

**Asia C-225/19****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

14.3.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Rechtbank Den Haag, Haarlemin istuntopaikka (Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:**

5.3.2019

**Kantaja:**

R. N. N. S.

**Vastaaja:**

Minister van Buitenlandse Zaken

**Pääasian menettelyn kohde**

Pääasia koskee lyhytaikaista oleskelua varten tehdyn viisumihakemuksen hylkäämistä, koska jokin jäsenvaltio on viisumisäännöstön 22 artiklan mukaisen ennalta kuulemisen jälkeen vastustanut viisumin myöntämistä, sekä mahdollisesti riittämätöntä oikeussuojaa tällaisen hylkäämisperusteen tapauksessa.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Tämä SEUT 267 artiklaan perustuva pyyntö koskee ensiksikin kysymystä, millä tavalla viisumin epääminen toisen jäsenvaltion esittämän vastustuksen vuoksi voidaan tutkia kyseisen epäämisen johdosta tehdyn muutoksenhaun yhteydessä ja turvaako kyseinen tutkimistapa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa tarkoitetut tehokkaat oikeussuojakeinot, ja toiseksi kysymystä, ilmentääkö sen kaltainen epääminen esillä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitettua hyvää hallintoa.

## Ennakkoratkaisukysymykset

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

– jäsenvaltio on perustellut päätöstä vain seuraavasti: ”yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo teidän voivan muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 19 alakohdan, nyttemmin 21 alakohdan, mukaisesti tai kansainvälisille suhteille”

– jäsenvaltio ei ilmoita päätöksen tai muutoksenhakuasian yhteydessä, mihin viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa mainituista neljästä syytä epäminen perustuu

– jäsenvaltio ei muutoksenhakuasian yhteydessä tarkenna tai perustele syytä tai syitä, joihin toisen jäsenvaltion (tai toisten jäsenvaltioiden) esittämä vastustus pohjautui?

2. Onko ensimmäisessä kysymyksessä hahmotelluissa olosuhteissa kyse Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitetusta 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 epäamisperuste voidaan riitauttaa?

3.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?

### **Viittaukset unionin oikeussäntöihin**

Euroopan unionin perusoikeuskirja: 41 ja 47 artikla.

Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö): 22 ja 32 artikla.

Viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 19.7.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus): 38–40 artikla.

### **Viittaukset kansallisiin oikeussäntöihin**

Yleinen hallintolaki (Algemene wet bestuursrecht): 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31 ja 8:45 §.

### **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Kantaja on Egyptin kansalainen. Hän jätti 9.6.2017 viisumihakemuksen vierailukseen appivanhempiensä luona Alankomaissa. Alankomaiden edustusto Ammanissa, Jordaniassa, hylkäsi hakemuksen viisumisäännöstön 22 artiklassa tarkoitetun muiden jäsenvaltioiden kuulemisen jälkeen. Perusteluissa ilmoitetaan vain seuraavaa: ”yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo teidän muodostavan uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 19 alakohdan, nyttemmin 21 alakohdan, mukaisesti tai kansainvälisille suhteille”.
- 2 Viisumiviraston sisäisestä asiakirjasta ilmenee, että Unkari oli vastustanut viisumin myöntämistä. Kantaja oli hakenut vuonna 2015 viisumia kyseisessä maassa tapahtuvaa lyhytaikaista oleskelua varten. Kyseinen hakemus oli hylätty. Kantaja tiedusteli nyt tarkasteltavana olevan vastustuksen syitä tai taustoja Unkarin Alankomaissa, Kairossa (Egypti) ja Sofiassa (Bulgaria) sijaitsevista edustustoista saamatta selvyyttä. Hänelle ei edes ilmoitettu, mikä Unkarin viranomainen oli vastustanut viisumin myöntämistä.
- 3 Kantaja vaati epäämispäätöksen oikaisemista ja nosti sen jälkeen kanteen rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus), joka käsittelee viisumiasioita ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena.

## Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 Viisumisäännöstön 22 artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat vaatia, että niitä kuullaan, ennen kuin tiettyjen kolmansien maiden (tiettyihin ryhmiin kuuluvien) kansalaisten jättämistä viisumihakemuksista tehdään päätös. Jos jokin toinen jäsenvaltio vastustaa viisumin myöntämistä, Schengen-viisumi evätään viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan perusteella. Sellaisessa tapauksessa viisumin myöntämistä vastustetaan kansallisista syistä, koska kantajan katsotaan voivan muodostaa uhan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille. Kyseisen artiklan mukaan vastustaminen voi perustua myös eurooppalaiseen ilmoitusjärjestelmään, kuten viisumitietojärjestelmään (jäljempänä VIS-järjestelmä) tai Schengenin tietojärjestelmään tehtyyn ilmoitukseen. Kantajasta ei kuitenkaan ole tehty sen kaltaisiin eurooppalaisiin järjestelmiin ilmoitusta, jonka perusteella hänen maahantulonsa voitaisiin kieltää.
- 5 Pääasia koskee kysymystä, voidaanko epäämisperuste tutkia lopullista viisuminepäämispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä, ja jos näin on, millä tavalla, ja turvaako senkaltainen tutkimustapa tehokkaat oikeussuojakeinot.
- 6 Vastaaaja väittää, että tieto, että jonkin jäsenvaltio haluaa tulla kuulluksi, on luottamuksellinen tieto. Viisumipäätöksen yhteydessä ei siten tarvitse ilmoittaa, että jokin jäsenvaltio halusi tulla kuulluksi. Kuuleminen tapahtuu VIS-järjestelmän välityksellä, mutta tuloksia ei tallenneta VIS-järjestelmään mitenkään. VIS-järjestelmästä ei siten voida selvittää, onko viisumin myöntämistä vastustettu tai miksi sitä mahdollisesti vastustettiin. Vastaaaja viittaa lisäksi siihen, että vastustavana tahona eivät välttämättä olleet Unkarin viisumiviranomaiset. Vastustaja on voinut myös olla jokin muu Unkarin viranomainen. Vastaaaja ei siten tiedä, mikä Unkarin toimielin on vastustanut viisumin myöntämistä ja mistä syystä. Vastaaajalla ei siten ollut oikaisumenettelyssä mahdollisuutta muuttaa epäämispäätöstä, ja sama pätee esillä olevassa muutoksenhakuasiassa myös Alankomaiden tuomioistuimeen. Vastaaajan mukaan kantajan tulee kääntyä Unkarin viranomaisten puoleen, jos hän katsoo, että hänen tietonsa on rekisteröity virheellisesti tai lainvastaisesti. Vastaaaja katsoo, että tällainen menettely ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaista.
- 7 Kantaja väittää, että kyse ei ole tehokkaasta oikeussuojasta. Hän ei voi ryhtyä minkäänlaisiin toimiin Alankomaiden tekemää päätöstä vastaan, koska Unkarin viranomaisten perusteet eivät ole tiedossa. Lisäksi väitteitä, joita hän esittää epäämisperustetta vastaan, ei muutoksenhaun yhteydessä tutkita sisällöllisesti.

## Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöä perusteista

- 8 Tämän rechtbankin aiemmassa oikeuskäytännössä on vastaavan tapaisissa tilanteissa oletettu, että toisessa jäsenvaltiossa on käytettävissä riittävät muutoksenhakukeinot kyseisen jäsenvaltion esittämän vastustuksen riitauttamiseksi. Näissä asioissa oli kuitenkin aina kyse eurooppalaiseen

ilmoitusjärjestelmään, kuten VIS-järjestelmään, tehdystä ilmoituksesta. Muissa tuomioissa rechtbank on katsonut, että muutoksenhakukeinoja ei ollut tai ne olivat riittämättömät.

- 9 Pohdittaessa kysymystä, onko esillä olevassa tapauksessa käytettävissä riittävät muutoksenhakukeinot, on merkityksellistä ensiksikin, että vastaaja ei ilmoittanut lopullisessa päätöksessä, onko viisumin myöntämiseen kohdistunut vastustus mahdollista riitauttaa, ja jos näin on, millä tavalla se tehdään ja mihin Unkarin viranomaiseen toimet kohdistetaan. Päätöksessä ei myöskään anneta mitään tietoja siitä, missä Unkarin tuomioistuimessa kantaja voi panna vireille muutoksenhakukanteen.
- 10 Lisäksi asetuksen N:o 767/2008 (VIS-asetus) 38–40 artiklassa säädetään, että kenellä tahansa on oikeus pyytää virheellisten tietojen oikaisemista ja lainvastaisesti tallennettujen tietojen poistamista. Tätä varten on myös oltava mahdollisuus panna vireille kanne. Käsiteltävänä olevassa asiassa viisumin epääminen ei perustunut VIS-järjestelmässä olevaan ilmoitukseen. Vaikka VIS-asetus ei siten ole suoraan sovellettavissa, siitä ilmenee kuitenkin, että virheelliset tiedot, jotka on viisumiharkinnassa otettava huomioon, on voitava korjata.
- 11 Tässä valossa keskeistä on, onko viisumin myöntämiseen kohdistuvaa vastustusta, jota toinen jäsenvaltio on esittänyt viisumihakemuksesta tehdyn lopullisen päätöksen yhteydessä, pidettävä seikkana, jota ei voida tutkia muutoksenhaussa, jonka kantaja voi viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaan panna vireille. Yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa, jollaisesta esillä olevassa asiassa on kyse, voidaan hallintolainkäyttöä koskevan Alankomaiden oikeuden mukaan yleisesti ottaen muutoksenhaun yhteydessä tutkia sisällöllisesti, jos esimerkiksi pitkäaikaisen oleskeluluvan epäämistä perustellaan kyseisenlaisella uhalla. Jos toinen hallintoelin on todennut tällaisen epäämisperusteen, tässä toisessa hallintoelimessä on oltava käytettävissä riittävästi turvatut muutoksenhakukeinot kyseisen perusteen riitauttamiseksi. Vain silloin voidaan epäämisperuste jättää lopullista päätöstä koskevan muutoksenhakuasian arvioinnissa huomiotta, koska muualla on käytettävissä riittävä oikeussuoja.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo alustavasti, että vasta silloin, kun epäämisperusteen aineellinen sisältö voidaan tutkia, kyse on sen kaltaisesta riittävästä oikeussuojasta. Jos vastaajan tavoin todetaan, että epäämisperustetta ei voida esillä olevassa muutoksenhakuasiassa tutkia, riittävää oikeussuojaa ei siten ole. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuimen näkemys, jonka mukaan viisumiviranomaisilla on viisumihakemusta tutkiessaan laaja harkintavalta päättää, voidaanko epäämisperusteeseen vedota (tuomio 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:862), ei perusoikeuskirjan 28 artiklan valossa oikeuta jättämään epäämisperustetta muutoksenhakuasiassa kokonaan tutkimatta.

- 13 Esillä olevassa asiassa ei ole selvää, tekivätkö Unkarin viranomaiset vastustaessaan viisumin myöntämistä yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen tai kansainvälisiin suhteisiin perustuvista syistä päätöksen, joka voidaan tai voitiin riitauttaa riittävästi turvatuilla muutoksenhakukeinoilla, joita kantaja voi tai olisi voinut tosiasiallisesti käyttää. Vastaaja ei antanut lopullisen päätöksen yhteydessä tästä mitään tietoja. Esillä olevassa menettelyssä tästä on vahinkoa kantajalle. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 41 artiklaan sisältyvän hyvän hallinnon periaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyvän tehokkaan oikeussuojan periaatteen valossa ei ole oikein, että tämä epävarmuus ja epäselvyys muutoksenhakumahdollisuuden olemassaolosta tulee kantajan vahingoksi.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin käsittää, että kantajalla itsellään on tai voi olla enemmän tietoa aikaisemmin jätetystä viisumihakemuksesta. Se ei kuitenkaan poista sitä, että vastaajan voidaan odottaa antavan, mahdollisesti yhteistyössä Unkarin kanssa, rechtbankille esillä olevassa asiassa riittävät tiedot. Vain silloin rechtbank voi arvioida kanteen sen täydessä laajuudessa niin, että kyse on tehokkaasta muutoksenhakukeinosta. Rechtbank huomauttaa vielä, että pelkästä seikasta, että Unkari on aikaisemmin evännyt kantajalta viisumin, ei voida päätellä, että tämä muodostaa uhan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille.
- 15 Jos kantajan tulisi riitauttaa Unkarin esittämä vastustus Unkarissa, esiin nousee kysymys, onko esillä olevassa muutoksenhakuasiassa odotettava Unkarissa käytävän menettelyn ratkaisua (jos menettely on vielä käytävissä), koska lopullinen päätös riippuu siitä. Tätä tukee se, että ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan tehokkaasta muutoksenhakukeinosta on kyse vasta silloin, kun kantaja on voinut selvittää Unkarissa tai Alankomaissa kysymyksen, onko vastustus ollut perusteltua.
- 16 On kuitenkin kyseenalaista, onko viittaaminen toisessa maassa käytävään menettelyyn yhden palvelupisteen periaatteen mukaista (joka sisältyy muun muassa viisumisäännösten 7 perustelukappaleeseen) ja sen lähtökohdan mukaista, että viisumihakemuksista on tehtävä päätökset mahdollisimman nopeasti. Jos ensin on käytävä oikeudenkäyntimenettely muualla, nyt esillä oleva muutoksenhakuasia voi hankaloitua ja pitkittyä ja menettää siten tehokkuuttaan. Tämä puolustaisi juuri näkemystä, että Unkarin esittämä vastustus on tutkittava nyt esillä olevassa menettelyssä. Tällöin vastaajan ja viisumin myöntämistä vastustaneen Unkarin viranomaisen on kuitenkin annettava rechtbankille riittävät tiedot epäamisperusteesta.
- 17 Vastaaja on vielä viitannut unionin tuomioistuimen 23.10.2014 antamaan tuomioon Unitrading, C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318. Unionin tuomioistuin katsoi kyseisessä asiassa olennaisesti, että perusoikeuskirjan 47 artikla ei ole esteenä sille, että näyttö perustuu kolmannen osapuolen tekemään tutkimukseen, josta kyseinen kolmas osapuoli ei anna lisätietoja, minkä seurauksena on vaikeampi tai mahdoton osoittaa vääräksi tehtyjen päätelmien oikeellisuus,

kunhan tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita noudatetaan. Unionin tuomioistuin lähti siitä, että asianosaiset pystyivät esittämään vastaanäyttöä tuomalla esiin väitteitään tukevia seikkoja ja että ne saattoivat sillä tavoin osoittaa todisteina esitetyt kolmannen osapuolen tutkimustulokset vääriksi.

- 18 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäilee, voidaanko viisumin myöntämistä koskevaa toisen jäsenvaltion vastustusta myös pitää senkaltaisena kolmannen osapuolen tekemään tutkimukseen perustuvana näyttönä. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei sitä paitsi ole selvää, mitä Unkarin vastustus pitää sisällään ja mihin seikkoihin se perustuu. Siinäkin tapauksessa, että Unkarin esittämää vastustusta voitaisiin pitää näyttönä, kantaja ei siten voi esittää järkevää vastaanäyttöä sen kumoamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo siksi, että tuomio Unitrading ei ole esillä olevan asian kannalta merkityksellinen.

TYÖASIAKIRJA