



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

24 päivänä marraskuuta 2020^{*i}

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Yhteisön viisumisäännöstö – Asetus (EY) N:o 810/2009 – 32 artiklan 1–3 kohta – Viisumin epäämispäätös – Liite VI – Vakiolomake – Perustelut – Uhka yhden tai useamman jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle taikka kansainvälisille suhteille – 22 artikla – Muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ennalta kuulemista koskeva menettely – Viisumin myöntämisen vastustaminen – Muutoksenhaku viisumin epäämispäätökseen – Tuomioistuinvalvonnan laajuus – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin

Yhdistetyissä asioissa C-225/19 ja C-226/19,

joissa on kyse kahdesta SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jotka rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagin alioikeus, Haarlemin istuntopaikka, Alankomaat) on esittänyt 5.3.2019 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 14.3.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

R.N.N.S. (C-225/19) ja

K.A. (C-226/19)

vastaan

Minister van Buitenlandse Zaken,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra ja A. Kumin sekä tuomarit T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– R.N.N.S, edustajinaan E. Schoneveld ja I. Vennik, advocaten,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen et C. S. Schillemans,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová ja A. Pagáčová,
- Saksan hallitus, asiamiehinään R. Kanitz ja J. Möller,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Pucciariello, avvocato dello Stato,
- Liettuan hallitus, asiamiehinään K. Dieninis ja K. Juodelytė,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wils ja C. Cattabriga,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (EUVL 2009, L 243, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1) (jäljempänä viisumisäännöstö), 32 artiklan 1–3 kohdan, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 ja 47 artiklan valossa, tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnot on esitetty kahdessa asiassa, joissa ovat vastakkain yhtäältä R.N.N.S. (asia C-225/19) ja K.A. (asia C-226/19) sekä toisaalta Minister van Buitenlandse Zaken (ulkoasiainministeri, Alankomaat; jäljempänä ministeri) ja joissa on kyse siitä, että ministeri on evännyt kyseisiltä henkilöiltä viisumin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 Viisumisäännöstön johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä [4.11.1950 Roomassa allekirjoitetussa] Euroopan neuvoston yleissopimuksessa sekä [perusoikeuskirjassa] tunnustetut periaatteet.”

- 4 Viisumisäännöstön 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä asetuksella vahvistetaan sellaisten viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset, jotka myönnetään jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaa kauttakulkua tai sellaisia jäsenvaltioiden alueella oleskeluja varten, joiden tarkoitus on kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana.”

- 5 Säännöstön 21 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tarkastaessaan, täyttääkö hakija maahantulon edellytykset, konsulaatin on tarkistettava seuraavaa:

– –

d) että hakijan ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle [henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1)] 2 artiklan 19 [ala]kohdan mukaisesti eikä kansainvälisille suhteille eikä häntä erityisesti ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon;

--”

6 Saman säännösten 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ennalta kuuleminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi vaatia, että muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten on kuultava sen keskusviranomaisia tutkittaessa tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten tai tiettyihin ryhmiin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten jättämiä hakemuksia. Tällaista kuulemista ei sovelleta lentokentän kauttakulkuviisumeja koskeviin hakemuksiin.

2. Kuultujen keskusviranomaisten on annettava lopullinen vastauksensa seitsemän kalenteripäivän kuluessa kuulemisesta. Jos vastausta ei ole annettu tässä määräajassa, katsotaan, ettei niillä ole perusteita vastustaa viisumin myöntämistä.

--”

7 Viisumisäännösten 25 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Alueellisesti rajoitettu viisumi myönnetään poikkeuksellisesti seuraavissa tapauksissa:

- a) kun jäsenvaltio, jota asia koskee, katsoo, että humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi on tarpeen
 - i) poiketa periaatteesta, jonka mukaan Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja c–e alakohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten on täyttyvä;
 - ii) myöntää viisumi huolimatta siitä, että 22 artiklan mukaisesti kuultu jäsenvaltio vastustaa yhtenäisen viisumin myöntämistä; tai
 - iii) myöntää viisumi asian kiireellisyyden vuoksi, vaikka 22 artiklan mukaista ennakkokuulemistä ei ole toteutettu;

tai

- b) kun konsulaatin perusteltuina pitämistä syistä hakijalle myönnetään uusi viisumi saman 180 päivän aikana tapahtuvaa oleskelua varten hakijalle, joka tämän 180 päivän kuluessa on jo käyttänyt 90 päivää voimassa olevaa yhtenäistä viisumia tai alueellisesti rajoitettua viisumia.

2. Alueellisesti rajoitettu viisumi on voimassa ainoastaan myöntävän jäsenvaltion alueella. Se voi poikkeuksellisesti olla voimassa useamman kuin yhden jäsenvaltion alueella edellyttäen, että kukin näistä jäsenvaltioista suostuu tähän.

--”

8 Viisumisäännösten 32 artiklassa, jonka otsikko on ”Viisumin epäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta 25 artiklan 1 kohdan soveltamista viisumi evätään

a) jos hakija:

--

- vi) saattaa muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 19 [ala]kohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille, erityisesti, jos hänet on jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon; --

--

2. Epäämispäätös ja sen perusteena olevat syyt on ilmoitettava hakijalle liitteessä VI olevalla vakiolomakkeella.

3. Hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen. Muutosta on haettava siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt hakemusta koskevan lopullisen päätöksen, kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltioiden on annettava hakijoille tiedot muutoksenhaun yhteydessä noudatettavasta menettelystä liitteen VI mukaisesti.

--

5. Tieto viisumin epäämisestä tallennetaan viisumitietojärjestelmään [viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9.7.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) (EUVL 2008, L 218, s. 60)] 12 artiklan mukaisesti.”

- 9 Viisumisäännösten liitteeseen VI sisältyy ”Vakiolomake viisumin epäämisestä, mitätöimisestä tai kumoamisesta ilmoittamista ja perustelemista varten” (jäljempänä vakiolomake). Tämä lomake sisältää muun muassa lauseen ”Päätös perustuu seuraaviin syihin:” jälkeen 11 ruutua, jotka ovat toimivaltaisen viranomaisen rastitettavina ja joista jokaisen vieressä esitetään yksi tai useampi ennalta määritelty viisumin epäämis-, mitätöimis- tai kumoamisperuste. Kuudes näistä ruuduista vastaa seuraavia epäämisperusteita:

”yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo, että hakija muodostaa uhkan yhden tai useamman jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle [asetuksen N:o 562/2006] 2 artiklan 19 [ala]kohdassa määritellyllä tavalla tai kansainvälisille suhteille.”

- 10 Vakiolomake sisältää myös kohdan, jonka otsikko on ”Selvitysosa”, ja sen jälkeen tilan, jonka toimivaltainen viranomainen voi täyttää.
- 11 Asetus N:o 562/2006 on kodifioitu henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1), kuten tämän asetuksen johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee. Tämän tuomion 5, 8 ja 9 kohdassa mainitusta asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 19 alakohdasta on tullut kyseisen kodifioinnin seurauksena Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 21 alakohta.

Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

- 12 R.N.N.S., jota asia C-225/19 koskee, on Egyptissä asuva Egyptin kansalainen. Hän avioitui Alankomaiden kansalaisen kanssa 28.8.2017.
- 13 R.N.N.S. haki 7.6.2017 ministeriltä viisumia vierailukseen Alankomaissa asuvien appivanhempiensä luona.

- 14 Ministeri hylkäsi hakemuksen 19.6.2017 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että yksi tai useampi jäsenvaltio oli katsonut hänen muodostavan uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 21 alakohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille. Viisumisäännösten 22 artiklassa säädetyn ennalta kuulemista koskevan menettelyn yhteydessä nimittäin Unkarin väitettiin vastustaneen viisumin myöntämistä R.N.N.S:lle.
- 15 Tämä päätös ilmoitettiin R.N.N.S:lle vakiolomakkeella. Vaikka tämän lomakkeen kuudes ruutu oli rastitettu, lomakkeessa ei mainittu sitä, mikä jäsenvaltio oli vastustanut viisumin myöntämistä, eikä myöskään tämän vastustuksen taustalla olleita perusteita.
- 16 R.N.N.S. teki kyseisestä päätöksestä 30.6.2017 oikaisuvaatimuksen ministerille, joka hylkäsi sen 31.10.2017 tekemällään päätöksellä.
- 17 R.N.N.S. nosti tästä viimeksi mainitusta päätöksestä 22.11.2017 kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa eli rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlemissa (Haagin alioikeus, Haarlemin istuntopaikka, Alankomaat) ja on vedonnut erityisesti siihen, ettei hänellä ole tehokasta oikeussuojaa, sillä hän ei voi riitauttaa ministerin 19.6.2017 tekemää päätöstä aineellisesti. Ministeri väittää, että Alankomaiden oikeuden mukaan on niin, että silloin, kun jokin jäsenvaltio vastustaa viisumin myöntämistä, tämän vastustuksen taustalla olevia perusteita ei voida tutkia aineellisesti, vaan hakijan on tätä varten saatettava asia käsiteltäväksi viisumin myöntämistä vastustaneen jäsenvaltion tuomioistuihin.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa pidettävän menettelyn yhteydessä ministeri on ilmoittanut R.N.N.S:lle, mikä jäsenvaltio oli vastustanut viisumin myöntämistä hänelle. Vuoden 2018 aikana R.N.N.S. otti yhteyttä Unkarin diplomaattisiin edustajiin useissa maissa saadakseen selvennystä perusteisiin, joilla tämä jäsenvaltio oli vastustanut viisumin myöntämistä. Hän toteaa, ettei hän saanut tällä tavoin mitään selvennystä ja ettei hän myöskään ole tietoinen siitä, mikä Unkarin viranomainen oli vastustanut viisumin myöntämistä.
- 19 K.A., jota asia C-226/19 koskee, on Saudi-Arabiassa asuva Syyrian kansalainen.
- 20 K.A. haki 2.1.2018 ministeriltä viisumia vierailukseen Alankomaissa asuvien lastensa luona.
- 21 Ministeri hylkäsi hakemuksen 15.1.2018 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että yksi tai useampi jäsenvaltio oli katsonut hänen muodostavan uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 21 alakohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille. Viisumisäännösten 22 artiklassa säädetyn ennalta kuulemista koskevan menettelyn yhteydessä nimittäin Saksan liittotasavallan väitettiin vastustaneen viisumin myöntämistä K.A:lle.
- 22 Tämä päätös ilmoitettiin K.A:lle vakiolomakkeella. Vaikka tämän lomakkeen kuudes ruutu oli rastitettu, lomakkeessa ei mainittu sitä, mikä jäsenvaltio oli vastustanut viisumin myöntämistä, eikä myöskään tämän vastustuksen taustalla olleita perusteita.
- 23 K.A. teki tästä päätöksestä 23.1.2018 oikaisuvaatimuksen ministerille. K.A. arveli Saksan liittotasavallan saattaneen olla se, joka oli vastustanut hänen viisuminsa myöntämistä, joten hän pyysi oikaisuvaatimuksessaan ministeriä tiedustelemaan asiasta Saksan viranomaisilta, jotta K.A. saisi tietää, mistä syystä häntä oli pidetty uhkana yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Ministeri hylkäsi oikaisuvaatimuksen 14.5.2018 tekemällään päätöksellä.
- 24 K.A. nosti tästä viimeksi mainitusta päätöksestä 28.5.2018 kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja on vedonnut muun muassa siihen, ettei hänellä ole tehokasta oikeussuojaa, sillä hän ei voi riitauttaa ministerin 15.1.2018 tekemää päätöstä aineellisesti. Hän väittää erityisesti, että kyseisessä päätöksessä esitetty viisumin epäamisperuste on muotoiltu liian yleisesti ja että ministerin

olisi pitänyt pyytää Saksan viranomaisilta ilmoitus perusteista, joilla ne olivat vastustaneet viisumin myöntämistä. Ministerin mukaan hänellä ei ole viisumisäännösten nojalla velvollisuutta pyytää Saksan viranomaisilta perusteita siihen, miksi ne vastustivat viisumin myöntämistä K.A:lle, eikä myöskään velvollisuutta toimittaa tälle näitä perusteita.

- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei R.N.N.S:stä eikä myöskään K.A:sta ole tehty ilmoitusta viisumitietojärjestelmään (VIS) viisumin epäämistä varten, joten he eivät voi nostaa kannetta tai tehdä kantelua VIS-asetuksen nojalla sellaisten virheellisten tietojen oikaisemiseksi tai poistamiseksi, jotka olisivat vaikuttaneet heidän viisumihakemuksensa käsittelyyn.
- 26 Kyseinen tuomioistuin toteaa myös yhtäältä, että R.N.N.S. ja K.A. eivät kumpikaan olleet tietoisia, että heidän viisuminsa myöntämistä vastustaneiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olisivat kohdistaneet heihin yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita koskeneen päätöksen. Toisaalta kyseinen tuomioistuin korostaa, että vaikka tällaisia päätöksiä olisikin tehty, pääasioissa ei ole esitetty seikkoja sen selvittämiseksi, oliko R.N.N.S:llä ja K.A:lla kyseisissä jäsenvaltioissa käytössään tehokas oikeussuojakeino hakeakseen muutosta mainittuihin päätöksiin.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ministeri ei myöskään antanut 19.6.2017 ja 15.1.2018 tekemissään päätöksissä R.N.N.S:lle ja K.A:lle mitään tietoa mahdollisuudesta hakea näihin päätöksiin muutosta niissä jäsenvaltioissa, jotka olivat vastustaneet heidän viisumiensa myöntämistä.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä asiayhteydessä pääasiallisesti, voiko viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainittu epäämisperuste olla tuomioistuinvalvonnan kohteena kyseisen säännösten 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna, viisumin lopulliseen epäämispäätökseen kohdistettuna muutoksenhaun yhteydessä, ja jos voi, millä tavoin tätä valvontaa on harjoitettava perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvien vaatimusten täyttämiseksi.
- 29 Lisäksi siinä tapauksessa, että R.N.N.S:n ja K.A:n on pantava muutoksenhaku vireille viisumien myöntämistä vastustaneissa jäsenvaltioissa riitauttaakseen viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa säädetyn epäämisperusteen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko tämän säännösten 32 artiklan 3 kohdassa säädetyn muutoksenhaun yhteydessä odotettava hakijoiden kyseisissä jäsenvaltioissa mahdollisesti tekemän muutoksenhaun lopputulosta.
- 30 Tässä tilanteessa rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat näissä yhdistetyissä asioissa sanamuodoltaan identtiset:

”1) Onko tapauksessa, jossa haetaan viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla muutosta lopulliseen päätökseen, jolla viisumi on evätty viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainitulla perusteella, kyse [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa tarkoitetuista tehokkaista oikeussuojakeinoista, kun olosuhteet ovat seuraavat:

- jäsenvaltio on perustellut päätöstä vain seuraavasti: ’yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo teidän muodostavan uhan yhden tai useamman jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 19 alakohdan, nyttemmin 21 alakohdan, mukaisesti tai kansainvälisille suhteille’
- jäsenvaltio ei ilmoita päätöksen tai muutoksenhakuasian yhteydessä, mihin viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainituista neljästä syytä epääminen perustuu
- jäsenvaltio ei muutoksenhakuasian yhteydessä tarkenna sisällöltään tai perusteiltaan syytä tai syitä, joihin toisen jäsenvaltion (tai toisten jäsenvaltioiden) esittämä vastustus pohjautui?

- 2) Onko ensimmäisessä kysymyksessä hahmotelluissa olosuhteissa kyse [perusoikeuskirjan] 41 artiklassa tarkoitettusta hyvästä hallinnosta, erityisesti kun ajatellaan hallintoelinten velvollisuutta perustella päätöksensä?
- 3) a) Onko ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastattava toisin, jos jäsenvaltio lopullisessa viisumipäätöksessä viittaa toisessa jäsenvaltiossa tosiasiallisesti käytettävissä olevaan ja riittävän selvästi tarkennettuun muutoksenhakumahdollisuuteen, joka kohdistuu siihen nimeltä mainittuun kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa (tai kyseisissä toisissa jäsenvaltioissa) toimivaan vastuussa olevaan viranomaiseen, joka vastusti (tai jotka vastustivat) viisumin myöntämistä viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa tarkoitetuista syistä, ja jonka yhteydessä kyseinen epämisperuste voidaan riitauttaa?
- b) Edellyttääkö myöntävän vastauksen antaminen ensimmäiseen kysymykseen kolmannen kysymyksen a kohdan valossa, että lopullisen päätöksen tehneessä jäsenvaltiossa tähän jäsenvaltioon kohdistuvassa muutoksenhakuasiassa tehtävää päätöstä lykätään, kunnes hakijalla on ollut tilaisuus käyttää toisessa jäsenvaltiossa (tai toisissa jäsenvaltioissa) olevaa muutoksenhakumahdollisuutta, ja jos hakija käyttää tätä tilaisuutta, kyseisessä muutoksenhakuasiassa on saatu (lopullinen) päätös?
- 4) Onko kysymyksiin vastattaessa merkitystä sillä, voidaanko viisumin myöntämistä vastustaneelle jäsenvaltiolle (tai vastustaneille jäsenvaltioille) (sen tai niiden viranomaiselle) antaa tilaisuus toimia lopullista viisumipäätöstä koskevassa muutoksenhakuasiassa toisena vastapuolena ja perustella siinä yhteydessä syytä tai syitä, joihin sen vastustus pohjautuu?”
- 31 Koronaviruksen leviämiseen liittyneen terveyskriisin takia unionin tuomioistuimen suuri jaosto peruutti 28.4.2020 tekemällään päätöksellä nyt käsiteltävissä asioissa alun perin järjestettäväksi suunnitellun istunnon asianosaisten kuulemiseksi ja muunsi kysymykset, jotka oli annettu tiedoksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuille ja kirjallisia huomautuksia esittäneille asianosaisille ja muille osapuolille, kirjallisesti vastattaviksi kysymyksiksi. R.N.N.S. ja K.A., Alankomaiden, Saksan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio toimittivat unionin tuomioistuimelle vastauksensa näihin kysymyksiin.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti, onko viisumisäännöstön 32 artiklan 2 ja 3 kohtaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava yhtäältä siten, että niissä veloitetaan jäsenvaltio, joka on tehnyt lopullisen päätöksen viisumin epämisestä viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan nojalla jonkin toisen jäsenvaltion vastustettua viisumin myöntämistä, ilmoittamaan päätöksessään jäsenvaltio, joka on tällaisen vastustuksen esittänyt, tähän vastustukseen pohjautunut nimenomainen epämisperuste sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot muutoksen hakemiseksi kyseiseen vastustukseen, ja toisaalta siten, että jos epämispäätökseen on haettu muutosta viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan nojalla, tämän päätöksen tehneen jäsenvaltion tuomioistuinten on voitava tutkia aineellisesti sen laillisuus, että toinen jäsenvaltio on vastustanut viisumin myöntämistä.
- 33 Aluksi on todettava, että perusoikeuskirjan 41 artikla, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut, ei ole merkityksellinen, jotta kyseiselle tuomioistuimelle voitaisiin esittää selvennyksiä pääasioiden yhteydessä. Tämän määräyksen sanamuodosta nimittäin ilmenee selvästi, ettei määräystä ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, Hungeod ym., C-496/18 ja C-497/18, EU:C:2020:240, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 On kuitenkin muistutettava siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii erityisesti sitä, kuinka laajasti viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan perustuva viisumin lopullinen epäämispäätös on perusteltava, että perusoikeuskirjan 41 artikla ilmentää yhtä unionin oikeuden yleistä periaatetta, jota voidaan soveltaa jäsenvaltioihin näiden soveltaessa unionin oikeutta ja jonka mukaan oikeus hyvään hallintoon sisältää hallinnon velvollisuuden perustella päätöksensä (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi on huomattava, että viisumisäännöllä perustettu järjestelmä edellyttää yhtenäisten viisumien myöntämisedellytysten yhdenmukaistamista siten, ettei eri jäsenvaltioilla ole mahdollisuutta määrittää tällaisten viisumien epäämisperusteita eri tavoin, mikä merkitsee sitä, etteivät jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voi evätä yhtenäisen viisumin myöntämistä sellaisen syyn perusteella, josta ei säädetä viisumisäännöstyössä (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, 45 ja 47 kohta).
- 36 Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan mukaan viisumi evätään, jos hakija saattaa muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 21 alakohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille, erityisesti, jos hänet on jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perusteella määrätty maahantulokieltoon. Tämän säännöksen, joka koskee uhkaa jollekin jäsenvaltiolle, sanamuodostakin jo ilmenee, että tällaisen uhan olemassaolo on viisumin epäämisperuste riippumatta siitä, koskeeko uhka toimivaltaisen konsulaatin jäsenvaltiota vai muuta jäsenvaltiota.
- 37 Toimivaltaisen konsulaatin asiana on tarkastaessaan, täyttääkö hakija maahantulon edellytykset, varmistaa viisumisäännösten 21 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla muun muassa, ettei hakijan katsota muodostavan tällaista uhkaa ja ettei häntä erityisesti ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perusteella määrätty maahantulokieltoon. Viisumihakemuksen tutkivat jäsenvaltion keskusviranomaiset voivat tätä varten lisäksi joutua kuulemaan muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisia viisumisäännösten 22 artiklan 1 ja 2 kohdassa kuvatussa ennalta kuulemista koskevassa menettelyssä, jotta nämä voivat tarvittaessa vastustaa viisumin myöntämistä kyseisillä samoilla perusteilla.
- 38 Viisumisäännösten 32 artiklan 2 kohdan mukaan viisumin epäämispäätös ja sen perusteena olevat syyt on ilmoitettava hakijalle vakiolomakkeella. Kuten tämän tuomion 9 kohdasta ilmenee, vakiolomake sisältää 11 ruutua, joista kukin vastaa yhtä tai useampaa viisumisäännöstyössä säädettyä viisumin epäämisperusteita, mitätöimis- tai kumoamisperustetta ja joita toimivaltaiset kansalliset viranomaiset rastittavat ilmoittaakseen viisumin hakijalle häntä koskevan epäämispäätöksen perustelut.
- 39 Vakiolomakkeen kuudennessa ruudussa täsmennetään erityisesti, että ”yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo”, että hakija muodostaa uhan jollakin viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainituista epäämisperusteista. Tämän ruudun vieressä esitettyjen perustelujen sanamuodossa ei anneta toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle mahdollisuutta ilmoittaa, mikä jäsenvaltio on vastustanut viisumin myöntämistä, eikä perustella päätöstään tarkemmin, muun muassa mainitsemalla tarkasti se nimenomainen syy, joka kaikista kyseisessä säännöksessä erotuksesta mainituista syistä on päätöksen perusteena, mutta kyseinen viranomainen voi tehdä tällaisia täsmennyksiä vakiolomakkeen kohtaan, jonka otsikkona on ”Selvitysosa”.
- 40 Tältä osin viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdassa säädetään, että hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen ja että muutosta on haettava siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt viisumihakemusta koskevan lopullisen päätöksen, kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

- 41 Unionin tuomioistuin on katsonut, että viisumisäännösten säännösten, mukaan lukien säännösten 32 artiklan 3 kohdassa säädetty muutoksenhakuoikeus, tulkinnassa on, kuten säännösten johdanto-osan 29 perustelukappaleesta ilmenee, noudatettava perusoikeuskirjassa – jota voidaan soveltaa, kun jäsenvaltio säännösten 32 artiklan 1 kohdan nojalla tekee viisumin epäävän päätöksen – tunnustettuja perusoikeuksia ja periaatteita (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, 32 ja 37 kohta ja tuomio 29.7.2019, Vethanayagam ym., C-680/17, EU:C:2019:627, 79 kohta).
- 42 Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen oikeussuojakeinon ominaispiirteet on siis määritettävä noudattamalla perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeus ja vapaus on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.
- 43 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuuden edellytyksenä on, että asianomaisen on voitava saada tieto häntä koskevan päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai ilmoituksella asianomaisen pyynnöstä, millä ei puututa toimivaltaisen tuomioistuimen oikeuteen vaatia kyseessä olevaa viranomaista ilmoittamaan ne, jotta asianomainen voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisiin edellytyksiin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarkoituksenmukaista, ja jotta viimeksi mainittu kykenee täysimääräisesti harjoittamaan kyseessä olevaan kansalliseen päätökseen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa (ks. vastaavasti tuomio 15.10.1987, Heylens ym., 222/86, EU:C:1987:442, 15 kohta ja tuomio 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, 53 kohta).
- 44 Nyt käsiteltävissä asioissa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista asiakirja-aineistoista ilmenee, että Unkarin vastustettua viisumin myöntämistä R.N.N.S:lle ja Saksan liittotasavallan K.A:lle ministeri hylkäsi heidän viisumihakemuksensa viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan nojalla. Ministeri perusteli epäämispäätökset vakiolomakkeella rastittamalla tämän lomakkeen kuudennen ruudun, jonka vieressä esitetään ennalta määritellyt perustelut, joiden mukaan yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo, että hakija muodostaa uhkan yhden tai useamman jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 21 alakohdassa määritellyllä tavalla tai kansainvälisille suhteille.
- 45 Tämän tuomion 34 ja 43 kohdassa selostetun oikeuskäytännön perusteella on huomattava, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin edellyttää, että hakija, jolta on evätty viisumi sen takia, että jokin jäsenvaltio on vastustanut sen myöntämistä jollakin viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainituista perusteista, voi saada tietoonsa epäämispäätöksen taustalla olevan nimenomaisen epäämisperusteen sekä sen, mikä jäsenvaltio on vastustanut kyseisen asiakirjan myöntämistä.
- 46 On siis niin, että vaikka vakiolomakkeen kuudetta ruutua vastaavat perustelut on määritelty ennalta, kuten tämän tuomion 39 kohdasta ilmenee, toimivaltainen kansallinen viranomainen on viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainittua epäämisperustetta soveltaessaan velvollinen ilmoittamaan vakiolomakkeen kohdassa ”Selvitysosa” sen, mikä jäsenvaltio on vastustanut tai mitkä jäsenvaltiot ovat vastustaneet viisumin myöntämistä, ja tähän vastustukseen pohjautuneen nimenomaisen epäämisperusteen sekä tämän mukana tarvittaessa kyseisen vastustuksen syiden pääsisällön.
- 47 Lisäksi – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa – asetuksen N:o 810/2009 muuttamisesta 20.6.2019 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1155 (EUVL 2019, L 188, s. 25) säädetään uudesta vakiolomakkeesta, jota toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä perustellakseen viisumin epäämispäätöksensä ja jossa viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainitut eri epäämisperusteet on vastedes erotettu toisistaan.

- 48 TuomioistuINVALVONNAN laajuudesta viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdassa säädetyn muutoksenhaun yhteydessä on muistutettava, että jäsenvaltioiden velvollisuus taata perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin muutoksen hakemiseksi viisumin epäämispäätökseen edellyttää, että tähän päätökseen kohdistettava tuomioistuINVALVONTA ei rajoitu viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdassa säädettyjen perusteiden muodolliseen tutkimiseen. Tämän valvonnan on siis kosettava myös kyseisen päätöksen laillisuutta, ja siinä on otettava huomioon kaikki asiakirja-aineistoon sisältyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin toimivaltainen kansallinen viranomais on perustanut päätöksensä.
- 49 Tältä osin kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on viisumihakemuksia tutkiessaan laaja harkintavalta viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja toisaalta valvonta, jossa on kyse siitä, onko toinen jäsenvaltio viisumisäännösten 22 artiklassa säädetystä ennalta kuulemista koskevassa menettelyssä vastustanut viisumin myöntämistä perustellusti, ja joka on kyseisen toisen jäsenvaltion tai kyseisten toisten jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten asia.
- 50 On kuitenkin erotettava toisistaan yhtäältä valvonta, jonka suorittavat jäsenvaltion, joka on tehnyt lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä, tuomioistuimet ja joka koskee tämän päätöksen laillisuuden tutkintaa viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja toisaalta valvonta, jossa on kyse siitä, onko toinen jäsenvaltio viisumisäännösten 22 artiklassa säädetystä ennalta kuulemista koskevassa menettelyssä vastustanut viisumin myöntämistä perustellusti, ja joka on kyseisen toisen jäsenvaltion tai kyseisten toisten jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten asia.
- 51 Tältä osin sen jäsenvaltion, joka on tehnyt lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä toisen jäsenvaltion tai usean muun jäsenvaltion vastustettua kyseisen asiakirjan myöntämistä, tuomioistuimilla on oltava mahdollisuus varmistua siitä, että viisumisäännösten 22 artiklassa kuvattu muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ennalta kuulemista koskevaa menettelyä on sovellettu asianmukaisesti, ja erityisesti selvittää, onko hakija yksilöity asianmukaisesti kyseisen vastustuksen kohteeksi, ja että käsiteltävässä asiassa on noudatettu tämän tuomion 46 kohdassa esitetyn perusteluvollisuuden kaltaisia menettelyllisiä takeita.
- 52 Kyseiset tuomioistuimet eivät sitä vastoin voi tutkia aineellisesti sen laillisuutta, että jokin jäsenvaltio on vastustanut viisumin myöntämistä. Jotta asianomainen viisumin hakija saa tilaisuuden käyttää perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti oikeuttaan hakea muutosta kyseiseen vastustukseen, viisumin epäämisestä lopullisen päätöksen tehneen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten asia on ilmoittaa se viranomais, jonka puoleen viisumin hakija voi kääntyä saadakseen tietoonsa kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot muutoshakua varten.
- 53 On vielä huomattava, että unionin lainsäätäjä on jättänyt jäsenvaltioiden tehtäväksi päättää, minkälaisia oikeussuojakeinoja ja konkreettisia muutoshakutapoja viisumin hakijoilla on käytettävissään, kuitenkin sillä edellytyksellä, että nämä keinot ja tavat ovat vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, 25 ja 26 kohta).
- 54 Niinpä jäsenvaltion, joka tekee lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä, tehtävänä on säätää menettelysääntöjä, joilla edistetään viisumin hakijoiden puolustautumisoikeuksien ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kunnioittamisen varmistamista; tällaisia menettelysääntöjä ovat esimerkiksi tietopyyntö viisumin myöntämistä vastustaneiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tai näiden jäsenvaltioiden mahdollisuus osallistua viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan nojalla vireille pantuun muutoshakumenettelyyn taikka mikä tahansa muu mekanismi, jolla varmistetaan, ettei kyseisten hakijoiden muutoshakua voida lopullisesti hylätä ilman, että heillä olisi ollut konkreettinen mahdollisuus käyttää oikeuksiaan.

- 55 On lisättävä, että asianomainen jäsenvaltio voi joka tapauksessa myöntää alueellisesti rajoitetun viisumin viisumisäännöstön 25 artiklan mukaisesti.
- 56 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että viisumisäännöstön 32 artiklan 2 ja 3 kohtaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava yhtäältä siten, että niissä veloitetaan jäsenvaltio, joka on tehnyt lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan nojalla jonkin toisen jäsenvaltion vastustettua viisumin myöntämistä, ilmoittamaan päätöksessään jäsenvaltio, joka on tällaisen vastustuksen esittänyt, tähän vastustukseen pohjautunut nimenomainen epäämisperuste ja tämän mukana tarvittaessa kyseisen vastustuksen syiden pääsisältö sekä viranomainen, jonka puoleen viisumin hakija voi kääntyä saadakseen tietoonsa kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, ja toisaalta siten, että jos epäämispäätökseen on haettu muutosta viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan nojalla, tämän päätöksen tehneen jäsenvaltion tuomioistuimet eivät voi tutkia aineellisesti sen laillisuutta, että jokin toinen jäsenvaltio on vastustanut viisumin myöntämistä.

Oikeudenkäyntikulut

- 57 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013, 32 artiklan 2 ja 3 kohtaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava yhtäältä siten, että niissä veloitetaan jäsenvaltio, joka on tehnyt lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä asetuksen N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan nojalla jonkin toisen jäsenvaltion vastustettua viisumin myöntämistä, ilmoittamaan päätöksessään jäsenvaltio, joka on tällaisen vastustuksen esittänyt, tähän vastustukseen pohjautunut nimenomainen epäämisperuste ja tämän mukana tarvittaessa kyseisen vastustuksen syiden pääsisältö sekä viranomainen, jonka puoleen viisumin hakija voi kääntyä saadakseen tietoonsa kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, ja toisaalta siten, että jos epäämispäätökseen on haettu muutosta asetuksen N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 32 artiklan 3 kohdan nojalla, tämän päätöksen tehneen jäsenvaltion tuomioistuimet eivät voi tutkia aineellisesti sen laillisuutta, että jokin toinen jäsenvaltio on vastustanut viisumin myöntämistä.

Allekirjoitukset

i — Tämän tuomion 24, 32, 37 ja 56 kohtaan sekä tuomiolauselmaan on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen.