

Asia C-949/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

31.12.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Naczelny Sąd Administracyjny (ylin hallintotuomioistuin, Puola)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

4.11.2019

Valittaja:

M.A.

Vastapuoli:

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (Puolan tasavallan konsuli, N.)

[–]

VÄLIPÄÄTÖS

4.11.2019

Naczelny Sąd Administracyjny [–]

[–]

on 4.11.2019 pidetyssä käsittelyssä

[–]

menettelyssä, joka koskee M. A:n kassaatiovalitusta

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawien (voivodikunnan hallintotuomioistuin, Varsova, Puola)

12.3.2019 antamasta ratkaisusta jättää M. A:n kanne tutkimatta [–],

ja jossa on kyse Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N:n (Puolan tasavallan konsuli, N)

[– –] 7.2018 antamasta päätöksestä numero [– –]

jolla evättiin viisumi,

päättänyt seuraavaa:

1. Unionin tuomioistuimelle esitetään seuraava ennakkoratkaisukysymys: ”Onko tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen [– –] 21 artiklan 2a kappaletta, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan [– –] 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tulkittava siten, että kolmannen valtion kansalaiselle, jolta on evätty pitkäaikainen viisumi ja joka ei voi käyttää Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaletta johtuvaa oikeutta vapaaseen liikkumiseen muiden jäsenvaltioiden alueella, on taattava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa?”
2. [– –] asian käsittelyä lykätään, kunnes edellä 1 kohdassa esitetty ennakkoratkaisukysymys on ratkaistu. **[alkup. s. 1]**

PERUSTELUT

1. Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asiaa koskevat oikeussäännöt ovat unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden säännökset, jotka koskevat oikeutta hakea muutosta kansallisen viisumin myöntämistä koskevaan konsulin epäämispäätökseen.

1.1. Unionin oikeuden säännökset

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan ensimmäinen kohta:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.”

Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus) 18 artikla:

”1. Viisumi pidempää kuin kolmen kuukauden oleskelua varten, jäljempänä ’pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi’, on kansallinen viisumi, jonka jokin jäsenvaltioista myöntää oman lainsäädäntönsä tai unionin lainsäädännön mukaisesti. Tällaiset viisumit myönnetään käyttäen yhtenäistä viisumin kaavaa, joka on vahvistettu neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1683/95, ja viisumissa on ilmoitettava viisumin tyyppi kirjaimella D. Ne on täytettävä yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 liitteen VII asian kannalta merkityksellisten säännösten mukaisesti.

2. Pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettujen viisumin voimassaoloaika on korkeintaan yksi vuosi. Jos jäsenvaltio sallii ulkomaalaisen oleskelevan yli vuoden, pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi on korvattava oleskeluluvalla ennen sen voimassaolon päättymistä.”

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappale: **[alkup. s. 2]**:

”Ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa ja voimassa oleva matkustusasiakirja, liikkua vapaasti enintään kolmen kuukauden ajan minkä tahansa kuuden kuukauden jakson aikana muiden jäsenvaltioiden alueella, jos hän täyttää henkilöiden liikkumisesta rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 5 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohdassa tarkoitettujen maahantuloedellytykset eikä ole kyseisen jäsenvaltion kansallisessa maahantulokieltoluettelossa.”

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 2a kappale:

”Edellä 1 kohdassa säädettyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen sovelletaan myös ulkomaalaiseen, jolla on voimassa oleva jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu 18 artiklan mukainen viisumi.”

1.2. Kansalliset oikeussäännöt

Puolassa 12.12.2013 annetun ulkomaalaislain (ustawa o cudzoziemcach; Dz. U. 2018, järjestysnumero 2094 muutoksineen; jäljempänä ulkomaalaislaki) 75 §:

”1. Kansallinen viisumi evätään päätöksellä.

2. Kansallisen viisumin epäämispäätöksen antamiseen käytetään kaavaketta.”

Ulkomaalaislain 76 §:

”1. Kun Schengen-viisumin tai kansallisen viisumin epäämispäätöksen on antanut 1) konsuli, päätös voidaan riitauttaa pyytämällä tätä viranomaista tutkimaan asia uudelleen, – –”

Hallintotuomioistuinmenettelyistä 30.8.2002 annetun lain (ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. 2018, järjestysnumero 1302 muutoksineen; jäljempänä hallintotuomioistuinmenettelyistä annettu laki) 5 §:

”Hallintotuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia asioissa, joissa on kyse: – –

4) konsulien myöntämistä viisumeista lukuun ottamatta viisumeita, [alkup. s. 3]

a) joita tarkoitetaan 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 (jäljempänä viisumisäännöstö) 2 artiklan 2–5 kohdassa,

b) jotka on myönnetty ulkomaalaiselle, joka on Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä tulosta Puolan tasavaltaan, maassa oleskelusta ja maasta poistumisesta 14.7.2006 annetun lain [ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin; jäljempänä maahantulolaki] 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen osapuolena olevan Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltion tai Sveitsin valaliiton kansalaisen perheenjäsen (Dz. U. 2017, järjestysnumero 900 ja Dz. U. 2018, järjestysnumero 650).

– –”

Hallintotuomioistuinmenettelyistä annetun lain 58 §:n 1 momentin 1 kohta: |
”Tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta, jos asia ei kuulu hallintotuomioistuimen toimivaltaan – –”2. Tosiseikat

2.1. Menettely konsulaatissa

M. A. (jäljempänä valittaja) haki [– –].7.2018 Konsul Rzeczypospolitej Polskiej:lta (Puolan tasavallan konsulaatin konsuli; jäljempänä konsuli) kansallista viisumia ja vetosi haluun aloittaa Puolassa kaksivuotiset ylemmän korkea-asteen opinnot. Konsuli epäsi [– –].7.2018 tekemällään päätöksellä kansallisen viisumin. Käsiteltyään valittajan pyynnön tutkia asia uudelleen konsuli epäsi viisumin uudelleen [– –].7.2018 siitä syystä, ettei suunnitellun oleskelun tarkoitusta eikä edellytyksiä ollut osoitettu.

2.2. Asian käsittely hallintotuomioistuimissa

2.2.1. Valittaja nosti edellä mainitusta konsulin tekemästä kansallisen viisumin epäämispäätöksestä kanteen Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawissa (voivodikunnan hallintotuomioistuin, Varsova, Puola; jäljempänä ensimmäisen asteen tuomioistuin). Valittaja nojautui muun muassa unionin tuomioistuimen

13.12.2017 antamaan tuomioon El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960) perusteena oikeudelle nostaa kanne tällaisesta päätöksestä hallintotuomioistuimessa. Valittaja totesi, että tuomion tuomiolauselmaa voidaan **[alkup. s. 4]** soveltaa myös nyt käsiteltävässä asiassa, koska asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat samankaltaisia.

Konsuli vaati vastineessaan, että kanne hylätään, koska hallintotuomioistuin ei ole toimivaltainen.

2.2.2. Ensimmäisen asteen tuomioistuin hylkäsi kanteen 12.3.2019 tekemällään päätöksellä [– –].

Ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi, että asia ei kuulu hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Se totesi viitaten hallintotuomioistuinmenettelyistä annetun lain 5 §:n 4 momenttiin, sellaisena kuin se oli voimassa riidanalaisen päätöksen tekopäivänä, että kansallisen viisumin epäämispäätökseen ei sovelleta tässä säännöksessä tarkoitettuja poikkeuksia eikä sitä sen vuoksi voida käsitellä hallintotuomioistuimessa. Ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi, että kanteessa mainittu 13.12.2017 annettu unionin tuomioistuimen tuomio El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960) koskee Schengen-viisumia, kun taas käsiteltävässä asiassa valittaja haki kansallisen lainsäädännön mukaisesti myönnettävää kansallista viisumia.

2.2.3. Valittaja väitti edellä mainitusta päätöksestä tekemässään kassaatiovalituksessa, että menettelysäännöksiä eli hallintotuomioistuinmenettelyistä annetun lain 58 §:n 1 momentin 1 kohtaa on rikottu – mikä on voinut vaikuttaa olennaisesti asian ratkaisuun, koska on katsottu virheellisesti, ettei kansallisen viisumin epäävään konsulin päätökseen voida hakea muutosta, ja näin ollen on perusteettomasti hylätty konsulin päätöksestä nostettu kanne. Samalla valittaja totesi, että tätä koskevat epäilyt edellyttävät unionin tuomioistuimen tarkastelua.

2.2.4. Kassaatiovalitukseen antamassaan vastauksessa konsuli vaati valituksen hylkäämistä nojautuen hallintotuomioistuinmenettelyistä annetun lain 5 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään 13.12.2017 annetun unionin tuomioistuimen tuomion El Hassani (C-403/16) huomioon ottavan muutoksen jälkeen tosin mahdollisuudesta nostaa hallintotuomioistuimessa kanne Schengen-viisumin, mutta ei kuitenkaan kansallisen viisumin epäämisestä. Konsuli korosti, että viisumisäännösten säännöksiä ei sovelleta kansallisiin viisumeihin, joiden myöntämismenettely kuuluu kansallisen oikeuden soveltamisalaan. Hän vetosi Naczelný Sąd Administracyjny 22.1.2014 antamaan tuomioon [– –] ja totesi, että näitä kahta oikeusjärjestystä ei saa sekoittaa toisiinsa. Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu viisumin epäämispäätös pitäisi siten ymmärtää ainoastaan viisumisäännöstössä tarkoitetun viisumin epäämispäätökseksi. Tällainen tulkinta on sopusoinnussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa X ja X **[alkup. s. 5]** (C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173, 40–47 kohta), että koska unionin lainsäätäjät ei ole

tähän mennessä antanut SEUT 79 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla ainoatakaan säädöstä edellytyksistä pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi jäsenvaltioissa kolmansien maiden kansalaisille humanitaarisista syistä, pääasiassa kyseessä olevat hakemukset kuuluvat yksinomaan kansallisen oikeuden soveltamisalaan. Tämän vuoksi pääasiassa kyseessä olevaa tilannetta ei ole säännelty unionin oikeudessa.

3. Ennakkoratkaisukysymyksen perustelut

3.1. Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

Naczelny Sąd Administracyjny on SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu kansallinen tuomioistuin, jonka päätöksiin ei Puolan lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta. Ennakkoratkaisukysymyksen esittäminen on perusteltua, koska unionin oikeuden säännösten oikeasta tulkinnasta on epäilyksiä, joiden poistaminen on tarpeen kansallisessa tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi asianmukaisesti.

3.2. Ennakkoratkaisukysymyksen perustelut

3.2.1. 14.6.1960 annetun hallintomenettelylain (ustawa kodeks postępowania administracyjnego; Dz. U. 2018, järjestysnumero 2096 muutoksineen; jäljempänä hallintomenettelylaki) 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tämän lain säännöksiä ei sovelleta menettelyyn asioissa, jotka kuuluvat Puolan diplomaatti- ja konsuliedustustojen toimivaltaan, jollei toisin erityisesti säädetä. Kansallisen viisumin myöntämistä koskeva menettely käytiin konsulaatissa 25.6.2015 annetun konsulilain (Prawo konsularne; Dz. U. 2017, järjestysnumero 1545 muutoksineen; jäljempänä konsulilaki) säännösten mukaisesti. Konsulilain 88 §:ssä säädetään, että asianosainen voi hakea muutosta konsulin päätöksestä ylemmältä viranomaiselta, kun taas tämän lain 94 §:n mukaan erityissäännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa asianosainen voi jättää uudelleen tutkimista koskevan pyynnön, joka on jätettävä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu asianosaiselle tiedoksi. Tällaisesta erityissäännöksestä säädetään ulkomaalaislaissa, jonka 76 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan silloin, kun Schengen-viisumin tai kansallisen viisumin epäämispäätöksen on antanut konsuli, päätös voidaan riitauttaa pyytämällä tätä viranomaista tutkimaan asia uudelleen. Käsiteltävään asiaan uudelleen konsuli tekee päätöksen, joka on lopullinen ja johon ei [alkup. s. 6] voi enää hakea muutosta toiselta hallintoviranomaiselta, minkä lisäksi kansallista viisumia koskeviin päätöksiin ei voida myöskään hakea muutosta tuomioistuimessa.

3.2.2. Käsiteltävässä asiassa tuomioistuinvalvonta suljettiin pois hallintotuomioistuinmenettelyistä annetun lain 5 §:n 4 momentin perusteella, jonka mukaan hallintotuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia asioissa, joissa on kyse konsulien myöntämistä viisumeista. Kyseisessä laissa säädetään kuitenkin poikkeuksia tästä sääntelystä.

Hallintotuomioistuimenmenettelyistä annetun lain 5 §:n 4b momentista ilmenee, että konsulin tekemästä viisumihakemuksen epäämispäätöksestä voi nostaa kanteen hallintotuomioistuimessa maahantulolain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu ulkomaalainen, joka on Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen osapuolena olevan Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltion tai Sveitsin valaliiton kansalaisen perheenjäsen.

Seurauksena 13.12.2017 annetusta tuomiosta El Hassani tuli 4.3.2019 voimaan hallintotuomioistuimenmenettelyistä annetun lain 5 §:n 4a momentti, jolla annetaan oikeus nostaa kanne tuomioistuimessa myös silloin, kun konsulin päätös koskee konsulisäännösten 2 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettua viisumia eli Schengen-viisumia.

Kyseistä uudistusta ei kuitenkaan sovelleta epäämispäätökseen, joka on kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian kohteena. Konsulin ulkomaalaiselle antama kansallisen (pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun) viisumin epäämispäätös ei voi kansallisten säännösten mukaan olla muutoksenhaun kohteena.

3.2.3. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan sitä, voidaanko asiassa soveltaa kansallisen hallintotuomioistuimenmenettelyistä annetun lain mukaista tällaisen epäämispäätöksen riitauttamisen poissulkemista, on arvioitava ottaen huomioon unionin oikeuden säännökset.

Kansallinen tuomioistuin ei ole kuitenkaan varma, edellyttääkö unionin oikeus, että on säädettävä samanlaisesta (pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettuja) kansallisia viisumeita koskevasta suojan tasosta kuin mitä edellytetään Schengen-viisumien osalta edellä mainitussa tuomiossa El Hassani.

Tätä epäilystä vahvistaa ennen kaikkea se, että unionin oikeuden säännöksissä säännellään ulkomaalaisen oikeuksista riitauttaa epäämispäätös eri tavoin viisumin tyypistä riippuen. Kuten tuomiosta El Hassani ilmenee, velvollisuus säätää kansallisessa oikeudessa mahdollisuudesta saattaa lopullinen viisumin epäämispäätös **[alkup. s. 7]** tuomioistuimen käsiteltäväksi on taattava perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätyn tehokkaan oikeussuojan periaatteen mukaisesti. Unionin tuomioistuin on todennut selvästi, että perusoikeuskirjan säännöksiä voidaan soveltaa, kun jäsenvaltio tekee viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan perusteella viisumin epäämispäätöksen.

Pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettujen viisumien myöntämismenettelyä ei ole Schengen-viisumeista poiketen säännelty unionin oikeuden säädöksellä. Kuten unionin tuomioistuin on selkeästi todennut, on sovellettava kansallista oikeutta, koska unionin lainsäätäjät ei ole antanut SEUT 79 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla sitovaa toimenpidettä, joka muodostaisi perustan kolmansien maiden kansalaisten pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämistä koskevien hakemusten käsittelylle (ks. tuomio X ja X, 44 kohta).

Unionin tuomioistuimen toteamuksista ei ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mielestä kuitenkaan yksiselitteisesti ilmene, voidaanko kansalliset viisumit sulkea perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen oikeudellisen muutoksenhaunulkopuolelle.

3.3. Ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen epäilysten perustelut

3.3.1. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen epäilyksiä herättää Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 2a kappaleen, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tulkinta siltä osin, taataanko sillä oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, jos konsuli epää kansallisen viisumin. Perusoikeuskirjan 45 artiklan 2 kohdan nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen voidaan antaa kolmannen valtion kansalaiselle, joka oleskelee laillisesti jäsenvaltion alueella. Tällainen oikeus on annettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 2a kappaleessa henkilöille, joilla on voimassa oleva pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus on osa Schengen-säännöstöä ja sillä annetaan subjektiivisia oikeuksia. Edellytyksenä liikkumisvapauden käyttämiselle on pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin saaminen. Pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin epääminen johtaa siihen, ettei unionin oikeuteen perustuvaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen Schengen-valtioiden alueella voida käyttää. Sen sijaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. [alkup. s. 8]

3.3.2. Jäsenvaltioilla on tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen mukaisesti velvollisuus taata yksityiselle unionin oikeuteen perustuvan oikeuden suoja, muun muassa taata oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, toimien kuitenkin jäsenvaltioiden menettelyllistä (institutionaalista) itsemääräämisoikeutta koskeva periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltioiden menettelyllinen itsemääräämisoikeus ymmärretään jäsenvaltion toimivallaksi säännellä unionin oikeuteen perustuvia vaateita tutkivien tuomioistuinten toimivaltaa ja (oikeudenkäynti-) menettelyjä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudattaen (ks. tuomio 16.12.1976, Rewe, 33/76, EU:C:1976:188 ja tuomio 16.12.1976, Comet, 45/76, EU:C:1976:191). Velvollisuus noudattaa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa vaikuttaa myös jäsenvaltioilla olevan harkintavallan ulottuvuuteen, kun ne vahvistavat tietyssä yksittäistapauksessa unionin oikeudesta johtuvien oikeuksien suojaamisen periaatteet ja menettelyn. Oikeussuojan tasoa määritettäessä ei voida jättää huomiotta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa viitataan tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvana unionin oikeuden yleisenä periaatteena, joka on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn Euroopan yleissopimuksen 6 artiklassa (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja 13

artiklassa (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) (ks. tuomio 13.3.2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, 37 kohta). Kuten 13.12.2017 annetusta tuomiosta El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960) ilmenee, velvollisuus noudattaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrättyä tehokkaan oikeussuojan periaatetta koskee myös menettelysääntöjä, jotka koskevat mahdollisuutta saattaa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi Schengen-viisumin epäävä päätös.

Velvollisuutta noudattaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa käsiteltävässä asiassa voidaan perustella Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 2a kappaleella, jossa myönnetään oikeus vapaaseen liikkumiseen ulkomaalaisille, joilla on pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu (kansallinen) viisumi. Kansallinen viisumi on yksi mahdollisista keinoista, jotka antavat ulkomaalaiselle mahdollisuuden käyttää oikeutta vapaaseen liikkumiseen, eikä se näin ymmärrettynä olennaisesti eroa tämän oikeuden käyttämisestä kolmannen valtion kansalaiselle myönnetyn Schengen-viisumin perusteella. Erot kansallisten viisumien ja Schengen-viisumien myöntämisperiaatteita, -edellytyksiä ja -menettelyä koskevissa yksityiskohdissa eivät ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan muuta sitä, että nämä molemmat viisumityypit koskevat saman oikeuden käyttämistä, joka ulkomaalaisella on unionin oikeuden nojalla. Se, ettei [alkup. s. 9] lopulliseen kansallisen viisumin epäämispäätökseen voida hakea muutosta tuomioistuimessa, voi siis rikkoa unionin oikeutta, erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdan mukaista oikeutta tehokkaksi oikeussuojakeinoihin. Tällainen tilanne merkitsee, että oikeussuojan taso riippuu ulkomaalaisen hakeman viisumin tyypistä, vaikka kumpikin viisumityyppi oikeuttaa vapaaseen liikkumiseen jäsenvaltioiden alueella. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kysyy tämän vuoksi, johtaako tämä kansallisia viisumeita hakevien kolmansien valtioiden kansalaisten syrjimiseen.

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että edellä mainittu tarve taata unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien asianmukainen oikeussuoja voi olla peruste vastaavan suojan tason takaamiselle silloin, kun tehdään kansallisen viisumin epäämispäätös.

Kansallinen tuomioistuin ei ole kuitenkaan varma siitä, onko tämä käsitys asianmukainen, koska Schengen-viisumien ja kansallisten viisumien myöntämistä koskevissa menettelyllisissä periaatteissa on olennaisia eroja.

4. Kansallisen tuomioistuimen kanta

Kansallinen tuomioistuin katsoo, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 2a kappaleen, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, sanamuoto vaikuttaa viittaavan tarpeeseen taata ulkomaalaiselle kansallisen viisumin hakijalle oikeus nostaa kante epäämispäätöksestä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Koska tätä kysymystä ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti ratkaistu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen

kyseisen käsityksen vahvistaminen edellyttää vastaamista tässä välipäätöksessä esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen.

5. Yhteenveto

Esitetyt Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 2a kappaleen, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkintaan liittyvät epäilykset ovat peruste ennakkoratkaisukysymyksen esittämiselle unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla. Edellä mainittujen säännösten oikean tulkinnan määrittämisen avulla voidaan nimittäin arvioida kassaatiovalituksessa esitettyä väitettä siitä, että hallintotuomioistuinmenettelyistä annetun lain 58 §:n 1 momentin 1 kohtaa on rikottu. Näin ollen **[alkup. s. 10]** ennakkoratkaisupäätöksen antaminen on tarpeen kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi.

6. Käsittelyn lykkääminen.

[– –]