



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

19. detsember 2013*

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Määrus (EÜ) nr 810/2009 — Artikli 21 lõige 1, artikli 32 lõige 1 ja artikli 35 lõige 6 — Ühtsete viisade andmise kord ja tingimused — Viisa andmise kohustus — Ebaseadusliku sisserände ohu hindamine — Taotleja kavatsus lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu — Põhjendatud kahtlus — Pädevate ametiasutuste kaalutlusruum

Kohtuasjas C-84/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Berlin'i (Saksamaa) 10. veebruari 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 17. veebruaril 2012, menetluses

Rahmanian Koushkaki

versus

Bundesrepublik Deutschland,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseis: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid A. Tizzano, L. Bay Larsen (ettekandja), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça, kohtunikud A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas ja C. Vajda,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 29. jaanuari 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- R. Koushkaki, esindaja: *Rechtsanwältin* T. Kaschubs-Saeedi,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja J. Möller,
- Belgia valitsus, esindajad: T. Materne ja C. Pochet,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Taani valitsus, esindajad: C. Vang ja M. Wolff,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Eesti valitsus, esindaja: M. Linntam,
- Kreeka valitsus, esindaja: T. Papadopoulou,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja C. Wissels,
- Poola valitsus, esindajad: K. Pawłowska ja M. Arciszewski,
- Šveitsi valitsus, esindaja: D. Klingele,
- Euroopa Komisjon, esindajad: W. Bogensberger ja G. Wils,

olles 11. aprilli 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, lk 1), artikli 21 lõiget 1 ja artikli 32 lõiget 1.
- 2 See eelotsusetaotlus esitati Iraani kodaniku R. Koushkaki ja Bundesrepublik Deutschland'i vahelises vaidluses viimase pädevate ametiasutuste otsuse üle, millega keelduti R. Koushkakile andmast Saksamaa külastamiseks viisat.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Schengeni piirieskirjad

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, lk 1), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010 (ELT L 85, lk 1; edaspidi „Schengeni piirieskirjad”), sisaldab artiklit 5 „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele”, mille lõikes 1 on ette nähtud:

„Kuni kolmekuuliseks riigis viibimiseks kuue kuu jooksul kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

- a) neil on kehtiv reisidokument või -dokumendid, mis lubavad neil piiri ületada;
- b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav vastavalt nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrusele (EÜ) nr 539/2001 (milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud) [EÜT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65][...];

- c) nad tõendavad kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning neil on piisavalt elatusvahendeid nii kavatsetava viibimise ajaks kui ka tagasipöördumiseks oma päritolumaale või sõiduks kolmandasse riiki, kus nende vastuvõtmine on tagatud, või nad on võimelised omandama need vahendid seaduslikul teel;
- d) nende kohta ei ole Schengeni infosüsteemi (SIS) kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil;
- e) nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul kui nende kohta pole liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil samadel põhjustel.”

VIS määrus

- 4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus) (ELT L 218, lk 60), mida on muudetud viisaeeskirjaga (edaspidi „VIS määrus”), artikli 12 lõikes 2 on ette nähtud, et kui võetakse vastu otsus viisa andmisest keeldumise kohta, näitab pädev ametiasutus taotluse toimikus ära viisa andmisest keeldumise põhjuse; see põhjus valitakse nimekirjast, mis vastab viisaeeskirja VI lisas esitatud standardvormis sisalduvale nimekirjale.

Viisaeeskiri

- 5 Viisaeeskirja põhjendused 3, 18 ja 28 on sõnastatud järgmiselt:

„(3) Viisapoliitika puhul on ühise õigusaktide kogu loomine, eriti *acquis*’ (14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni [...] asjakohased sätted ja ühised konsulaarjuhised) [...] konsolideerimise ja edasiarendamise kaudu, üks olulisemaid komponente „ühise viisapoliitika edasiarendamises osana mitmekihilisest süsteemist, mille eesmärk on siseriiklike õigusaktide ning kohalike konsulaaresinduste käitlemistoimingute edasise ühtlustamise tulemusena hõlbustada seaduslikku reisimist ja võidelda ebaseadusliku sisserändega” [...]

[...]

(18) Kohalik Schengeni koostöö on äärmiselt oluline ühise viisapoliitika ühtlustatud kohaldamise ja rändega seotud riskide ja/või julgeolekuohtude õige hindamise seisukohast. Arvestades kohalike tingimuste erinevust, peaksid liikmesriikide diplomaatilised ja konsulaaresindused konkreetses piirkonnas hindama õigusaktide teatud sätete tegelikku kohaldamist, et tagada õigusaktide sätete ühtlustatud kohaldamine ning vältida soodsama viisakohtlemise otsimist ja viisataotlejate erinevat kohtlemist.

[...]

(28) Kuna käesoleva määruse eesmärki, nimelt kehtestada menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul, ei suuda liikmesriigid piisavalt saavutada ning seetõttu on seda parem saavutada ühenduse tasandil, võib ühendus võtta meetmeid kooskõlas [ELTL] artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. [...]

6 Viisaeeskirja artikli 1 lõige 1 sätestab:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul.”

7 Kõnealuse eeskirja artikli 4 lõiked 1–4 loetlevad ametiasutused, kes on pädevad viisataotluste üle otsustamisel ning osalevad nende taotluste läbivaatamises ja nende kohta otsuste tegemises.

8 Sama eeskirja artikli 14 lõike 1 kohaselt esitab taotleja ühtse viisa taotlemisel täiendavaid dokumente, ja vastavalt selle lõike 1 punktile d muu hulgas teabe, mis võimaldab hinnata taotleja kavatsust lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.

9 Viisaeeskirja artikli 21 „Sisenemise tingimuste täitmise kontroll ja riskihinnang” lõigetes 1, 7 ja 8 on sätestatud:

„1. Ühtse viisa taotluse läbivaatamisel tehakse kindlaks, kas taotleja täidab Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud sisenemise tingimusi, ning erilist tähelepanu pööratakse selle hindamisele, kas taotleja kujutab ebaseadusliku sisserände ohtu või ohtu liikmesriikide julgeolekule ning kas taotleja kavatses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.

[...]

7. Taotluse läbivaatamine põhineb eelkõige esitatud dokumentide ehtsusel ja usaldusväärsusel ning taotleja avalduste õigsusel ja usaldusväärsusel.

8. Taotluse läbivaatamise käigus võib konsulaat põhjendatud juhtudel kutsuda taotleja vestlusele ja nõuda täiendavaid dokumente.”

10 Viisaeeskirja artikli 23 lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui taotlust ei ole tagasi võetud, tehakse otsus

- a) anda ühtne viisa vastavalt artiklile 24;
- b) anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa vastavalt artiklile 25;
- c) anda ühtne viisa vastavalt artiklile 32 [...]

[...]”

11 Nimetatud eeskirja artikli 32 „Viisa andmisest keeldumine” lõigetes 1, 2 ja 5 on täpsustatud:

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

- a) kui taotleja
 - i) esitab vale, võltsitud või järeletehtud reisidokumendi;
 - ii) ei esita põhjendusi kavandatud viibimise eesmärgi ja tingimuste kohta;

- iii) ei esita tõendeid piisavate elatusvahendite olemasolu kohta nii kavandatud viibimise ajaks kui ka päritolu- või elukohariiki tagasipöördumiseks või transiidiks kolmandasse riiki, kuhu lubamises ta on kindel, või selle kohta, et ta saab selliseid vahendeid seaduslikul viisil omandada;
 - iv) on jooksva kuuekuulise ajavahemiku jooksul juba viibinud liikmesriikide territooriumil kolm kuud ühtse viisa või piiratud territoriaalse kehtivusega viisa alusel;
 - v) on isik, kelle kohta on SIS-is antud hoiatusteade sisenemise keelamiseks;
 - 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
 - vii) ei esita tõendeid piisava reisi- ja tervisekindlustuse olemasolu kohta juhul, kui see on vajalik, või
- 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.

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

[...]

5. Teave viisa andmisest keeldumise kohta sisestatakse viisainfosüsteemi vastavalt VIS määruse artiklile 12.”

12 Vastavalt viisaeeskirja artikli 58 lõikele 5 kohaldatakse eeskirja artikli 32 lõikeid 2 ja 3 alates 5. aprillist 2011.

13 Sama eeskirja artiklis 34 on ette nähtud:

„1. Viisa tühistatakse, kui selgub, et selle andmise ajal ei olnud täidetud viisa andmise tingimused, eelkõige juhul, kui on tõsine põhjus arvata, et viisa on omandatud pettuse teel. Üldjuhul tühistavad viisa selle andnud liikmesriigi pädevad asutused. Viisa võivad tühistada teise liikmesriigi pädevad asutused [...]

2. Viisa tunnistatakse kehtetuks, kui selgub, et selle andmiseks vajalikud tingimused ei ole enam täidetud. Üldjuhul tunnistavad viisa kehtetuks selle andnud liikmesriigi pädevad asutused. Viisa võivad kehtetuks tunnistada teise liikmesriigi pädevad asutused [...]

[...]

6. Otsus viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise kohta ning selle põhjused edastatakse taotlejale VI lisas esitatud standardvormi kasutades.

[...]”

14 Viisaeeskirja artiklis 35 on sätestatud:

„1. Erandjuhtudel võib viisa anda piiripunktis, kui on täidetud järgmised tingimused:

[...]

b) taotlejal ei ole olnud võimalust eelnevalt viisat taotleda ning ta esitab nõudmise korral täiendavad dokumendid, mis põhjendavad ettenägematu ja mõjuvaid põhjusi sisenemiseks, ning

[...]

6. Lisaks artikli 32 lõikes 1 sätestatud viisa andmisest keeldumise põhjustele keeldutakse viisat andmast piiripunktis, kui ei ole täidetud käesoleva artikli lõike 1 punktis b osutatud tingimused.

7. Kohaldatakse artikli 32 lõike 3 ja VI lisa sätteid viisa andmisest keeldumise põhjendamise ja sellest teavitamise ning otsuse vaidlustamise õiguse kohta.”

15 Viisaeeskirja II lisa kehtestab mitteammendava loetelu viisataotleja poolt vastavalt eeskirja artiklile 14 esitatavatest täiendavatest dokumentidest.

16 Sama eeskirja VI lisaks on standardvorm viisa andmisest keeldumisest, viisa tühistamisest või kehtetuks tunnistamisest teatamiseks ja selle põhjendamiseks. See vorm sisaldab muu hulgas 11 kastikesest koosnevat rida; pädevad ametiasutused peavad neid kastikesi kasutama põhjendamaks viisa andmisest keeldumist, viisa tühistamist või kehtetuks tunnistamist.

Saksa õigus

17 30. juuli 2004. aasta seaduse välismaalaste elamise, töötamise ja integratsiooni kohta liitvabariigi territooriumil (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)) (Bundesgesetzblatt 2004 I, lk 1950) §-s 6 on sätestatud:

„(1) Välismaalasele võib [viisaeeskirja] alusel anda järgmisi viisaid:

1. Viisa Schengeni riikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest sisenemise päevast (Schengeni viisa).

[...]”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 R. Koushkaki palus 7. novembril 2010 Saksamaa saatkonnal Teheranis (Iraan) väljastada ühtne viisa.

19 See taotlus jäeti rahuldamata põhjendusel, et R. Koushkaki ei olnud tõendanud, et tal on piisavad elatusvahendeid nii kavandatud viibimise ajaks kui ka päritoluriiki tagasipöördumiseks.

20 R. Koushkaki poolt kõnealuse esimese otsuse peale esitatud kaebuse peale asendas Saksamaa saatkond Teheranis 5. jaanuaril 2011. aastal selle otsuse ja jättis viisataotluse uuesti rahuldamata põhjendusel, et kõikide taotlusega seotud asjaolude läbivaatamisel ilmnesid olulised kahtlused taotleja kavatsuse suhtes pöörduda tagasi oma päritoluriiki enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu. Kõnealuses teises taotluse rahuldamata jätmise otsuses leiti eelkõige, et ei ole suudetud tõendada, et R. Koushkaki on oma päritoluriigiga majanduslikult seotud.

- 21 R. Koushkaki esitas 8. veebruaril 2011 eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, milles palus, et Bundesrepublik Deutschland'i kohustataks tegema tema taotluse suhtes uue otsuse ja väljastama talle ühtse viisa.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasja kaebaja täidab sisenemise tingimused, mis on sätestatud Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punktides a, c ja d, millele viitab viisaeeskirja artikli 21 lõige 1.
- 23 Verwaltungsgericht Berlini hinnangul on ainus vaidlusalune punkt, kas R. Koushaki ohustab võimaliku ebaseadusliku sisserände tõttu avalikku korda Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punkti e tähenduses. Selles suhtes tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas viisa väljastamise tingimus, et puudub oht avalikule korrale, on täidetud, kui eksisteerib veendumus, et taotleja lahku liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu, või piisab sellest, et puudub põhjendatud alus kahelda taotleja kavatsuses sellelt territooriumilt õigeaegselt lahkuda.
- 24 Lisaks tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse, milline õiguslik tagajärg võib olla sellel, kui tuvastatakse, et viisaeeskirja artikli 21 lõike 1 tingimused on täidetud ja puudub alus keelduda viisa andmisest selle eeskirja artikli 32 lõike 1 alusel.
- 25 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Berlin menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas selleks, et kohus võiks kohustada vastustajat andma kaebajale Schengeni viisa, peab kohus viisaeeskirja artikli 21 lõikes 1 nimetatud veendumusele jõudmiseks tuvastama, et kaebaja kavatses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu, või piisab sellest, et kohtul ei ole pärast viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b sätestatud kontrolli läbiviimist erilistest asjaoludest tulenevalt põhjendatult alust kahelda kaebaja kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu?
 2. Kas viisaeeskiri kohustab tulenevalt kaalutusõigusega pädevusest andma Schengeni viisa, kui riiki sisenemise tingimused, eelkõige need, mis sisalduvad viisaeeskirja artikli 21 lõikes 1, on täidetud ja puudub alus keelduda viisa andmisest viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 alusel?
 3. Kas viisaeeskirjaga on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt võib [viisaeeskirja] alusel anda välismaalasele viisa Schengeni riikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest sisenemise päevast (Schengeni viisa)?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Teine küsimus

- 26 Teise küsimusega, mida tuleb uurida esimesena, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas riigi pädevad ametiasutused võivad keelduda ühtse viisa andmisest taotlejale, kes täidab viisaeeskirja artikli 21 lõikes 1 sätestatud sisenemise tingimused ja kelle suhtes ei saa kohaldada ühtegi selle eeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud viisa andmisest keeldumise põhjustest. Samuti soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas nendel ametiasutustel on ühtse viisa taotluse läbivaatamisel teatav kaalutusruum.
- 27 Kõigepealt on oluline rõhutada, et nagu osutab viisaeeskirja artikli 21 pealkiri, on selle sätte eesmärk kehtestada sisenemise tingimuste täitmise kontrolli ja riskihinnangu üldine kord ühtse viisa taotluse läbivaatamisel.

- 28 Nii näitab kõnealuse artikli 21 lõige 1 ära tegurid, mida tuleb kontrollida või millele tuleb pöörata erilist tähelepanu enne mis tahes otsuse tegemist ühtse viisa taotluse kohta, kehtestamata siiski sellise viisa andmise tingimuste täpset loetelu. Sama artikli teised lõiked täpsustavad meetodeid, mida peavad asjaomase liikmesriigi pädevad ametiasutused kasutama, et olenevalt käsitletavast olukorrast kontrollida sisenemise tingimuste täitmist ja teha riskihinnang.
- 29 Seda tõlgendust toetab viisaeeskirja ülesehitus.
- 30 Kõnealune artikkel asub selle eeskirja III jaotise III peatüki all, mis reguleerib ühtse viisa taotluse läbivaatamise erinevaid etappe, mitte aga sama jaotise IV peatükis, mis – nagu osundab viisaeeskirja artikli 23 lõige 4 – määratleb tingimused, mille alusel võivad pädevad ametiasutused teha otsuse anda ühtne viisa või seda mitte anda, või anda vajaduse korral piiratud territoriaalse kehtivusega viisa.
- 31 Teisalt tuleb tõdeda, et viisaeeskirja artikli 32 lõige 1 kehtestab loetelu põhjustest, mille puhul tuleb ühtse viisa andmise taotlus jätta rahuldamata.
- 32 Eeltoodust tuleneb, et sellal kui viisaeeskirja artikli 21 lõige 1 paneb pädevatele ametiasutustele kohustuse kontrollida ja hinnata teatavaid tegureid, määratleb selle eeskirja artikli 32 lõige 1 tagajärjed, mis peavad tulenema selle kontrollimise ja hindamise tulemusest, võttes arvesse viimati nimetatud artiklis loetletud keeldumise põhjuseid.
- 33 Järelikult tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele vastamiseks teha kindlaks, kas riigi pädevad ametiasutused võivad keelduda ühtse viisa andmisest taotlejale, kelle suhtes ei saa kohaldada ühtegi viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud viisa andmisest keeldumise põhjustest.
- 34 Selles osas tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et liidu õiguse sätte tõlgendamisel tuleb arvestada mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa see säte on (12. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-466/07: Klarenberg, EKL 2009, lk I-803, punkt 37, ja 13. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-11/12: Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, punkt 27).
- 35 Mis puudutab esiteks viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 sõnastust, siis tuleb märkida, et selle sätte kohaselt keeldutakse viisa andmisest, kui esineb üks nimetatud artikli lõike 1 punktis a loetletud tingimustest, või kui selle lõike punktis b sätestatud mõne teguri osas on põhjendatud kahtlusi.
- 36 Siiski ei võimalda ainuüksi kõnealuse artikli 32 lõike 1 sõnastus teha kindlaks, kas selle kehtestatud keeldumise põhjuste loetelu on ammendav või kas pädevatel ametiasutustel on hoopis võimalus ühtse viisa andmisest keelduda, tuginedes põhjendusele, mida ei ole viisaeeskirjas ette nähtud.
- 37 Teiseks on seoses viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 taustaga oluline märkida, et nimetatud eeskirja artikli 23 lõike 4 punkt c täpsustab, et otsus keelduda viisa andmisest tehakse „vastavalt [selle eeskirja] artiklile 32”, mis osundab, et ühtse viisa andmisest keeldumise otsused tuleb teha viimati nimetatud artikli loodud raamistikus.
- 38 Asjaolu, et sama eeskirja artikkel 32 kehtestab loetelu konkreetsetest põhjustest, mille alusel tehakse viisa andmisest keeldumise otsus, nähes lõikes 2 ette, et selle otsuse põhjused tuleb edastada taotlejale viisaeeskirja VI lisas esitatud standardvormi kasutades, kujutab endast tegurit, mis toetab tõlgendust, mille kohaselt on selle sätte lõikes 1 sisalduv keeldumise põhjuste loetelu ammendav.
- 39 Kõnealuses VI lisas ette nähtud standardvorm sisaldab lisaks kümme kastikest, millesse pädevad ametiasutused teevad ristikese, et teavitada viisataotlejat tema suhtes tehtud keelduva otsuse põhjustest. Üheksa esimest kastikest vastavad igaüks ühele viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumise

põhjusele. Kümnes viitab omakorda keeldumise põhjusele, mis on konkreetselt ette nähtud selle eeskirja artikli 35 lõikes 6, koosmõjus sama artikli lõike 1 punktiga b, mis täpsustab, et välispiiril täiendavate dokumentideta esitatud viisataotlus jäetakse rahuldamata.

- 40 Peale selle seab nimetatud eeskirja artikli 32 lõige 5 liikmesriikidele kohustuse sisestada teave viisa andmisest keeldumise kohta viisainfosüsteemi (VIS) vastavalt VIS määruse artiklile 12.
- 41 Viimati nimetatud määruse artikli 12 lõikest 2 tuleneb, et VIS-i sisestamisel peab viisa andmisest keeldunud pädev ametiasutus lisama taotluse toimikule taotlejale viisa andmisest keeldumise põhjuse või põhjused. Sama säte toob ära nimekirja põhjustest, mille seast tuleb valida VIS-i sisestatav keeldumise põhjus või põhjused. See nimekiri on vastavuses viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 ja artikli 35 lõikes 6 ette nähtuga, mis on esitatud eeskirja VI lisas sisalduval standardvormil.
- 42 Lisaks, kuivõrd viisaeeskirja artikli 34 lõige 6 sätestab, et viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsused edastatakse taotlejale samuti selle eeskirja VI lisas esitatud standardvormi kasutades, siis ilmneb, et pädev asutus peab näitama taotlejale, kelle viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, milline viisa väljastamise tingimus ei ole või ei ole enam täidetud, viidates ühele eeskirja artikli 32 lõikes 1 ja artikli 35 lõikes 6 ette nähtud ja VI lisas üle korratud keeldumise põhjustest.
- 43 Lisaks viitab viisaeeskirja artiklist 34 tulenev viisa andmisest keeldumise põhjuste ja viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise põhjuste kokkulangevus sellele, et tunnustades liikmesriigi võimalust näha ette oma pädevate ametiasutuste kohustuse keelduda viisa andmisest põhjusel, mida ei ole selles eeskirjas ette nähtud, tunnustatakse ka seda, et see riik näeb ette nimetatud ametiasutuste kohustuse samaväärsel põhjusel viisad tühistada või kehtetuks tunnistada, et tagada sellise süsteemi järjekindlus, milles viisa andmise tingimuse puudumine välistab viisa kehtivuse.
- 44 Siiski nähtub kõnealuse eeskirja artikli 34 lõigetest 1 ja 2, et viisa võivad tühistada või kehtetuks tunnistada muu liikmesriigi kui viisa väljastanud riigi pädevad asutused.
- 45 Selline süsteem eeldab ühtsete viisade andmise tingimuste ühtlustamist, mis välistab liikmesriikide vaheliste erisuste olemasolu nende viisade andmisest keeldumise põhjuste määratlemisel.
- 46 Kuna ühtlustamist ei ole läbi viidud, peavad selle liikmesriigi pädevad ametiasutused, mille õigusaktid näevad ette viisaeeskirjas puuduvad keeldumise, tühistamise ja kehtetuks tunnistamise põhjused, tunnistama kehtetuks teise liikmesriigi väljastatud ühtsed viisad, tuginedes põhjusele, mida viisad väljastanud liikmesriigi pädevad ametiasutused ei saanud viisataotluse läbivaatamisel taotleja suhtes kohaldada.
- 47 Seega näitab viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 konteksti analüüs, et liikmesriigi pädevad ametiasutused ei tohi keelduda ühtse viisa andmisest, tuginedes mõnele muule kui kõnealuses eeskirjas ette nähtud põhjusele.
- 48 Kolmandaks tuleb tõdeda, et nimetatud eeskirja taotletavad eesmärgid kinnitavad seda tõlgendust.
- 49 Viisaeeskirja põhjendusest 28 ja artikli 1 lõikest 1 tuleneb, et selle eeskirja eesmärk on eelkõige kehtestada ühtsete viisade andmise tingimused, mida liikmesriigid ei suuda piisavalt saavutada ning seetõttu on seda parem saavutada liidu tasandil.
- 50 Tõlgendus, mille kohaselt piirdub viisaeeskirja pelgalt viisade väljastamise menetluste reguleerimisega ja kohustab liikmesriike teatavatel konkreetsetel juhtudel viisade andmisest keelduma, kehtestamata siiski viisade väljastamise ühtlustatud tingimusi, ei ole järelikult kooskõlas selle eeskirja eesmärgi endaga.

- 51 Pealegi on Euroopa Kohus juba leidnud, et viisaeeskiri reguleerib ühtsete viisade väljastamise, tühistamise või kehtetuks tunnistamise tingimusi (vt selle kohta 10. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-83/12 PPU: Vo, punkt 42).
- 52 Peale selle kahjustatakse seadusliku reisimise hõlbustamist – millest on juttu viisaeeskirja põhjenduses 3 –, kui liikmesriik võiks vastavalt iseenda äranägemisele keelduda viisa andmisest taotlejale, kes täidab kõik viisaeeskirjas kehtestatud viisa väljastamise tingimused, lisades eeskirja artikli 32 lõikes 1 ja artikli 35 lõikes 6 loetletud keeldumise põhjustele veel ühe põhjuse, kuigi liidu seadusandja ei ole leidnud, et selline põhjus võimaldaks keelata kolmandate riikide kodanikel viisa saamise.
- 53 Peale selle ajendaks taolise praktika rakendamine liikmesriikide poolt viisataotlejaid pöörduma ühtse viisa saamiseks esmajärjekorras teiste liikmesriikide poole. Viisaeeskirja põhjenduses 18 sätestatud eesmärk tagada õigusaktide sätete ühtlustatud kohaldamine ning vältida soodsama viisakohtlemise otsimist välistab seega samuti eeskirja artikli 32 lõike 1 sellise tõlgendamise.
- 54 Samamoodi ei oleks võimalik saavutada viisataotlejate erineva kohtlemise vältimise eesmärki – mis on samuti sätestatud põhjenduses 18 –, kui ühtse viisa andmise tingimused võiksid erineda olenevalt liikmesriigist, kus viisataotlus esitati.
- 55 Nendest erinevatest teguritest tuleneb, et pädevad ametiasutused võivad keelduda ühtse viisa andmisest ainult juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnd viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 ja artikli 35 lõikes 6 loetletud keeldumise põhjustest.
- 56 Siiski on oluline rõhutada, et viisataotleja individuaalse olukorra hindamine, tegemaks kindlaks, kas tema taotlust ei takista keeldumise põhjus, viitab keerulisele hindamisele, mis keskenduvad eelkõige selle taotleja isikule, tema integratsioonile oma elukohariigis, selle riigi poliitilisele, sotsiaalsele ja majanduslikule olukorrale ning võimalikule ohule, mida kujutab endast selle taotleja riiki sisenemine mõne riigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele.
- 57 Selline keeruline hindamine sisaldab kõnealuse taotleja eeldatava käitumise prognoosimist ja peab põhinema eelkõige põhjalikel teadmistel tema elukohariigist ning erinevate dokumentide analüüsil, mille sisu ehtsust ja õigsust tuleb kontrollida, samuti taotleja avaldustel, mille usaldusväärsust tuleb hinnata, nagu on ette nähtud viisaeeskirja artikli 21 lõikes 7.
- 58 Selles suhtes kinnitavad viisataotluste läbivaatamise keerulisust nende täiendavate dokumentide erilaadsus, millele pädevad asutused võivad tugineda ja mille mitteammendav loetelu on esitatud viisaeeskirja II lisas, samuti ametiasutuste käsutuses olevate vahendite mitmekesisus, mille hulka kuulub eeskirja artikli 21 lõikes 8 ette nähtud vestlus taotlejaga.
- 59 Lõpetuseks tuleb meeles pidada, et viisataotlust menetleva liikmesriigi ametiasutuste teostatav läbivaatamine peab olema seda üksikasjalikum, sest ühtse viisa võimalik andmine võimaldab taotlejal siseneda liikmesriikide territooriumile, arvestades Schengeni piirieskirjades kehtestatud piiranguid.
- 60 Eeltoodust tuleneb, et viisaeeskirja artikli 4 lõigetes 1–4 loetletud pädevatel asutustel on viisataotluste läbivaatamisel lai kaalutlusruum, mis seondub selle eeskirja artikli 32 lõike 1 ja artikli 35 lõike 6 kohaldamise tingimustega ning asjakohaste faktide hindamisega, et teha kindlaks, kas nendes sätetes esitatud põhjused takistavad taotletud viisa andmist.
- 61 Liidu seadusandja kavatsus jätta nimetatud ametiasutustele lai kaalutlusruum tuleneb peale selle viisaeeskirja artikli 21 lõike 1 ja artikli 32 lõike 1 sõnastusest endast; need sätted kohustavad ametiasutusi tegema taotleja „ebaseadusliku sisserände riskihinnangu”, pöörama „erilist tähelepanu” tema olukorra teatavatele aspektidele ja tegema kindlaks, kas teatavate tegurite osas esineb „põhjendatud kahtlusi”.

- 62 Sellest järeldub, et pädevatel ametiasutustel on selline kaalutlusruum muu hulgas siis, kui nad hindavad, kas eksisteerib põhjendatud kahtlusi taotleja kavatsuse osas lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu, tegemaks kindlaks, kas taotleja suhtes tuleb kohaldada viimast keeldumise põhjust, mis on ette nähtud viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b.
- 63 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb teisele küsimusele vastata, et viisaeeskirja artikli 23 lõiget 4, artikli 32 lõiget 1 ja artikli 35 lõiget 6 tuleb tõlgendada nii, et riigi pädevad ametiasutused võivad keelduda pärast ühtse viisa taotluse läbivaatamise lõppu sellise viisa andmisest taotlejale üksnes juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnda nendes sätetes loetletud viisa andmisest keeldumise põhjustest. Nimetatud asutustel on selle taotluse läbivaatamisel kõnealuste sätete kohaldamise tingimuste ja asjakohaste faktide hindamise osas lai kaalutlusruum, et teha kindlaks, kas mõnda neist keeldumise põhjustest saab taotleja suhtes kohaldada.

Esimene küsimus

- 64 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas viisaeeskirja artikli 32 lõiget 1 koosmõjus artikli 21 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevate asutuste kohustus anda ühtne viisa eeldab nende veendumust, et kaebuse esitaja kavatseb lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu, või piisab sellest, et ei ole põhjendatult alust kahelda taotleja sellises kavatsuses.
- 65 Teisele küsimusel antud vastusest tuleneb, et viisaeeskirja artikli 4 lõigetes 1–4 nimetatud pädevad ametiasutused võivad keelduda ühtse viisa andmisest üksnes juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnda selle eeskirja artikli 32 lõikes 1 ja artikli 35 lõikes 6 loetletud keeldumise põhjustest.
- 66 Kõnealuste keeldumise põhjuste seas tuleb eristada viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi) ette nähtud põhjust, mis tugineb asjaolule, et taotleja võib olla ohuks mis tahes liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele, põhjusest, mis on sätestatud sama artikli lõike 1 punktis b ja on seotud asjaoluga, et taotlejal võib puududa kavatsus lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.
- 67 Mis puudutab viimast viisa andmisest keeldumise põhjust, siis näeb viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 alapunkt b muu hulgas ette, et viisa andmisest keeldutakse, kui on põhjendatult alust kahelda taotleja kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.
- 68 Seega ei nõuta, et pädevad asutused omandaksid selleks, et teha kindlaks, kas nad peavad viisa andma, kindluse taotleja kavatsuse osas lahkuda või mitte liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu. Seevastu peavad nad kindlaks tegema, kas selle kavatsuse suhtes on põhjendatult alust kahelda.
- 69 Selleks peavad pädevad ametiasutused viima läbi viisataotluse individuaalse kontrolli, mis – nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 35 – võtab esiteks arvesse taotleja elukohariigi üldist olukorda ja teiseks taotlejale endale omaseid tunnuseid, eelkõige tema perekondlikku, sotsiaalset ja majanduslikku olukorda, võimalikke eelnevaid seaduslikke või ebaseaduslikke liikmesriikides viibimisi ning tema sidemeid elukohariigis ja liikmesriikides.
- 70 Nagu täpsustab viisaeeskirja artikli 21 lõige 1 tuleb selles suhtes erilist tähelepanu pöörata ebaseadusliku sisserände ohule, mis kohustab pädevaid ametiasutusi siis, kui see oht on kindlaks tehtud, keelduma viisa andmisest, tuginedes põhjendatud kahtlusele taotleja kavatsuse suhtes lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.

- 71 Lisaks tuleb rõhutada, et viisaeeskirja artikli 14 lõike 1 punkti d kohaselt esitab taotleja ühtse viisa taotlemisel teabe, mis võimaldab hinnata taotleja kavatsust lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.
- 72 Järelikult on viisataotleja ülesanne esitada teave – mille usaldatavus tuleb teha kindlaks asjakohaste ja usaldusväärsete dokumentide alusel –, mis hajutaks kahtlusi seoses tema kavatsusega lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu, mis võivad tekkida eelkõige tema elukohariigi üldise olukorra tõttu või selle tõttu, et kõnealuse riigi ja liikmesriigi vahel eksisteerivad üldteada rändevood.
- 73 Võttes arvesse eeltoodut, tuleb esimesele küsimusele vastata, et viisaeeskirja artikli 32 lõiget 1 koosmõjus artikli 21 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevate asutuste ühtse viisa andmise kohustuse eelduseks on tingimus, et võttes arvesse taotleja elukohariigi üldist olukorda ja taotlejale endale omaseid tunnuseid, mis on kindlaks tehtud tema esitatud teabe alusel, ei ole põhjendatult alust kahelda taotleja kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.

Kolmas küsimus

- 74 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas viisaeeskirja tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline siseriiklikes õigusaktides sisalduv säte nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis näeb ette, et kui viisaeeskirjas kehtestatud viisa andmise tingimused on täidetud, siis on pädevatel ametiasutustel õigus taotlejale ühtne viisa väljastada, ilma et oleks täpsustatud, et nad peavad selle viisa andma.
- 75 Selles osas tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peab siseriiklik kohus tõlgendama siseriiklikku õigust nii suures ulatuses kui võimalik kooskõlas liidu õigusega (vt selle kohta 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-60/02: X, EKL 2004, lk I-651, punkt 59, ja 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-208/05: ITC, EKL 2007, lk I-181, punkt 68).
- 76 Asutamislepinguga loodud süsteemis sisalduv põhimõte, mille kohaselt tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada vastavuses liidu õigusega ning mis võimaldab siseriiklikel kohtutel oma pädevuse piires kohtuasjade lahendamise kaudu tagada liidu õiguse efektiivne toimimine, nõuab, et liikmesriigi kohus võtaks arvesse siseriiklikku õigust kogumina, hindamaks, millises ulatuses saab seda tõlgendada nii, et see ei vii liidu õiguses taotletuga vastupidisele tulemusele (16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-239/09: Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, EKL 2010, lk I-13083, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Sellest järeldub, et võttes arvesse teisele küsimusele antud vastust, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tõlgendada põhikohtuasjas kõne all olevat siseriiklikku õigusnormi nii suures ulatuses kui võimalik kooskõlas viisaeeskirja artikli 23 lõikega 4, artikli 32 lõikega 1 ja artikli 35 lõikega 6 sellisel, et pädevad ametiasutused võivad keelduda ühtse viisa andmisest üksnes juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnda neis artiklites ette nähtud keeldumise põhjustest.
- 78 Eeltoodut arvesse võttes tuleb kolmandale küsimusele vastata, et viisaeeskirja tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline siseriiklikes õigusaktides sisalduv säte nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis näeb ette, et kui viisaeeskirjas kehtestatud viisa andmise tingimused on täidetud, siis on pädevatel ametiasutustel õigus taotlejale ühtne viisa väljastada, ilma et oleks täpsustatud, et nad peavad selle viisa andma, kui sellist õigusnormi saab tõlgendada kooskõlas nimetatud eeskirja artikli 23 lõikega 4, artikli 32 lõikega 1 ja artikli 35 lõikega 6.

Kohtukulud

- 79 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) artikli 23 lõiget 4, artikli 32 lõiget 1 ja artikli 35 lõiget 6 tuleb tõlgendada nii, et riigi pädevad ametiasutused võivad keelduda pärast ühtse viisa taotluse läbivaatamise lõppu sellise viisa andmisest taotlejale üksnes juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnda nendes sätetes loetletud viisa andmisest keeldumise põhjustest. Nimetatud asutustel on selle taotluse läbivaatamisel kõnealuste sätete kohaldamise tingimuste ja asjakohaste faktide hindamise osas lai kaalutlusruum, et teha kindlaks, kas mõnda neist keeldumise põhjustest saab taotleja suhtes kohaldada.
2. Määruse nr 810/2009 artikli 32 lõiget 1 koosmõjus artikli 21 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevate asutuste ühtse viisa andmise kohustuse eelduseks on tingimus, et võttes arvesse taotleja elukohariigi üldist olukorda ja taotlejale endale omaseid tunnuseid, mis on kindlaks tehtud tema esitatud teabe alusel, ei ole põhjendatult alust kahelda taotleja kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.
3. Määrust nr 810/2009 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline siseriiklikes õigusaktides sisalduv säte nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis näeb ette, et kui määrukses kehtestatud viisa andmise tingimused on täidetud, siis on pädevatel ametiasutustel õigus taotlejale ühtne viisa väljastada, ilma et oleks täpsustatud, et nad peavad selle viisa andma, kui sellist õigusnormi saab tõlgendada kooskõlas nimetatud määruse artikli 23 lõikega 4, artikli 32 lõikega 1 ja artikli 35 lõikega 6.

Allkirjad