU:C:2016:499, 44. pont).

47 Lásd például: 2011. március 17-i Peñarroja Fa ítélet (C-372/09 és C-373/09, EU:C:2011:156, 63. pont). Már a Charta hatálybalépését megelőzően lásd például: 1992. december 3-i Oleificio Borelli kontra Bizottság ítélet (C-97/91, EU:C:1992:491, 13. és 14. pont).

48 Szemléltetésképpen a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) nagytanácsa által a közelmúltban hozott két határozatra lehet hivatkozni. A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a 10 Azs 153/2016–52 sz. ügyben hozott 2017. május 30-i ítéletében a hanoi cseh nagykövetség strukturális problémáit vizsgálta, ahol valóban kafei eljárás vonatkozott a munkavállalási engedélyek kiadása iránti kérelmek feldolgozására, amely eredményesen ellehetetlenítette a kérelmek bármilyen szabályszerű benyújtását. Az e tárgyra vonatkozó korábbi ítélkezési gyakorlatára történő hivatkozással, valamint annak megállapítása mellett, hogy a cseh közszolgálati szerv folyamatos gyakorlata teljességgel elfogadhatatlan és szégyenletes volt (a határozat 56. pontja), a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) hozzátette, hogy „a cseh közszolgálati szerv egyes cseh tartózkodási engedélyek kérelmezői számára teljességgel átláthatatlan rendszert hozott létre különösen Vietnámban és Ukrajnában, amely az e kérelmek benyújtásához való hozzáférést ellenőrző illetékes köztisztviselők önkényes magatartásától függött, kizárva ezáltal a külső ellenőrzésnek még a gondolatát is, azonban erős hajlamot mutatva a korrupció és visszaélés irányába” (a határozat 57. pontja; lásd továbbá az aznap hozott párhuzamos ítéletet a 7 Azs 227/2016–36 sz. ügyben).

C. A vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének és a Charta 47. cikke első bekezdésének együttesen alkalmazása

112. A vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése értelmében a jogorvoslathoz való jog a jog jellegét tekintve nyitott: a tagállam választásától függően érvényesíthető közigazgatási jogorvoslat, bírósági jogorvoslat vagy mindkettő elemeit tartalmazó hibrid típusú jogorvoslat útján. Ezzel szemben a Charta 47. cikkének első bekezdése egyértelműen bíróság előtti jogorvoslatot követel meg.

113. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésében a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének a Charta 47. cikkének első bekezdésével *összefüggésben* történő értelmezését javasolta. Mít jelentene ez a gyakorlatban?

114. Az „összefüggésben történő értelmezés”⁴⁹, amint azt a jelen ügyben a Bizottság javasolja, azt jelentené, hogy a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése által biztosított jogorvoslati jog bírósági jogorvoslatra vonatkozik. Mindazonáltal e fogalom ilyen értelmezési célú kiigazítása ezzel egyidejűleg ténylegesen megszüntetné a közigazgatási jogorvoslat vízumkódex szerinti lehetőségét.

115. Ezzel szemben eltérő eredményre vezetne, ha együttesen, párhuzamosan kellene értelmezni és alkalmazni a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdését és a Charta 47. cikkét. Ez alapján a tagállamok egyértelműen megőrizhetik a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdése szerinti jogorvoslat típusának megválasztására vonatkozó szabadságukat, a Charta 47. cikkének első bekezdése alapján azonban végső soron biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

116. Álláspontom szerint az utóbbi értelmezés a helyes. Nem látom be, hogy a jelen ügyben a Charta 47. cikkének első bekezdése miért kellene, hogy ténylegesen megfossza a tagállamokat attól a lehetőségtől, hogy létrehozzák a jogi hagyományaikra és az érintett ügy egyedi sajátosságaira tekintettel általuk megfelelőnek ítélt (közigazgatási vagy hibrid) jogorvoslati rendszert.

117. Feltételezhetnénk, hogy más területekre alkalmazott analógia útján a hatékony bírói jogvédelem elve nem zárja ki az olyan nemzeti szabályozást, amely előzetes peren kívüli vitarendezési eljárás vagy mediációs eljárás lefolytatását írja elő a bírósági eljárás megengedhetőségének feltételeként.⁵⁰

118. Az ilyen analógia, vagy inkább eleve annak szükségessége azonban meglehetősen különösnek tűnik számomra. Ez ténylegesen azt jelentené, hogy a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdése hatályának a Charta 47. cikke első bekezdésének útján történő szűkítésével először elveszünk a (kifejezetten biztosított) választási lehetőséget a tagállamoktól pusztán azért, hogy ugyanezt a választási lehetőséget visszaadjuk a Charta 47. cikkének első bekezdésével eleve összeegyeztethető, az előzetes vitarendezési eljárásokkal kapcsolatos (kétségtől általában alkalmazandó) ítélkezési gyakorlat útján.

119. Felvethetnénk ezért, hogy a Charta 47. cikkének első bekezdése nem vonja kétségbe a számos tagállamban biztosított közigazgatási jogorvoslathoz hasonló többi jogorvoslati módszernek magát a létjogosultságát. Nem változtatja meg a vízumkódex 32. cikke (3) bekezdésének tartalmát sem. A Charta 47. cikkének első bekezdése pusztán további kötelezettséget állapít meg a tagállamok számára: az eljárás valamely szakaszában biztosítani kell az ügyben a bírósághoz fordulás lehetőségét. Azt megelőzően az egyes tagállamok jogosultak eldönteni, hogy (ugyanazon hatóság vagy más hatóság előtti) tisztán közigazgatási felülvizsgálatot kívánnak biztosítani; vagy bírókból és köztisztviselőkből álló vegyes bíróságok által lefolytatott felülvizsgálatot választanak; vagy, amennyiben ez a tagállam szándéka, természetesen közvetlenül engedélyezhetik a bírósági felülvizsgálatot a Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében.

⁴⁹ Olyan ügyre vonatkozóan, ahol a Bíróság, a Charta 47. cikkével „összefüggésben” értelmezett másodlagos uniós jogot, közbeszerzéssel összefüggésben lásd: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688).

⁵⁰ Lásd: 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146); 2017. június 14-i Menini és Rampanelli ítélet (C-75/16, EU:C:2017:457).

120. Ezzel elérkeztem a legutolsó pontomhoz, amelyről a jelen ügyben szintén szó esett a tárgyaláson: a jelenlegi összefüggésben mit jelent a „bíróság” a Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében?⁵¹

121. A Charta 47. cikkének első bekezdésében foglalt követelmények tekintetében számomra meglehetősen egyértelműnek tűnik, hogy amire a hivatkozott rendelkezés irányul, az valóban független és pártatlan, igazságszolgáltatási jellegű szerv, amely teljesíti az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságot jellemző valamennyi feltételt. Ebből következően e szervet jogszabály alapján kell létrehozni; állandó jelleggel kell működni; a határozatainak kötelező jellegűeknek kell lenniük; az eljárásának *inter partes* – vagyis kontradiktórius jellegűnek kell lennie; jogszabályokat kell alkalmaznia és függetlennek kell lennie.⁵² Ugyanakkor, ellentétben a hivatkozott feltételeknek az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatósága tekintetében történő alkalmazása során a Bíróság által tanúsított rugalmassággal, a Charta 47. cikke első bekezdésének való megfelelés biztosítása érdekében *valamennyi hivatkozott feltételnek* teljesülnie kell.⁵³

122. Ismétlem mindazonáltal, hogy amint azt korábban már kifejtettem, a Charta 47. cikkének első bekezdése megköveteli, hogy valamely szakaszban a vízumkiadás elutasításával kapcsolatos ügyeket valamennyi hivatkozott feltételnek megfelelő igazságszolgáltatási szerv elé *lehessen* vinni. Ez nem jelenti azt, hogy az ügynek azonnal ilyen szerv elé kerülnie, vagy hogy bármely korábban érintett szervnek szintén teljesítenie kellene ezeket a feltételeket.

V. Véggöveztetések

123. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lengyelország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

- A Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (vízumkódex) 32. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az egyes tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy milyen jellegű jogorvoslatot biztosítanak a vízumkiadást elutasító határozatokkal szemben, feltéve, hogy a jogorvoslat megfelel az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok nem zárhatják ki a vízumkiadást elutasító határozatnak az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróság által történő bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

51 A Bíróság a Zakaria ítéletben már szembesült ezzel a kérdéssel a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexszel összefüggésben a vízumkódex 32. cikkének (3) bekezdésével egyenértékű rendelkezés vonatkozásában. Ebben az ügyben azt a kérdést tették fel, amellyel a Bíróság végül nem foglalkozott, hogy a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 13. cikkének (3) bekezdése előírja-e a tagállam számára „a bíróság vagy olyan közigazgatási szerv előtti” hatékony jogorvoslat biztosítására vonatkozó kötelezettséget, „amely intézményi és funkcionális szempontból ugyanazokat a garanciákat nyújtja, mint egy bíróság” (2013. január 17-i ítélet [C-23/12, EU:C:2013:24]).

52 Lásd például: 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont); 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587, 46. és azt követő pontok); 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet (C-396/14, EU:C:2016:347, 23. pont). Lásd szintén a Refugee Appeals Tribunal (Írország) tekintetében: 2013. január 31-i D. és A. ítélet (C-175/11, EU:C:2013:45, 95. és azt követő pontok).

53 Részletesen lásd: a Pula Parking ügyre vonatkozó indítványom (C-551/15, EU:C:2016:825, 101–107. pont).