

**Kohtuasi C-225/19****Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

14. märts 2019

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

5. märts 2019

**Kaebaja:**

R.N.N.S.

**Vastustaja:**

Minister van Buitenlandse Zaken

**Põhikohtuasja ese**

Põhikohtuasi puudutab riigis lühiajaliseks viibimiseks taotletud viisa andmisest keeldumist põhjusel, et teatud liikmesriik esitas viisaeeskirja artikli 22 kohase eelneva konsulteerimise järel vastuväited, ning võimalikku ebapiisavat õiguskaitset kõnealuse keeldumisaluse vastu.

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Käesolev ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus puudutab esiteks küsimust, mil viisil saab otsust, millega keelduti viisa andmisest põhjusel, et teine liikmesriik esitas sellele vastuväited, selle otsuse peale esitatud kaebuse menetlemise raames läbi vaadata ja kas sellist laadi läbivaatamine kujutab endast tõhusat õiguskaitsevahendit Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 tähenduses, ja teiseks küsimust, kas selline keeldumine täidab põhikohtuasja asjaoludel nõuded, mis on esitatud heale haldusele harta artikli 41 tähenduses.

## Eelotsuse küsimused

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

– otsuse põhjenduses on liikmesriik märkinud vaid järgmist: „Teid peetakse ohuks ühe või mitme liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 19 ja/või punkti 21 tähenduses või ühe või mitme liikmesriigi rahvusvahelistele suhetele.“,

– liikmesriik ei tee otsuses ega vaidlustusmenetluses teatavaks, millis(t)ele konkreetse(te)le põhjus(t)ele viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud neljast põhjusest ta kaebaja vastu tugineb,

– vaidlustusmenetluses ei esita liikmesriik täpsemat sisulist teavet ega täpsemat sisulist põhjendust põhjuse või põhjuste kohta, millele tuginesid teise liikmesriigi (või teiste liikmesriikide) esitatud vastuväited?

2. Kas esimeses küsimuses kirjeldatud asjaoludel on tagatud õigus heale haldusele harta artikli 41 tähenduses, eelkõige arvestades haldusastutuse kohustust oma otsuseid põhjendada?

3.a. Kas esimesele ja teisele küsimusele tuleks vastata teisiti, kui liikmesriik viitab lõplikus viisaotsuses teises liikmesriigis tegelikult olemasolevat ja piisavalt täpselt kirjeldatud õiguskaitsevahendile, mida saab kasutada asjaomase teise liikmesriigi (teiste liikmesriikide) nimeliselt nimetatud pädeva asutuse vastu, kes esitas viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi nimetatud vastuväited, ja keeldumisalust on võimalik kõnealuse vaidlustusmenetluse raames kontrollida?

3.b. Kas jaatava vastuse andmiseks esimesele küsimusele koosmõjus kolmanda küsimuse alaküsimusega a on vajalik, et otsuse tegemine vaidlustusmenetluses, mis on algatatud lõpliku otsuse teinud liikmesriigis ja selle liikmesriigi vastu, peatatakse selles liikmesriigis seniks, kuni taotlejal on võimalik esitada kaebus teises liikmesriigis (või teistes liikmesriikides) ja – juhul kui taotleja seda teeb – kuni kõnealuse kaebuse asjas on tehtud (lõplik) otsus?

4. Kas küsimustele vastamist mõjutab see, kas viisa andmisele vastuväited esitanud liikmesriigile või liikmesriikidele (liikmesriigi/liikmesriikide asutusele) saab anda võimaluse astuda viisataotluse kohta tehtud lõpliku otsuse vaidlustamise menetluses menetlusse teise vastustajana, et selgitada oma vastuväidete alust või aluseid?

## Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu põhiõiguste harta: artiklid 41 ja 47

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT 2009, L 243, lk 1): artiklid 22 ja 32

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (ELT 2008, L 218, lk 60): artiklid 38–40

### **Viidatud liikmesriigi õigusnormid**

Haldusõiguse üldosa seadus (Algemene wet bestuursrecht, edaspidi „Awb“): artiklid 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45

### **Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte**

- 1 Kaebaja on Egiptuse kodanik. 9. juunil 2017 esitas ta viisataotluse, et külastada oma ämma ja äia Madalmaades. Madalmaade esindus Ammanis (Jordaania), konsulteeris vastavalt viisaeeskirja artiklile 22 teiste liikmesriikidega ning jättis seejärel taotluse rahuldamata. Otsuse põhjenduses on märgitud vaid järgmist: „Teid peetakse ohuks ühe või mitme liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 19 ja/või punkti 21 tähenduses või ühe või mitme liikmesriigi rahvusvahelistele suhetele.“
- 2 Viisakeskuse sisedokumendist nähtub, et vastuväited esitas Ungari. Kaebaja oli taotlenud 2015. aastal viisat lühiajaliseks viibimiseks Ungaris. See taotlus jäeti rahuldamata. Kaebaja püüdis esitatud vastuväidete põhjusi või tausta välja selgitada Ungari esindustest Madalmaades, Kairos (Egiptus) ja Sofias (Bulgaaria), kuid ebaõnnestunult. Talle ei teatatud isegi seda, milline Ungari asutus vastuväited esitas.
- 3 Kaebaja esitas viisa andmisest keeldumise otsuse peale vaide ja seejärel kaebuse Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus), kes teeb viisaküsimustes otsuse esimese ja ühtlasi viimase astme kohtuna.

### **Põhikohtuasja poolte peamised argumendid**

- 4 Viisaeeskirja artikli 22 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda nendega konsulteerimist, kui vaadatakse läbi taotlusi, mille on esitanud teatud kolmandate riikide (teatud kategooriatesse) kuuluvad kodanikud. Kui mõni teine liikmesriik on esitanud viisa andmisele vastuväited, keeldutakse Schengeni viisa andmisest viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi alusel. Sellised vastuväited viisa andmisele puudutavad riigisiseseid kaalutlusi, mis annavad alust pidada taotlejat ohuks avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele. Viidatud sätte kohaselt võivad vastuväited tuleneda ka

kande tegemisest Euroopa Liidu infosüsteemidesse, näiteks viisainfosüsteemi (VIS) või Schengeni infosüsteemi (SIS). Kaebaja kohta aga ei olnud sellisesse süsteemi sisenemiskeelu kannet tehtud.

- 5 Põhikohtuasjas tekib küsimus, kas ja millisel viisil saab keeldumisalust kontrollida kaebuse raames, mis on esitatud viisataotluse kohta tehtud lõpliku otsuse peale, ja kas selline kontroll kujutab endast tõhusat õiguskaitsevahendit.
- 6 Vastustaja märgib, et asjaolu, et teatud liikmesriik nõuab endaga konsulteerimist, on konfidentsiaalne. Seega ei pea ta viisaotsuses märkima, et liikmesriik nõudis temaga konsulteerimist. Konsulteerimine toimub VISi kaudu, kuid VISis ei salvestata asjaomaste tulemustega seotud teavet. Päringu esitamine VISis ei loo selgust, kas esitatud on vastuväiteid ja milline on nende vastuväidete sisu. Tingimata ei pea paika pidama ka see, et vastuväidete esitajaks selles kohtuasjas olid Ungari viisaasutused. Vastuväiteid võis esitada ka mõni muu Ungari asutus. Sellest tulenevalt ei ole vastustajale teada, milline Ungari asutus vastuväited esitas ja mis põhjusel vastuväited esitati. Seega ei olnud vastustajal vaidemenetluses võimalik viisa andmisest keeldumise otsust muuta ja samasuguses olukorras on käesolevas kaebemenetluses ka Madalmaade kohus. Vastustaja hinnangul peab kaebaja pöörduma Ungari asutuste poole, kui ta leiab, et andmed tema isiku kohta ei ole õiged või et teda puudutav kanne on tehtud õigusvastaselt. Selline tava ei ole harta artikliga 47 vastuolus.
- 7 Kaebaja leiab, et tõhus õiguskaitse ei ole tagatud. Kuna Ungari asutuste vastuväidete põhjused ei ole teada, peab ta vaidlustama Madalmaade otsuse, mille vastu ei saa ta esitada sisulisi väiteid. Peale selle ei kontrollitaks keeldumisaluse vastu esitatud argumente kaebemenetluses sisuliselt.

### **Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte**

- 8 Rechtbank (esimese astme kohus) on oma kohtupraktikas sarnastel juhtudel seni lähtunud eeldusest, et teises liikmesriigis on tagatud piisav õiguskaitse selle liikmesriigi vastuväidete vastu. Seejuures on aga alati tehtud kandeid sellisesse Euroopa Liidu infosüsteemi nagu VIS. Teistes otsustes on Rechtbank (esimese astme kohus) märkinud, et kõnealune õiguskaitse puudub või on ebapiisav.
- 9 Küsimus, kas käesoleval juhul on piisav õiguskaitse tagatud, on tähtis esmalt seepärast, et vastustaja ei märkinud oma lõplikus otsuses, kas, kuidas ja millises Ungari asutuses saab viisa andmisest keeldumise aluseks olnud vastuväiteid vaidlustada. Samuti ei antud teavet kohtu kohta, kellele võib kaebaja Ungaris kaebuse esitada.
- 10 Peale selle sätestavad VIS määruse artiklid 38–40, et iga isik võib nõuda teda käsitlevate ebatäpsete andmete parandamist ja ebaseaduslikult salvestatud andmete kustutamist. Selleks peab olema olemas ka kaebuse esitamise võimalus. Käesolevas kohtuasjas ei põhine viisa andmisest keeldumine VISi tehtud kandel. Kuigi VIS määrus ei ole järelikult vahetult kohaldatav, nähtub sellest siiski, et

ebaõigeid andmeid, mida on viisataotluse läbivaatamisel arvesse võetud, peab saama parandada.

- 11 Eespool esitatud märkusi arvestades puudutab arutelu peamiselt seda, kas vastuväide, mille on viisa andmisele esitanud teine liikmesriik, on viisataotluse kohta lõpliku otsuse tegemisel asjaolu, mida ei saa sisuliselt kontrollida vaidlustusmenetluses, mida on taotlejal võimalik algatada vastavalt viisaeeskirja artikli 32 lõikele 3. Madalmaade halduskohtumenetluse seadustikust tuleneb, et käesolevas asjas kõnealust ohtu avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahvatervisele on juhul, kui sellele tuginedes keeldutakse andmast luba viibida riigis pikaajaliselt, võimalik kaebemenetluses üldjuhul sisuliselt kontrollida. Kui sellist keeldumisalust on kohaldanud mõni muu asutus, peavad olema olemas piisavalt tagatud õiguskaitsevahendid vaide esitamiseks selle asutuse vastu. Keeldumisaluse kontrollimine lõpliku otsuse peale esitatud kaebuse menetlemise raames võib ära jääda vaid siis, kui piisavat õiguskaitset pakutakse muul viisil.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub esialgu seisukohast, et selline piisav õiguskaitse on tagatud alles siis, kui keeldumisalust saab ka sisuliselt kontrollida. Kui vastavalt vastustaja seisukohale eeldada, et keeldumisalust ei saa käesolevas kaebemenetluses kontrollida, ei ole piisava õiguskaitse nõue järelikult täidetud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi „Euroopa Kohus“) otsusega, et viisaasutustel on viisataotluse läbivaatamisel lai kaalutlusruum tuvastamiseks, kas keeldumisalust saab isiku suhtes kohaldada (19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862), ei saa harta artiklit 47 arvestades põhjendada seda, et keeldumisalust jäetakse kaebemenetluses täielikult läbi vaatamata.
- 13 Käesolevas asjas ei ole selge, kas Ungari asutused, esitades viisa andmisele vastuväited, mis tuginesid avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele, võtsid vastu otsuse, mille vaidlustamiseks on või olid olemas piisavalt tagatud õiguskaitsevahendid, mida kaebaja saab või sai tegelikult kasutada. Vastustaja ei esitanud selle kohta oma lõplikus otsuses mingit teavet. Käesolevas menetluses seab see kaebaja ebasoodsasse olukorda. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et harta artiklis 41 sätestatud õigust heale haldusele ja harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile arvestades ei ole õige, et kõnealune määratus ja ebaselgus õiguskaitsevahendi olemasolu osas asetab kaebaja ebasoodsasse olukorda.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule on teada, et varasema viisataotluse kohta on või võib olla rohkem teavet kaebajal endal. See ei muuda aga seda, et vastustajalt võib oodata, et ta – teatud tingimustel koostöös Ungariga – annab käesolevas menetluses pädevale Rechtbankile (esimese astme kohus) selle kohta piisavalt teavet. Ainult siis saab Rechtbank (esimese astme kohus) kaebust tervikuna hinnata ja järelikult on võimalik eeldada tõhusa õiguskaitse olemasolu. Rechtbank (esimese astme kohus) märgib sellega seoses ka seda, et pelk tõsiasi, et Ungari on varasemal ajal keeldunud väljastamast kaebajale viisat, ei luba teha järeldust, et

kaebaja kujutab endast ohtu avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele.

- 15 Kui kaebaja peab kasutama Ungari vastuväidete vastu õiguskaitsevahendit Ungaris, tekib küsimus, kas sellisel juhul tuleb käesolevas kaebemenetluses oodata ära Ungari menetluse tulemus – juhul kui sellise menetluse algatamise võimalus on veel olemas –, kuna sellest sõltub lõplik otsus. Selle kasuks räägib tõsiasi, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on tõhus õiguskaitsevahend olemas alles siis, kui kaebaja saab või sai lasta vastuväidete õiguspärasust hinnata Ungaris või Madalmaades.
- 16 Siiski on küsitav, kas viide menetlusele teises riigis vastab „ühe akna“ põhimõttele (mida on nimetatud näiteks viisaeeskirja põhjenduses 7) ning põhimõttele, et viisataotluste kohta tuleb otsused teha võimalikult kiiresti. Kui vaie tuleks esitada kõigepealt teises liikmesriigis, muutuks käesolev kaebemenetlus keerukamaks ja pikemaks, mistõttu väheneks selle tõhusus. Just see toetab seisukohta, et Ungari vastuväiteid tuleks sisuliselt hinnata käesolevas menetluses. Selleks peaksid aga vastustaja ja vastuväited esitanud Ungari asutus andma Rechtbanki (esimese astme kohus) käsutusse vajaliku teabe keeldumisaluse kohta.
- 17 Vastustaja viitas ka Euroopa Kohtu 23. oktoobri 2014. aasta otsusele Unitrading (C-437/13,EU:C:2014:2318, edaspidi „kohtuotsus Unitrading“). Selles kohtuasjas sedastas Euroopa Kohus sisuliselt, et harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et see ei takista tuginemast tõenditena kolmanda isiku uuringute tulemustele, mille kohta see kolmas isik keeldub esitamast täiendavat teavet, mistõttu on raske või võimatu tehtud järeldusi ümber lükata. Tingimuseks on siiski tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtete järgimine. Euroopa Kohus lähtus seejuures sellest, et pooltel oli võimalik esitada vastupidiseid tõendeid, põhjendades oma väiteid teiste argumentidega, ja et sel viisil said nad kolmanda isiku uuringute tulemustel põhinevad tõendid ümber lükata.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas teise liikmesriigi vastuväidet viisa andmisele saab pidada selliseks kolmanda isiku uurimisel põhinevaks tõendiks. Peale selle ei ole käesolevas asjas selge, milline on Ungari vastuväidete sisu ja millistele asjaoludele need vastuväited tuginevad. Isegi kui kõnealuseid vastuväiteid saaks pidada tõenditeks, ei oleks kaebajal võimalik esitada nende vastu sisulisi argumente. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seepärast veendunud, et kohtuotsus Unitrading ei ole käesolevas asjas asjakohane.