



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

13. detsember 2017*

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Määrus (EÜ) nr 810/2009 – Artikli 32 lõige 3 – Ühenduse viisaeeskiri – Viisa andmisest keeldumise otsus – Taotleja õigus see otsus vaidlustada – Liikmesriigi kohustus tagada õigus õiguskaitsevahendile

Kohtuasjas C-403/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Naczelny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) 28. juuni 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. juulil 2016, menetluses

Soufiane El Hassani

versus

Minister Spraw Zagranicznych,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kohtunikud C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin ja E. Regan,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: ametnik V. Giacobbo-Peyronnel,

arvestades kirjalikku menetlust ja 17. mai 2017. aasta kohtuistungil esitatut, arvestades seisukohti, mille esitasid:

- S. El Hassani, esindaja: *radca prawny* J. Białas,
- Minister Spraw Zagranicznych, esindajad: K. Pawłowska-Nojszewska ja M. Arciszewski,
- Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska ja K. Straś,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,
- Euroopa Komisjon, esindajad: A. Stobiecka-Kuik ja C. Cattabriga,

olles 7. septembri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: poola.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (ELT 2009, L 243, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013 (ELT 2013, L 182, lk 1) (edaspidi „viisaeeskiri“), artikli 32 lõike 3 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Soufiane El Hassani ja Minister Spraw Zagranicznych'i (Poola välisminister) vahelises vaidluses Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Varssavi vojevoodkonna halduskohus, Poola) lahendi üle, millega see kohus jättis rahuldamata kaebuse, mis oli esitatud Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie (Poola Vabariigi konsul Rabatis (Maroko)) 27. jaanuari 2015. aasta otsuse peale, millega keelduti S. El Hassanile viisat andmast.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Viisaeeskirja põhjenduses 29 on märgitud:

„Käesoleva määrusega täidetakse põhiõigusi ja peetakse kinni põhimõtetest, mida tunnustatakse eelkõige Euroopa Nõukogu [Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (edaspidi „EIÕK“)] ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

- 4 Määruse artikli 1 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.“

- 5 Määruse artikli 32 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 25 lõike 1 kohaldamist, keeldutakse viisa andmisest järgmistel juhtudel:

[...]

- b) kui on põhjendatult alust kahelda taotleja esitatud täiendavate dokumentide ehtsuses või nende sisu õigsuses, taotleja avalduste usaldusväärsuses või tema kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.

[...]

3. Taotlejal, kellele keelduti viisat andmast, on õigus otsus vaidlustada. Kaebus esitatakse taotluse kohta lõpliku otsuse teinud liikmesriigi vastu kooskõlas nimetatud liikmesriigi siseriikliku õigusega. Liikmesriigid teavitavad taotlejaid sellest, millist menetlust vaidlustamise korral kasutatakse, nagu see on täpsustatud VI lisas.“

Poola õigus

- 6 12. detsembri 2013. aasta välismaalaste seaduse (ustawa o cudzoziemcach, edaspidi „välismaalaste seadus“) artikli 76 lõikes 1 on sätestatud:

„Schengeni viisa andmisest keeldumise korral [...] võib:

- 1) juhul, kui otsuse on teinud konsul, esitada konsulile taotluse asi uuesti läbi vaadata;
- 2) juhul, kui otsuse on teinud Komendant placówki Straży Granicznej (piiripunkti juht), esitada vaide Komendant Główny Straży Granicznej’le (piirivalvebüroo juht).“

- 7 30. augusti 2002. aasta seaduse halduskohtumenetluse seadustiku kohta (ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, edaspidi „halduskohtumenetluse seadustik“) artiklis 5 on sätestatud:

„Halduskohtute pädevusse ei kuulu menetlused, mille ese on:

[...]

- 4) viisade andmine konsulite poolt; see ei kehti viisade suhtes, mis antakse välismaalastele, kes on Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna [EMP] lepingu osalisriigiks oleva Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni riigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku pereliikmed 14. juuli 2006. aasta seaduse, mis reguleerib Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike ja nende pereliikmete sisenemist Poola Vabariiki, Poola Vabariigis viibimist ja Poola Vabariigist lahkumist (ustawa [...] o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, edaspidi „riiki sisenemise seadus“), artikli 2 punkti 4 tähenduses.“

- 8 Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 58 lõikes 1 on ette nähtud:

„Kohus jätab kaebuse läbi vaatamata:

- 1) kui selle menetlemine ei ole halduskohtu pädevuses; [...]“.

- 9 Riiki sisenemise seaduse artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas seaduses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 3) Euroopa Liidu kodanik – välismaalane, kes on:
 - a) Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik,
 - b) [EMP] lepingu osalisriigiks oleva Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni riigi kodanik,
 - c) Šveitsi Konföderatsiooni kodanik;
- 4) pereliige – välismaalane, kes – olenemata sellest, kas ta on Euroopa Liidu kodanik – on:
 - a) liidu kodaniku abikaasa,
 - b) liidu kodaniku või selle abikaasa otsejoones alaneja sugulane, kes on alla 21aastane või liidu kodaniku või selle abikaasa ülalpeetav,
 - c) liidu kodaniku või selle abikaasa otsejoones üleneja sugulane, kes on liidu kodaniku või selle abikaasa ülalpeetav“.

Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimus

- 10 S. El Hassani esitas Rabatis asuvale Poola Vabariigi konsulile viisataotluse, et külastada oma naist ja last, kes on Poola kodanikud. Konsul jättis taotluse 5. jaanuari 2015. aasta otsusega rahuldamata.
- 11 Vastavalt Poola menetlusnormidele esitas S. El Hassani konsulile taotluse otsus uuesti läbi vaadata, kuid konsul jättis 27. jaanuaril 2015 taotluse uuesti rahuldamata põhjendusel, et puudus kindlus selles, et S. El Hassani kavatseb Poolast lahkuda enne viisa kehtivusaja lõppemise kuupäeva.
- 12 Seejärel esitas põhikohtuasja kaebaja selle otsuse peale kaebuse Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawiele (Varssavi vojevoodkonna halduskohus). Ta väidab sisuliselt, et neil asjaoludel viisa andmisest keeldumisega rikutakse välismaalaste seaduse artiklit 60 koosmõjus EIÕK artikliga 8. Samuti leiab ta, et välismaalaste seaduse artiklis 76 ei ole ette nähtud EIÕK artiklile 13 vastavat kaitsetaset.
- 13 S. El Hassani väidab veel, et vaatamata sellele, et tema abikaasa ja laps on Poola kodanikud, ei võimalda need siseriiklikud õigusnormid tal viisa andmisest keeldumise korral pöörduda kaebusega halduskohtusse, erinevalt teistest liidu liikmesriikide kodanike välismaalasest abikaasadest.
- 14 Välisminister palus oma 30. märtsi 2015. aasta kostja vastuses jätta kaebus läbi vaatamata, kuna see on halduskohtumenetluse seadustiku artikli 5 punkti 4 kohaselt vastuvõetamatu, ning teise võimalusena jätta kaebus põhjendamata tõttu rahuldamata ja menetlus lõpetada.
- 15 Seetõttu palus S. El Hassani Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawiel (Varssavi vojevoodkonna halduskohus) esitada Euroopa Kohtule viisaeskirja artikli 32 lõike 3 tõlgendamise kohta eelotsusetaotlus, et kindlaks teha, kas selle sätte kohaldamisala hõlmab ka õigust vaidlustada kohtus viisa andmisest keeldumise otsus.
- 16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Varssavi vojevoodkonna halduskohus) jättis 24. novembri 2015. aasta lahendiga halduskohtumenetluse seadustiku artikli 5 punkti 4 alusel kaebuse läbi vaatamata, leides, et halduskohus ei ole pädev menetlema kaebust, mille ese on Schengeni viisa andmisest keeldumise otsus, mille on teinud konsul. Lisaks keeldus see kohus Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust esitamast.
- 17 S. El Hassani esitas 28. aprillil 2016 Naczelnny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) kassatsioonkaebuse, väites sisuliselt, et temalt kui kolmanda riigi kodanikult, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku pereliige riiki sisenemise seaduse tähenduses, on võetud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile liikmesriigi kohtus, mis tähendab EIÕK artikli 13 rikkumist ja viisaeskirja artikli 32 lõike 3 rikkumist koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 47, mis tagavad õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on Poola õiguse kohaselt võimalus esitada viisataotlust käsitleva otsuse peale halduskohtule kaebus sellest, milline asutus vaidlustatud otsuse on vastu võtnud ning selle vaidlustanud isiku staatusest.
- 19 Nimelt saab halduskohtus vaidlustada riigiasutuste poolt viisa andmisest keeldumise otsused, mille on teinud piiripunkti juht või välisminister, ning viisa pikendamata jätmise otsuse, mille on teinud vojevood (Poola), kuid alati ei saa vaidlustada viisa, sealhulgas Schengeni viisa andmisest keeldumise otsust, mille on teinud konsul. Kolmanda riigi kodanik saab sellise otsuse peale halduskohtule kaebuse esitada vaid juhul, kui ta on liidu liikmesriigi, EMP lepingu osalisriigiks oleva Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni riigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku pereliige riiki sisenemise seaduse artikli 2 punkti 4 tähenduses. Vastavalt välismaalaste seaduse artikli 76 lõike 1 punktile 1 saab kolmanda riigi muu kodanik otsuse vaidlustada ainult halduskorras, see tähendab esitada samale asutusele taotluse vaadata asi uuesti läbi.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et halduskohtute pädevuse puudumine konsuli antud viisadega seotud asjade menetlemiseks, nagu on ette nähtud halduskohtumenetluse seadustiku artikli 5 punktis 4, võib rikkuda viisaeeskirja artikli 32 lõiget 3 koosmõjus harta artikli 47 esimese lõiguga, mis tagab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.
- 21 Neil asjaoludel otsustas Naczelny Sąd Administracyjny (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas viisaeeskirja artikli 32 lõiget 3 tuleb – võttes arvesse viisaeeskirja põhjendust 29 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 esimest lõiku – tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriiki tagama kohtus vaidlustamise võimaluse?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimuses sisuliselt selgitada, kas viisaeeskirja artikli 32 lõiget 3 koosmõjus harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema kohtuliku kaebemenetluse.
- 23 Olgu meenutatud, et viisaeeskirja artikli 32 lõike 3 kohaselt on taotlejal, kellele keelduti viisat andmast, õigus esitada otsuse peale kaebus taotluse kohta lõpliku otsuse teinud liikmesriigi vastu „kooskõlas nimetatud liikmesriigi siseriikliku õigusega“.
- 24 Sellest nähtub, et see säte näeb taotlejatele viisa andmisest keeldumise lõpliku otsuse korral sõnaselgelt ette võimaluse otsus vaidlustada kooskõlas otsuse teinud liikmesriigi siseriikliku õigusega.
- 25 Liidu seadusandja on seega jätnud liikmesriikide otsustada viisataotlejatele võimaldavate õiguskaitsevahendite laadi ja konkreetse korra üle.
- 26 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui mõnes valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, tuleb iga liikmesriigi õiguskorras menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes kehtestada kohtusse pöördumist reguleerivad menetluseeskirjad, mille eesmärk on tagada õigussubjektidele nende õigused, kuid seda tuleb teha nii, et need ei oleks vähem soodsad kui siseriikliku õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad eeskirjad (võrdväarsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (kohtuotsus, 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Sellest järeldub, et kui liikmesriik soovib liidu õigusega reguleeritud olukordades tugineda menetlusautonoomia põhimõttele, peab ta täitma kaks kumulatiivset tingimust, nimelt järgima võrdväarsuse põhimõtet ja tõhususe põhimõtet (kohtuotsus, 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 49).
- 28 Võrdväarsuse ja tõhususe nõuded väljendavad liikmesriikide üldist kohustust tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohtulik kaitse. Need nõuded kehtivad nii sellele õigusele tuginevate hagide läbivaatamiseks pädevate kohtute kui ka menetlusnormide määratlemise osas (kohtuotsus, 18.3.2010, Alassini jt, C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 49).
- 29 Mis esiteks puudutab võrdväarsuse põhimõtet, siis tuleb meelde tuletada, et see nõuab, et kõik õiguskaitsevahendite suhtes kohaldatavad eeskirjad oleksid ühtemoodi kohaldatavad nii liidu õiguse rikkumise korral kasutatavate õiguskaitsevahendite kui ka siseriikliku õiguse rikkumise korral kasutatavate sarnaste õiguskaitsevahendite puhul (kohtuotsus, 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 30 Mis teiseks puudutab tõhususe põhimõtet, siis ei tohi selline siseriiklik menetlusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas, muuta liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks (kohtuotsus, 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on ainsana pädev tõlgendama siseriiklikku õigust ja tema ülesanne on teha kindlaks, kas ja mil määral vastab põhikohtuasjas vaatluse all olev läbivaatamise kord nendele nõuetele.
- 32 Sellega seoses tuleb liikmesriigi kohtul arvesse võtta seda, et nagu nähtub viisaeeskirja põhjendusest 29, tuleb selle sätteid tõlgendada hartas tunnustatud põhiõigusi ja põhimõtteid järgides.
- 33 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õiguskorras tagatud põhiõigusi kohaldada kõigis liidu õigusega reguleeritud olukordades, kuid mitte väljaspool neid. Selles osas on Euroopa Kohus juba märkinud, et ta ei saa harta alusel hinnata siseriiklikke õigusnorme, mis ei kuulu liidu õiguse raamesse. Seevastu juhul, kui need normid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, peab Euroopa Kohus, kelle poole on pöördutud eelotsuse saamiseks, andma kõik tõlgendamiseks vajalikud juhised, et liikmesriigi kohus saaks hinnata kõnealuste õigusnormide vastavust põhiõigustele, mille kaitse ta tagab (vt eelkõige kohtuotsus, 26.9.2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Käesoleval juhul on aga kindel, et põhikohtuasja kaebaja taotletud viisa andmisest keeldumine, millest teda teavitati viisaeeskirja VI lisas esitatud tüüpvormiga, rajanes ühel selle eeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud põhjusel.
- 35 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba leidnud, et viisaeeskiri reguleerib ühtsete viisade väljastamise, tühistamise või kehtetuks tunnistamise tingimusi ning järelikult ei tohi liikmesriigi pädevad ametiasutused keelduda ühtse viisa andmisest, tuginedes mõnele muule, kui viisaeeskirjas ette nähtud põhjusele (kohtuotsus, 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punktid 47 ja 51).
- 36 Kuigi on tõsi, et riigiasutustel on viisataotluste läbivaatamisel viisaeeskirjas ette nähtud keeldumispõhjuste kohaldamise tingimuste ja asjassepuutuvate asjaolude hindamise küsimuses ulatuslik kaalutlusruum, ei mõjuta selline kaalutlusruum siiski kuidagi asjaolu, et need asutused kohaldavad vahetult liidu õigusnormi.
- 37 Järelikult kuulub harta kohaldamisele, kui liikmesriik võtab viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 alusel vastu otsuse viisa andmisest keelduda.
- 38 Ent harta artikkel 47 – mis kinnitab tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet – näeb oma esimeses lõigus ette, et igaljuhul, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus (vt selle kohta kohtuotsus, 17.12.2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Harta artikli 47 teine lõik näeb lisaks ette, et igaljuhul on õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus. Selle õiguse järgimine eeldab, et niisuguse haldusasutuse otsust, kes ei täida sõltumatuse ja erapooletuse nõuet, saaks hiljem kontrollida kohus, kes peab olema muu hulgas pädev lahendama kõiki asjassepuutuvaid küsimusi (kohtuotsus, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 55).
- 40 Mõiste „sõltumatus“, mis on õigusemõistmisele loomupärane, tähendab eelkõige seda, et asjaomane organ tegutseb selle otsuse, mille peale kaebus on esitatud, vastu võtnud asutuse suhtes kolmanda isikuna (kohtuotsus, 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 49).

- 41 Järelikult, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 119, kehtestab harta artikkel 47 liikmesriikidele kohustuse tagada teatavas menetlusstaadiumis võimalus pöörduda viisa andmisest keeldumise lõpliku otsusega seotud asjaga kohtusse.
- 42 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et viisaeeskirja artikli 32 lõiget 3 koosmõjus harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides sealjuures võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. See menetlus peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse.

Kohtukulud

- 43 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013), artikli 32 lõiget 3 koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides sealjuures võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. See menetlus peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse.

Allkirjad