



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

24. november 2020\*

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Ühenduse viisaeeskiri – Määrus (EÜ) nr 810/2009 – Artikli 32 lõiked 1–3 – Viisa andmisest keeldumise otsus – VI lisa – Standardvorm – Põhjendused – Oht ühe või mitme liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele – Artikkel 22 – Teiste liikmesriikide keskasutustega eelnevalt konsulteerimise menetlus – Vastuväide viisa andmisele – Kaebus viisa andmisest keeldumise otsuse peale – Kohtuliku kontrolli ulatus – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

Liidetud kohtuasjades C-225/19 ja C-226/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlemi (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad) 5. märtsi 2019. aasta kohtumäärustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 14. märtsil 2019, menetlustes

**R.N.N.S.** (C-225/19),

**K.A.** (C-226/19)

*versus*

**Minister van Buitenlandse Zaken,**

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kodade presidendid J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra ja A. Kumin, kohtunikud T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb ja I. Jarukaitis,

kohtujurist: P. Pikamäe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- R.N.N.S., esindajad: *advocaten* E. Schoneveld ja I. Vennik,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen ja C. S. Schillemans,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vláčil, A. Brabcová ja A. Pagáčová,

\* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Saksamaa valitsus, esindajad: R. Kanitz ja J. Möller,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Pucciariello,
- Leedu valitsus, esindajad: K. Dieninis ja K. Juodelytė,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Wils ja C. Cattabriga,

olles 9. septembri 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused käsitlevad küsimust, kuidas tõlgendada 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 lõikeid 1–3 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 41 ja 47.
- 2 Taotlused on esitatud kahes kohtuvaidluses vastavalt R.N.N.S. (kohtuasi C-225/19) ja K.A. (kohtuasi C-226/19) ning Minister van Buitenlandse Zaken (Madalmaade välisminister, edaspidi „minister“) vahel seoses viimase poolt neile isikutele viisa andmisest keeldumisega.

### Õiguslik raamistik

- 3 Viisaeeskirja põhjenduses 29 on märgitud järgmist:

„Käesoleva määrusega täidetakse põhiõigusi ja peetakse kinni põhimõtetest, mida tunnustatakse eelkõige [Roomas 4. novembril 1950 alla kirjutatud] Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ning [...] hartas.“

- 4 Viisaeeskirja 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 Nimetatud viisaeeskirja artikli 21 lõikes 3 on sätestatud:

„Kontrollides, kas taotleja täidab sisenemise tingimusi, kontrollib konsulaat järgmist:

[...]

- d) et taotlejat ei peeta ohuks ühegi liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1)] artikli 2 punkti 19 tähenduses või rahvusvahelistele suhetele, eelkõige kui tema kohta ei ole liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatusteadet sisenemise keelamiseks samadel põhjustel,

[...]“.

- 6 Sama viisaeeskirja artiklis 22 „Eelnev konsulteerimine teiste liikmesriikide keskasutustega“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriik võib nõuda teiste liikmesriikide keskasutustelt konsulteerimist kõnealuse liikmesriigi keskasutustega, kui vaadatakse läbi taotlusi, mille on esitanud teatavate kolmandate riikide kodanikud või teatavatesse kategooriatesse kuuluvad kolmandate riikide kodanikud. Sellist konsulteerimist ei kohaldata lennujaama transiidiviisade taotluste suhtes.

2. Keskasutused, kelle poole konsulteerimise eesmärgil pöördatakse, annavad lõpliku vastuse seitsme kalendripäeva jooksul pärast seda, kui nende poole pöördui. Kui kõnealuseks tähtajaks vastust ei anta, tähendab see, et konsulteeritavatel keskasutustel ei ole alust viisa andmisele vastu olla.

[...]“.

- 7 Viisaeeskirja artikkel 25 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa antakse erandkorras järgmistel juhtudel:

a) kui asjaomane liikmesriik peab humanitaarkaaluks, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt vajalikuks järgmist:

- i) teha erand põhimõttest, et peavad olema täidetud Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud sisenemise tingimused;
- ii) anda viisa vaatamata sellele, et liikmesriik, kellega on konsulteeritud artikli 22 kohaselt, on ühtse viisa andmise vastu, või
- iii) anda viisa olukorra kiireloomulisuse tõttu, kuigi artikli 22 kohast eelnevat konsulteerimist ei ole toimunud,

või

b) kui konsulaat peab põhjendatuks anda [...] 180-päevaseks ajavahemikuks uus viisa taotlejale, kes on 90-päevase kehtivusajaga ühtse viisa või piiratud territoriaalse kehtivusega viisa sama 180-päevase ajavahemiku jooksul juba ära kasutanud.

2. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa kehtib viisa andnud liikmesriigi territooriumil. See võib erandkorras kehtida rohkem kui ühe liikmesriigi territooriumil, tingimusel et iga asjaomane liikmesriik kiidab selle heaks.

[...]“.

- 8 Selle eeskirja artiklis 32 „Viisa andmisest keeldumine“ on sätestatud järgmist:

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

a) kui taotleja

[...]

- vi) on ohuks mis tahes liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 19 tähenduses või rahvusvahelistele suhetele, eelkõige juhul, kui tema kohta on liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatusteade sisenemise keelamiseks samadel põhjustel, või

[...]

2. Otsus viisa andmisest keeldumise kohta ning selle põhjused edastatakse taotlejale VI lisas esitatud standardvormi kasutades.

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.

[...]

5. Teave viisa andmisest keeldumise kohta sisestatakse viisainfosüsteemi [(VIS)] vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus) (ELT 2008, L 218, lk 60)] artiklile 12.“

- 9 Viisaeeskirja VI lisas on „Standardvorm viisa andmisest keeldumisest, viisa tühistamisest või kehtetuks tunnistamisest teatamiseks ja selle põhjendamiseks“ (edaspidi „standardvorm“). Sellel vormil on pärast lauset „Otsus tehti järgmis(t)el põhjus(t)el“ toodud üksteist lahtrit, millesse teeb märke pädev asutus ning millest iga lahtri järel on toodud üks või mitu varem määratletud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise põhjust. Kuues neist lahtritest vastab järgmisele põhjendusele:

„üks või mitu liikmesriiki leiavad, et Te kujutate ohtu ühe või mitme liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele, nagu on määratletud [määruse nr 562/2006] artikli 2 punktis 19, või rahvusvaheliste suhetele.“

- 10 Standardvormil on ka rubriik „Märkused“, millele järgneb väli, mille võib täita pädev asutus.
- 11 Nagu nähtub Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399 isikute üle piiri liikumist käsitlevate liidu eeskirjade kohta (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1) põhjendusest 1, kodifitseeriti selle määrusega määrus nr 562/2006. Määruse nr 562/2006 artikli 2 punkt 19, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktides 5, 8 ja 9, on nüüd selle kodifitseerimise tagajärjel Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkt 21.

### **Põhikohtuasjad, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus**

- 12 R.N.N.S. (kohtuasi C-225/19) on Egiptuse kodanik, kes elab Egiptuses. Ta abiellus 28. augustil 2017 Madalmaade kodanikuga.
- 13 R.N.N.S. esitas 7. juunil 2017 ministrile viisataotluse, et külastada oma abikaasa Madalmaades elavaid vanemaid.
- 14 Minister jättis 19. juuni 2017. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata põhjendusel, et üks või mitu liikmesriiki olid leidnud, et ta kujutab endast ohtu mõne liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 21 tähenduses või rahvusvaheliste suhetele. Nimelt esitas Ungari viisaeeskirja artiklis 22 ette nähtud eelneva konsulteerimise menetluse raames R.N.N.S-ile viisa andmise suhtes vastuväite.
- 15 See otsus edastati R.N.N.S-ile standardvormil. Kuigi selle vormi kuues lahter oli märgistatud, ei olnud sellel mainitud ei viisa andmisele vastuväite esitanud liikmesriiki ega selle vastuväite aluseks olevaid põhjendusi.

- 16 R.N.N.S. esitas 30. juunil 2017 nimetatud otsuse peale vaide ministrile, kes jättis selle 31. oktoobri 2017. aasta otsusega rahuldamata.
- 17 R.N.N.S. esitas 22. novembril 2017 viimati nimetatud otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlemile (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad), väites eelkõige, et talle ei tagatud tõhusat kohtulikku kaitset, kuna tal ei olnud võimalik ministri 19. juuni 2017. aasta otsust sisuliselt vaidlustada. Minister väidab, et Madalmaade õiguse kohaselt ei saa juhul, kui liikmesriik esitab viisa andmisele vastuväite, selle vastuväite aluseks olevaid põhjendusi sisuliselt kontrollida, kuna taotleja peab selleks pöörduma nimetatud vastuväite esitanud liikmesriigi kohtusse.
- 18 Minister teatas eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses R.N.N.S-ile selle liikmesriigi nime, kes esitas viisa andmisele vastuväite. R.N.N.S. võttis 2018. aastal ühendust Ungari diplomaatiliste esindajatega mitmes riigis, et saada selgitusi selle liikmesriigi esitatud vastuväite põhjenduste kohta. Ta ei saanud sel teel mingeid selgitusi ning ta ei teadnud ka seda, milline ametiasutus Ungaris selle vastuväite esitas.
- 19 K.A. (kohtuasi C-226/19) on Süüria kodanik, kes elab Saudi-Araabias.
- 20 K.A. esitas 2. jaanuaril 2018 ministrile viisataotluse, et külastada oma lapsi, kes elavad Madalmaades.
- 21 Minister jättis 15. jaanuari 2018. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata põhjendusel, et üks või mitu liikmesriiki olid leidnud, et ta kujutab endast ohtu mõne liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 21 tähenduses või rahvusvaheliste suhetele. Nimelt esitas Saksamaa Liitvabariik viisaeskirja artiklis 22 ette nähtud eelneva konsulteerimise menetluse raames K.A-le viisa andmise suhtes vastuväite.
- 22 See otsus edastati K.A-le standardvormil. Kuigi selle vormi kuues lahter oli märgistatud, ei olnud sellel mainitud ei viisa andmisele vastuväite esitanud liikmesriiki ega selle vastuväite aluseks olevaid põhjendusi.
- 23 K.A. esitas 23. jaanuaril 2018 selle otsuse peale ministrile vaide. Eeldades, et Saksamaa Liitvabariik võis esitada viisa andmisele vastuväite, palus K.A. selles vaides ministril pöörduda Saksamaa ametiasutuste poole, et teada saada, mis põhjusel teda käsitati ohuna avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele. Minister jättis selle vaide 14. mai 2018. aasta otsusega rahuldamata.
- 24 K.A. esitas 28. mail 2018 viimati nimetatud otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, väites eelkõige, et talle ei olnud tagatud tõhusat kohtulikku kaitset, kuna tal ei olnud võimalik ministri 15. jaanuari 2018. aasta otsust sisuliselt vaidlustada. Ta väidab eelkõige, et selles otsuses esitatud viisa andmisest keeldumise põhjus on sõnastatud liiga üldiselt ja et minister oleks pidanud paluma Saksamaa ametiasutustel edastada talle viisa andmise suhtes esitatud vastuväite põhjendused. Minister on seisukohal, et viisaeskiri ei kohusta teda küsima Saksamaa ametiasutustelt põhjusi, miks nad esitasid K.A-le viisa andmise suhtes vastuväited, ega talle neid põhjendusi edastama.
- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ei R.N.N.S. ega K.A. suhtes ei ole viisainfosüsteemi kantud hoiatusteadet, et neile tuleks keelduda viisa andmisest, mistõttu nad ei saa esitada kaebust VIS määruse alusel, et parandada või kustutada ebaõiged andmed, mis oleksid mõjutanud nende viisataotluste menetlemist.
- 26 See kohus märgib samuti esiteks, et ei R.N.N.S-ile ega K.A-le ei olnud teada, et nende liikmesriikide pädevad asutused, kes esitasid viisa andmisele vastuväited, oleksid vastu võtnud neid käsitleva avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid puudutava otsuse. Teiseks rõhutab

nimetatud kohus, et isegi kui sellised otsused oleks tehtud, ei ole põhikohtuasjades tõendeid, et kontrollida, kas R.N.N.S-il ja K.A-l oli neis liikmesriikides tõhusaid õiguskaitsevahendeid nende otsuste vaidlustamiseks.

- 27 Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et minister ei andnud 19. juuni 2017. aasta ja 15. jaanuari 2018. aasta otsustes R.N.N.S-ile ja K.A-le mingit teavet nende otsuste vaidlustamise võimaluse kohta liikmesriikides, kes esitasid neile viisade andmisele vastuväited.
- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib selles kontekstis sisuliselt teada, kas viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi ette nähtud keeldumispõhjused saab kohtulikult kontrollida seoses selle eeskirja artikli 32 lõikes 3 ette nähtud lõpliku viisa andmisest keeldumise otsuse peale esitatud kaebusega ning kui see on nii, siis kuidas tuleb seda kontrolli teostada, et täita harta artiklist 47 tulenevaid nõudeid.
- 29 Lisaks tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul juhul, kui R.N.N.S. ja K.A. pidid viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi ette nähtud keeldumispõhjuse vaidlustamiseks esitama kaebuse viisade andmisele vastuväiteid esitanud liikmesriikides, küsimus, kas selle eeskirja artikli 32 lõikes 3 ette nähtud vaidlustamise raames tuleb oodata ära selle kaebuse tulemus, mille taotlejad on nendes liikmesriikides võib-olla esitanud.
- 30 Neil asjaoludel otsustas Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis on mõlemas liidetud kohtuasjas sõnastatud identselt:

„1. Kas viisaeeskirja artikli 32 lõike 3 alusel esitatud kaebus lõpliku otsuse peale, millega keelduti viisa andmisest viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud põhjusel, on tõhus õiguskaitsevahend [harta] artikli 47 tähenduses, kui tegemist on järgmiste asjaoludega:

- otsuse põhjenduses on liikmesriik märkinud vaid järgmist: „Teid peetakse ohuks ühe või mitme liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 19 (nüüd punkt 21) tähenduses või ühe või mitme liikmesriigi rahvusvahelistele suhetele“;
  - liikmesriik ei tee otsuses ega vaidlustusmenetluses teatavaks, millis(t)ele konkreetse(te)le põhjus(t)ele viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud neljast põhjusest ta kaebaja vastu tugineb;
  - vaidlustusmenetluses ei esita liikmesriik täpsemat sisulist teavet ega täpsemat sisulist põhjendust põhjuse või põhjuste kohta, millele tuginesid teise liikmesriigi (või teiste liikmesriikide) esitatud vastuväited?
2. Kas [esimeses küsimuses] kirjeldatud asjaoludel on tagatud õigus heale haldusele harta artikli 41 tähenduses, eelkõige arvestades haldusastutuse kohustust oma otsuseid põhjendada?
3. a. Kas [esimesele ja teisele küsimusele] tuleks vastata teisiti, kui liikmesriik viitab lõplikus viisaotsuses teises liikmesriigis tegelikult olemasolevale ja piisavalt täpselt kirjeldatud õiguskaitsevahendile, mida saab kasutada niisuguse teise liikmesriigi (teiste liikmesriikide) nimeliselt nimetatud pädeva asutuse vastu, kes esitas viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud vastuväited, ja keeldumisalust on võimalik kõnealuse vaidlustusmenetluse raames kontrollida?

- b. Kas jaatava vastuse andmiseks [esimesele küsimusele] koosmõjus [kolmanda küsimuse alaküsimusega a] on vajalik, et otsuse tegemine vaidlustusmenetluses, mis on algatatud lõpliku otsuse teinud liikmesriigis ja selle liikmesriigi vastu, peatatakse selles liikmesriigis seniks, kuni taotlejal on võimalik esitada kaebus teises liikmesriigis (või teistes liikmesriikides) ja – juhul kui taotleja seda teeb – kuni kõnealuse kaebuse asjas on tehtud (lõplik) otsus?
4. Kas küsimustele vastamist mõjutab see, kas viisa andmisele vastuväited esitanud liikmesriigile või liikmesriikidele (liikmesriigi/liikmesriikide asutusele) saab anda võimaluse astuda viisataotluse kohta tehtud lõpliku otsuse vaidlustamise menetluses menetlusse teise vastustajana, et selgitada oma vastuväidete alust või aluseid?“
- 31 Euroopa Kohtu suurkoda tühistas 28. aprilli 2020. aasta otsusega COVID-19 tervisekriisi tõttu kohtuistungis suuliste seisukohtade ärakuulamiseks, mis oli käesolevates kohtuasjades algul ette nähtud, ning esitas kirjalikult küsimused, mis edastati Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 osutatud pooltele ja huvitatud isikutele, kes olid esitanud kirjalikud seisukohad. R.N.N.S., K.A., Madalmaade, Saksamaa ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon edastasid Euroopa Kohtule oma vastused neile küsimustele.

### Eelotsuse küsimuste analüüs

- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, sisuliselt selgitada, kas viisaeeskirja artikli 32 lõikeid 2 ja 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et esiteks peab liikmesriik, kes on teinud selle eeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi alusel lõpliku otsuse, millega keelduti viisa andmisest, kuna teine liikmesriik on esitanud viisa andmisele vastuväite, nimetama selles otsuses liikmesriigi, kes sellise vastuväite esitas, sel vastuväitel põhineva konkreetse keeldumise põhjuse ning nimetatud vastuväite vaidlustamiseks kättesaadavad õiguskaitsevahendid, ning teiseks, kui selle otsuse peale esitatakse sama eeskirja artikli 32 lõike 3 alusel kaebus, siis peab selle liikmesriigi kohtutel, kelle ametiasutused viimati nimetatud otsuse vastu on võtnud, olema võimalik kontrollida teise liikmesriigi poolt viisa andmisele esitatud vastuväite sisulist õiguspärasust.
- 33 Kõigepealt tuleb tõdeda, et harta artikkel 41, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb, ei ole viimasele põhikohtuasjade kohta selgituste andmiseks asjakohane. Nimelt nähtub selle sätte sõnastusest selgelt, et see ei ole suunatud mitte liikmesriikidele, vaid üksnes liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele (vt selle kohta 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Hungeod jt, C-496/18 ja C-497/18, EU:C:2020:240, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtul on siiski tekkinud küsimus eelkõige seoses sellega, milline peab olema selle põhjenduse ulatus, mis tuleb lisada viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi alusel tehtud viisa andmisest keeldumise lõplikule otsusele, siis tuleb meenutada, et harta artikkel 41 väljendab liidu õiguse üldpõhimõtet, mis on liikmesriikidele kohaldatav, kui nad rakendavad seda õigust, ja mille kohaselt hõlmab hea haldus haldusasutuse kohustust oma otsuseid põhjendada (vt selle kohta 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 35 Esitatud küsimustele vastamiseks tuleb märkida, et viisaeeskirjaga kehtestatud süsteem eeldab ühtsete viisade andmise tingimuste ühtlustamist, mis välistab liikmesriikide vaheliste erinevuste olemasolu nende viisade andmisest keeldumise põhjuste kindlaksmääramisel, mis tähendab, et liikmesriikide pädevad ametiasutused ei või ühtse viisa andmisest keelduda, tuginedes muule kui selles eeskirjas ette nähtud põhjusele (vt selle kohta 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punktid 45 ja 47).

- 36 Viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi kohaselt keeldutakse viisa andmisest, kui taotleja suhtes leitakse, et ta on ohuks liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 21 tähenduses või rahvusvahelistele suhetele, ja eelkõige juhul, kui tema kohta on liikmesriikide riigisisestesse andmebaasidesse samadel põhjustel kantud hoiatusteade riiki sisenemise keelamiseks. Selle sätte sõnastusest endast, milles peetakse silmas ohtu mõnele liikmesriigile, tuleneb, et niisuguse ohu olemasolu kujutab endast viisa andmisest keeldumise põhjust, sõltumata sellest, kas see puudutab pädeva konsulaadi liikmesriiki või mõnda muud liikmesriiki.
- 37 Kui pädev konsulaat kontrollib, kas taotleja vastab sisenemise tingimustele, peab ta nende eeskirjade artikli 21 lõike 3 punkti d alusel muu hulgas kontrollima, et taotlejat ei peeta selliseks ohuks, ja eelkõige seda, et tema kohta ei ole riigisisestesse andmebaasidesse samadel põhjustel kantud hoiatusteadet riiki sisenemise keelamiseks. Selleks võivad viisataotlust läbivaatava liikmesriigi keskasutused muu hulgas olla sunnitud konsulteerima teiste liikmesriikide keskasutustega nimetatud eeskirjade artikli 22 lõigetes 1 ja 2 kirjeldatud eelneva konsulteerimise menetluse raames, et võimaldada neil vajaduse korral esitada samadel põhjustel viisa andmisele vastuväiteid.
- 38 Viisaeeskirja artikli 32 lõike 2 kohaselt edastatakse otsus viisa andmisest keeldumise kohta ning selle põhjused taotlejale standardvormi kasutades. Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 9, sisaldab standardvorm üksteist lhatrit, millest igaüks vastab ühele või mitmele viisaeeskirjas ette nähtud viisa andmisest keeldumise, tühistamise või kehtetuks tunnistamise põhjusele ning mille liikmesriigi pädevad ametiasutused märgistavad, et anda viisataotlejale teada tema suhtes tehtud keelduva otsuse põhjendused.
- 39 Standardvormi kuuenda lhatri järel on täpsustatud, et „üks või mitu liikmesriiki leiab“, et taotleja kujutab endast ohtu mõnel viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud keeldumispõhjusel. Kuigi selle lahtri põhjenduse sõnastus ei näe liikmesriigi pädeva asutuse jaoks ette võimalust nimetada liikmesriiki, kes on esitanud vastuväite viisa andmisele, või oma otsust rohkem põhjendada, nimetades eelkõige konkreetse põhjuse nende hulgast, mida selles sättes vahet tegemata silmas peetakse ja mis seda otsust põhjendab, võib see ametiasutus neid täpsustusi siiski teha standardvormi lahtris „Märkused“.
- 40 Seoses sellega on viisaeeskirja artikli 32 lõike 3 kohaselt taotlejal, kellele keelduti viisat andmast, õigus esitada selle otsuse peale kaebus taotluse kohta lõpliku otsuse teinud liikmesriigi vastu kooskõlas nimetatud liikmesriigi riigisisese õigusega.
- 41 Euroopa Kohus on otsustanud, et viisaeeskirja sätteid, sealhulgas selle eeskirja artikli 32 lõikes 3 ette nähtud kaebuse esitamise õigust tuleb tõlgendada, nagu tuleneb nimetatud eeskirja põhjendusest 29, järgides põhiõigusi ja põhimõtteid, mis on tagatud hartaga, mis kuulub kohaldamisele, kui liikmesriik võtab sama eeskirja artikli 32 lõike 1 alusel vastu otsuse keelduda viisa andmisest (vt selle kohta 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punktid 32 ja 37, ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Vethanayagam jt, C-680/17, EU:C:2019:627, punkt 79).
- 42 Viisaeeskirja artikli 32 lõikes 3 ette nähtud kaebeõiguse tunnused tuleb seega kindlaks määrata kooskõlas harta artikliga 47, mille kohaselt on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, nimetatud artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.
- 43 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on harta artikliga 47 tagatud kohtuliku kontrolli tõhususe eeldus, et asjasse puutuv isik saab tutvuda tema suhtes tehtud otsuse põhjendustega, lugedes kas otsust ennast või saades oma sellekohase taotluse põhjal teada selle põhjendused, kusjuures pädev kohus võib asjaomaselt ametiasutuselt nõuda kõnealuste põhjenduste teatavaks tegemist, et võimaldada asjaomasel isikul kaitsta oma õigusi parimates võimalikes tingimustes ja otsustada täielikult informeerituna, kas on otstarbekas pöörduda pädevasse kohtusse, kui ka täielikult võimaldada viimati



nimetatud kohtul kontrollida käsitletava riigisisese otsuse seaduslikkust (vt selle kohta 15. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Heylens jt, 222/86, EU:C:1987:442, punkt 15, ja 4. juuni 2013. aasta kohtuotsus ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 53).

- 44 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevatest toimikutest, et pärast vastavalt Ungari ja Saksamaa Liitvabariigi vastuväiteid R.N.N.S-ile ja K.A-le viisade andmisele jättis minister nende viisataotlused viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi alusel rahuldamata. Minister põhjendas keeldumisotsuseid, kasutades standardvormi, millel märgistas kuuenda lahtri, milles on toodud varem määratletud põhjendus, mille kohaselt üks või mitu liikmesriiki leiavad, et taotleja kujutab endast ohtu ühe või mitme liikmesriigi avalikule korrale, riigi julgeolekule või rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 21 tähenduses või rahvusvahelistele suhetele.
- 45 Arvestades aga käesoleva kohtuotsuse punktides 34 ja 43 viidatud kohtupraktikat, tuleb märkida, et harta artiklis 47 sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile nõuab, et taotleja, kellele keelduti viisa andmisest vastuväite tõttu, mille liikmesriik esitas ühel viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud põhjusel, peab teadma selle otsuse aluseks olevat konkreetset keeldumispõhjust ning selle dokumendi väljastamisele vastuväite esitanud liikmesriiki.
- 46 Seega, isegi kui – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 39 – standardvormi kuuendale lahtrile vastavad põhjendused on varem määratletud, on liikmesriigi pädev asutus viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi ette nähtud keeldumispõhjuse kohaldamise korral kohustatud täpsustama standardvormi rubriigis „Märkused“, milline liikmesriik või millised liikmesriigid on esitanud vastuväite viisa andmisele, ja märkima sellel vastuväitel põhineva konkreetse keeldumispõhjuse, millele lisatakse vajaduse korral nimetatud vastuväite põhjenduste sisu.
- 47 Lisaks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 87 märkis, on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määruses (EL) 2019/1155, millega muudetakse määrust nr 810/2009 (ELT 2019, L 188, lk 25), ette nähtud uus standardvorm, mida pädevad asutused peavad viisa andmisest keeldumise otsuste põhjendamiseks kasutama ja milles eristatakse nüüd viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi ette nähtud erinevaid keeldumise põhjuseid üksteisest.
- 48 Seoses küsimusega, milline on kohtuliku kontrolli ulatus viisaeeskirja artikli 32 lõikes 3 ette nähtud kaebuse raames, tuleb meenutada, et liikmesriikide kohustus tagada viisa andmisest keeldumise otsuse vastu harta artikli 47 tähenduses õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, nõuab, et selle otsuse kohtulik kontroll ei oleks piiratud viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 ette nähtud põhjuste formaalse kontrollimisega. Seega peab kontroll puudutama ka nimetatud otsuse õiguspärasust, võttes arvesse nii faktilisi kui ka õiguslikke asjaolusid, millele liikmesriigi pädev asutus oma otsuses tugines.
- 49 Riigiasutustel on seoses sellega viisataotluste läbivaatamisel ulatuslik kaalutusruum viisaeeskirjas ette nähtud keeldumispõhjuste kohaldamise tingimuste ja asjasse puutuvate asjaolude hindamise küsimuses (vt selle kohta 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 60, ja 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 36). Kohtulik kontroll sellise kaalutusruumi üle piirdub seega sellega, et tuleb kontrollida, kas vaidlustatud otsus põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel, ning veenduda, et selles ei esine ilmseid vigu (vt analoogia alusel 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punktid 45 ja 46).
- 50 Tuleb siiski ühelt poolt eristada viisa andmisest keeldumise lõpliku otsuse teinud liikmesriigi kohtute teostatavat kontrolli, mille eesmärk on kontrollida selle otsuse õiguspärasust vastavalt viisaeeskirja artikli 32 lõikele 3, ja teiselt poolt kontrolli selle üle, kas vastuväide viisa andmisele, mille teine liikmesriik on esitanud selle eeskirja artiklis 22 ette nähtud eelneva konsulteerimise menetluse raames, on põhjendatud – seda kontrolli teevad selle teise liikmesriigi või nende teiste liikmesriikide kohtud.

- 51 Seoses sellega peab selle liikmesriigi kohtutel, kes on teinud viisa andmisest keeldumise lõpliku otsuse põhjusel, et teine liikmesriik või mitu teist liikmesriiki on esitanud vastuväite selle dokumendi väljastamisele, olema võimalus veenduda, et viisaeeskirja artiklis 22 kirjeldatud teiste liikmesriikide keskasutustega eelnevalt konsulteerimise menetlust on kohaldatud nõuetekohaselt, ning eelkõige olema võimalik kontrollida, kas taotleja suhtes on nõuetekohaselt tuvastatud, et tema suhtes kehtib asjaomane vastuväide, ja kas menetluslikke tagatise, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 46 osutatud põhjendamiskohustus, on kõnesoleval juhul nõuetekohaselt kohaldatud.
- 52 Nimetatud kohtud ei saa seevastu kontrollida liikmesriigi poolt viisa andmisele esitatud vastuväite sisulist õiguspärasust. Selleks et asjaomasel viisataotlejal oleks võimalik vastavalt harta artiklile 47 kasutada oma õigust esitada selle vastuväite peale kaebus, peavad viisa andmisest keeldumise lõpliku otsuse teinud liikmesriigi pädevad asutused märkima, millise asutuse poole võib viisataotleja selles teises liikmesriigis selleks kasutatavate õiguskaitsevahendite teadasaamiseks pöörduda.
- 53 Lisaks tuleb veel märkida, et liidu seadusandja on jätnud liikmesriikide otsustada viisataotlejatele võimaldatavate õiguskaitsevahendite laadi ja konkreetse korra, kuid seda siiski tingimusel, et peetakse kinni võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtetest (vt selle kohta 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punktid 25 ja 26).
- 54 Seega peab liikmesriik, kes teeb viisa andmisest keeldumise lõpliku otsuse, kehtestama menetlusnormid, mis aitavad tagada viisataotlejate kaitseõigused ja õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, nagu viisa andmise suhtes vastuväite esitanud liikmesriikide pädevatele asutustele esitatav teabenõue või nende võimalus sekkuda viisaeeskirja artikli 32 lõike 3 alusel esitatud kaebuse menetlusse või mis tahes muu mehhanism, mis tagab, et taotlejate kaebust ei jäeta lõplikult rahuldamata, ilma et neile oleks antud konkreetset võimalust oma õigusi teostada.
- 55 Tuleb lisada, et igal juhul võib asjaomane liikmesriik vastavalt viisaeeskirja artiklile 25 anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa.
- 56 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et viisaeeskirja artikli 32 lõikeid 2 ja 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et esiteks peab liikmesriik, kes on teinud selle eeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi alusel lõpliku otsuse, millega keelduti viisa andmisest, kuna teine liikmesriik on esitanud viisa andmisele vastuväite, nimetama selles otsuses liikmesriigi, kes sellise vastuväite esitas, sel vastuväitel põhineva keeldumise konkreetse põhjuse, millele lisatakse vajaduse korral nimetatud vastuväite põhjenduste sisu ning ametiasutus, kelle poole viisataotleja võib selles teises liikmesriigis kasutatavate õiguskaitsevahendite teadasaamiseks pöörduda, ning teiseks, kui selle otsuse peale esitatakse sama eeskirja artikli 32 lõike 3 alusel kaebus, siis selle liikmesriigi kohtud, kes viimati nimetatud otsuse vastu on võtnud, ei või kontrollida teise liikmesriigi poolt viisa andmisele esitatud vastuväite sisulist õiguspärasust.

## Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) 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 lõikeid 2 ja 3 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et esiteks peab liikmesriik, kes on teinud määruse nr 810/2009 (muudetud määrusega nr 610/2013) artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi**

alusel lõpliku otsuse, millega keelduti viisa andmisest, kuna teine liikmesriik on esitanud viisa andmisele vastuväite, nimetama selles otsuses liikmesriigi, kes sellise vastuväite esitas, sel vastuväitel põhineva keeldumise konkreetse põhjuse, millele lisatakse vajaduse korral nimetatud vastuväite põhjenduste sisu ning ametiasutus, kelle poole viisataotleja võib selles teises liikmesriigis kasutatavate õiguskaitsevahendite teadasaamiseks pöörduda, ning teiseks, kui selle otsuse peale esitatakse määruse nr 810/2009 (muudetud määrusega nr 610/2013) artikli 32 lõike 3 alusel kaebus, siis selle liikmesriigi kohtud, kes viimati nimetatud otsuse vastu on võtnud, ei või kontrollida teise liikmesriigi poolt viisa andmisele esitatud vastuväite sisulist õiguspärasust.

Allkirjad