Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

29 päivänä heinäkuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Yhteisön viisumisäännöstö – Asetus (EY) N:o 810/2009 – 5 artikla – Jäsenvaltio, joka on toimivaltainen tutkimaan viisumihakemuksen ja päättämään siitä – 8 artikla – Edustussopimus – 32 artiklan 3 kohta – Viisumin epäämispäätöstä koskeva muutoksenhaku – Jäsenvaltio, joka on toimivaltainen tekemään päätöksen muutoksenhausta edustussopimuksen perusteella – Muutoksenhakuoikeuden haltijat

Asiassa C-680/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Haagin alioikeus, Utrechtin istuntopaikka, Alankomaat) on esittänyt 30.11.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 5.12.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan ja

Kamalaranee Vethanayagam

vastaan

Minister van Buitenlandse Zaken,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader, A. Rosas ja M. Safjan,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.12.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan ja Kamalaranee Vethanayagam, edustajanaan M. J. A. Leijen, advocaat,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja P. Huurnink,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller ja A. Brabcová,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään J. Nymann-Lindegren, M. Wolff ja P. Ngo,

– Viron hallitus, asiamiehenään N. Grünberg,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas, E. de Moustier ja E. Armoët,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan F. De Luca, avvocato dello Stato,

– Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

– Euroopan parlamentti, asiamiehinään G. Corstens, R. van de Westelaken ja O. Hrstková Šolcová,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Moro ja S. Boelaert,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga, F. Wilman ja G. Wils,

– Sveitsin hallitus, asiamiehenään E. Bichet,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.3.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston 26.6.2013 antamalla asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1; jäljempänä viisumisäännöstö), 8 artiklan 4 kohdan ja 32 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö esitettiin riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan ja Kamalaranee Vethanayagam ja toisaalta Minister van Buitenlandse Zaken (ulkoministeri, Alankomaat; jäljempänä Alankomaiden ulkoministeri) ja jossa on kyse Vethanayagamin ja Sumananin lyhytaikaista oleskelua koskevista viisumihakemuksista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Sopimus Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön

3 Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen (EUVL 2008, L 53, s. 52; jäljempänä sopimus Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön) johdanto-osan kahdeksannessa ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ovat vakuuttuneita siitä, että on tarpeen järjestää Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, käytännön soveltamiseen ja edelleen kehittämiseen liittyvä yhteistyö Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välillä,

– –

katsovat, että Schengen-yhteistyö perustuu vapauden, kansanvallan, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien noudattamisen periaatteille, sellaisina kuin ne taataan erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4 päivänä marraskuuta 1950 tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa.”

4 Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstöön koskevan sopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tässä sopimuksessa luodaan keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet siinä määrättyjen menettelyjen mukaisesti.”

5 Tämän sopimuksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sveitsi panee täytäntöön tämän sopimuksen liitteessä A luetellut Schengenin säännöstön määräykset ja soveltaa niitä sellaisina kuin ne koskevat Euroopan unionin jäsenvaltioita, jäljempänä ’jäsenvaltiot’.

2. Sveitsi panee täytäntöön tämän sopimuksen liitteessä B lueteltujen Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön säädösten säännökset ja soveltaa niitä siltä osin kuin niillä on korvattu tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä ’Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus’, vastaavia määräyksiä tai kehitetty niitä tai ne on hyväksytty kyseisen yleissopimuksen nojalla.

3. Sveitsi hyväksyy ja panee täytäntöön myös Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön hyväksymät säädökset ja toimenpiteet, jotka muuttavat tai täydentävät liitteissä A ja B tarkoitettuja määräyksiä ja säännöksiä, joihin on sovellettu tässä sopimuksessa määrättyjä menettelyjä, ja soveltaa niitä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta 7 artiklan soveltamiseen.”

Viisumisäännöstö

6 Viisumisäännöstön johdanto-osan 4, 18, 28, 29 ja 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Jäsenvaltioilla tulisi olla viisumeita varten edustus kaikissa kolmansissa maissa, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi. Jäsenvaltioiden, joilla ei ole omaa konsulaattia jossakin kolmannessa maassa tai jonkin kolmannen maan osassa, olisi pyrittävä tekemään edustusjärjestelyjä, jotta viisuminhakijoilla ei olisi suhteettomia vaikeuksia konsulaattiin pääsemisessä.

– –

(18) Paikallinen Schengen-yhteistyö on olennaisen tärkeää sekä yhteisen viisumipolitiikan yhdenmukaisen soveltamisen että maahanmuutto- ja/tai turvallisuusriskin perusteellisen arvioinnin kannalta. Koska paikalliset olosuhteet vaihtelevat, tiettyjen säännösten käytännön soveltamista olisi arvioitava kussakin paikassa toimivien jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustojen kesken säännösten yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi, jotta voidaan estää edullisimman viisumikohtelun tarjoavan edustuston etsiminen ja viisuminhakijoiden eriarvoinen kohtelu.

– –

(28) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa tämän asetuksen tavoitetta, joka on sellaisten viisumien myöntämistä koskevien menettelyjen ja edellytysten vahvistaminen, joita sovelletaan, kun jäsenvaltioiden kautta tapahtuvan kauttakulun tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun – –, vaan se voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä

perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

(29) Tässä asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

– –

(34) Sveitsin osalta tällä [asetuksella] kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan [sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön] ja jotka kuuluvat [tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 17.5.1999 tehdyn Neuvoston päätöksen 1999/437/EY (EYVL L 176, s. 31)] 1 artiklan B kohdan, tarkasteltuna yhdessä mainitun sopimuksen tekemisestä [28.1.2008] tehdyn neuvoston päätöksen 2008/146/EY [(EUVL 2008, L 53, s. 1)] 3 artiklan kanssa, soveltamisalaan.”

7 Viisumisäännöstön 1 artiklassa 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.”

8 Tämän säännöstön 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovellettaessa tarkoitetaan:

– –

2) ’viisumilla’ jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan
   a) jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle alkavan 180 päivän jakson aikana;
   b) kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta;

– –”

9 Mainitun säännöstön 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Konsulaatit käsittelevät hakemukset ja tekevät niiden johdosta päätökset.”

10 Saman säännöstön 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Yhtenäistä viisumia koskevan hakemuksen käsittelyä ja sitä koskevaa päätöstä varten toimivaltainen jäsenvaltio on

a) jäsenvaltio, jonka alue on matkan tai matkojen ainoa kohde;

– –

4. Jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä sen estämiseksi, että hakemusta ei voida käsitellä eikä sitä koskevaa päätöstä tehdä sen vuoksi, että 1–3 kohdan mukaisesti toimivaltainen jäsenvaltio ei ole läsnä tai edustettuna siinä kolmannessa maassa, jossa hakija 6 artiklan mukaisesti jättää hakemuksen."

11 Viisumisäännöstön 6 artiklan, jonka otsikko on "Konsulaatin alueellinen toimivalta", 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Hakemuksen käsittelee ja siitä tekee päätöksen se toimivaltaisen jäsenvaltion konsulaatti, jonka toimialueella hakija laillisesti oleskelee."

12 Tämän säännöstön 8 artiklassa, joka koskee edustusjärjestelyjä, säädetään seuraavaa:

"1 Jäsenvaltio voi sopia, että se edustaa toista jäsenvaltiota, joka on toimivaltainen 5 artiklan mukaisesti, hakemusten käsittelyä ja viisumien myöntämistä varten kyseisen jäsenvaltion puolesta. Jäsenvaltio voi myös edustaa toista jäsenvaltiota rajoitetusti ainoastaan hakemusten keruussa ja biometristen tunnisteiden rekisteröimisessä.

2. Kun edustavan jäsenvaltion konsulaatti harkitsee viisumin epäämistä, sen on toimitettava hakemus edustetun jäsenvaltion asiaan kuuluville viranomaisille, jotta ne voivat tehdä hakemusta koskevan lopullisen päätöksen [23] artiklan 1, 2 tai 3 kohdassa asetetun määräajan kuluessa.

– –

4. Edustavan ja edustetun jäsenvaltion välillä sovitaan kahdenvälisestä järjestelystä, joka sisältää seuraavaa:

a) siinä on määriteltävä edustuksen kesto, jos kyseessä on vain tilapäinen järjestely, ja sen päättymiseen liittyvät menettelyt;

b) siinä voidaan määrätä, erityisesti jos edustetulla jäsenvaltiolla on asianomaisessa kolmannessa maassa konsulaatti, että edustettu jäsenvaltio antaa käyttöön tiloja, henkilöstöä ja varoja;

c) siinä voidaan määrätä, että edustavan jäsenvaltion on toimitettava tiettyihin ryhmiin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten hakemukset edustetun jäsenvaltion keskusviranomaisille kuulemista varten 22 artiklan mukaisesti;

d) poikkeuksena 2 kohtaan kahdenvälisellä järjestelyllä voidaan edustavan jäsenvaltion konsulaatti valtuuttaa epäämään viisumin myöntäminen hakemuksen käsittelyn jälkeen.

5. Jäsenvaltioiden, joilla ei ole omaa konsulaattia kolmannessa maassa, on pyrittävä tekemään edustusjärjestelyjä niiden jäsenvaltioiden kanssa, joilla on konsulaatteja kyseisessä maassa.

6. Sen varmistamiseksi, että konsulaattiin pääsy jonkin seudun tai maantieteellisen alueen heikon liikenneinfrastruktuurin tai pitkien välimatkojen vuoksi ei vaadi hakijoilta suhteettomia ponnistuksia, jäsenvaltioiden, joilla ei ole omaa konsulaattia kyseisellä seudulla tai alueella, on pyrittävä tekemään edustusjärjestelyjä niiden jäsenvaltioiden kanssa, joilla on konsulaatteja kyseisellä seudulla tai alueella.

– –"

13 Mainitun säännöstön 32 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

14 Saman säännöstön 47 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ja konsulaattien on annettava suurelle yleisölle kaikki viisumin hakemista koskevat tarvittavat tiedot, erityisesti:

– –

h) se, että hakemuksen hylkäämistä koskevat päätökset on annettava tiedoksi hakijalle ja että päätöksessä on mainittava sen perustelut ja että hakijalla on oikeus hakea muutosta evättyyn hakemukseen sekä tiedot muutoksenhaun yhteydessä noudatettavasta menettelystä, mukaan lukien toimivaltainen viranomainen sekä muutoksenhakua koskeva määräaika;

– –”

Viisumikäsikirja

15 Viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista koskevassa käsikirjassa, joka vahvistettiin 19.3.2010 annetulla komission päätöksellä K(2010) 1620 lopullinen, todetaan, että ”viisumisäännöstössä ja [viisumikäsikirjassa] [käsitteellä ’jäsenvaltiot’] tarkoitetaan niitä [unionin] jäsenvaltioita, jotka soveltavat Schengenin säännöstöä täysimääräisesti, ja niiden lisäksi assosioituneita maita”, ja että [käsitteellä ’jäsenvaltioiden alue’] tarkoitetaan näiden jäsenvaltioiden aluetta”.

Alankomaiden kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välinen edustussopimus

16 Alankomaiden ja Sveitsin välinen edustussopimus, jota sovellettiin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, tuli voimaan 1.10.2014. Siinä määrätään, että Sveitsi edustaa Alankomaita kaikentyyppisten Schengen-viisumien osalta muun muassa Sri Lankassa.

17 Sopimuksen 2 kohdan mukaan ”edustukseen” kuuluu muun muassa ”tarvittaessa viisumin epääminen viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaisesti ja muutoksenhakujen käsitteleminen edustavan sopimuspuolen kansallisen lainsäädännön mukaisesti (viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohta)”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Sumanan Vethanayagam ja Sobitha Sumanan, jotka ovat Sri Lankan kansalaisia, naimisissa ja asuvat Sri Lankassa, esittivät 16.8.2016 lyhytaikaista oleskelua Alankomaissa koskevan viisumihakemuksen vieraillakseen Sumanan Vethanayagamin sisaren Kamalaranee Vethayagamin, joka on Alankomaiden kansalainen ja asuu Amsterdamissa (Alankomaat), luona. Nämä hakemukset tehtiin palveluntarjoaja VFS Globalin välityksellä Sveitsin konsulaatille Colombossa (Sri Lanka) Alankomaiden kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton edustussopimuksen perusteella.

19 Sveitsin konsuliviranomaiset, jotka edustivat Alankomaiden kuningaskuntaa, hylkäsivät 19.8.2016 tehdyillä päätöksillä viisumihakemukset, koska Sumanan Vethanayagam ja Sobitha Sumanan eivät olleet osoittaneet, että heillä on toimeentuloon tarvittavat varat sekä suunnitellun oleskelun ajaksi että sen varmistamiseksi, että he palaavat alkuperämaahansa.

20 Sumanan Vethanayagam ja Sobitha Sumanan valittivat näistä päätöksistä Alankomaiden ulkoministerille. Tämä totesi 28.9.2016 tehdyillä päätöksillä olevansa vailla toimivaltaa käsitellä valitusta.

21 Lisäksi muutoksenhaku Sveitsin viranomaisille 19.8.2016 tehdyistä päätöksistä hylättiin Staatssekretariat für Migrationin (maahanmuuttovirasto, Sveitsi) 2.12.2016 tekemällä päätöksellä. Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Sveitsi) hylkäsi aluksi hakijoiden pyynnön oikeusavusta ja hylkäsi tästä päätöksestä tehdyn muutoksenhaun, koska edellytettyä ennakkomaksua ei ollut suoritettu.

22 Sumanan Vethanayagam ja Sobitha Sumanan sekä Kamalaranee Vethanayagam viitehenkilönä toimittivat Visadienstille (viisumipalvelut, Alankomaat) uuden kahden ensiksi mainitun henkilön lyhytaikaista oleskelua koskevan viisumihakemuksen. Hakemus hylättiin Alankomaiden ulkoministerin 18.10.2016 tekemällä päätöksellä.

23 Alankomaiden ulkoministeri jätti 23.11.2016 tehdyllä päätöksellä tutkimatta pääasian kantajien oikaisuvaatimuksen 18.10.2016 tehdystä päätöksestä.

24 Pääasian kantajat nostivat kanteen Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrechtissa (Haagin alioikeus, Utrechtin istuntopaikka, Alankomaat) 28.9.2016 ja 23.11.2016 tehdyistä päätöksistä ja väittivät, että Alankomaiden kuningaskunnan on tutkittava heidän oikaisuvaatimuksensa ja viisumihakemuksensa ja että Sveitsin valaliitto on toiminut ainoastaan Alankomaiden kuningaskunnan edustajana. Pääasian kantajat katsovat, että heillä oli unionin oikeuden mukaan oikeus tehdä viisumihakemukset pääasialliselle määränpäämaalleen, ja väittävät, että viisumimenettelyn uskominen täysin toiselle valtiolle on vastoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa tarkoitettua tehokkaiden oikeussuojakeinojen periaatetta.

25 Alankomaiden ulkoministeri väittää, ettei hänellä ollut toimivaltaa ratkaista pääasian kantajien viisumihakemuksia.

26 Ensinnäkin toimivalta tutkia Sri Lankassa esitetyt viisumihakemukset oli viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan ja kyseiseen säännökseen perustuvan verbaalinootin perusteella siirretty Sveitsin valaliitolle.

27 Toiseksi, koska Colombon sveitsiläiset konsuliviranomaiset ovat toimivaltaisia epäämään viisumin myöntämisen, pääasian kantajien olisi pitänyt viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan mukaan nostaa kanteensa Sveitsin valaliittoa vastaan valtiona, joka on tehnyt heidän hakemuksiaan koskevan lopullisen päätöksen.

28 Kolmanneksi Sri Lankassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten viisumihakemuksia ei voida toimittaa suoraan Alankomaiden viisumipalveluille. Koska Alankomaiden kuningaskuntaa edustaa Sri Lankassa Sveitsin valaliitto, tällaiset hakemukset pitää viisumisäännöstön 6 artiklan 1 kohdan mukaan tehdä Sveitsin konsuliviranomaisille.

29 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu epäilevästi siihen, miten viisumisäännöstöä olisi tulkittava siltä osin kuin on kyse ensinnäkin viitehenkilön asemasta viisumimenettelyissä, sen jälkeen edustuksen käsitteestä ja lopuksi konsulaattien edustusjärjestelmän yhteensopivuudesta perusoikeuskirjan 47 artiklassa tunnustetun tehokkaan oikeussuojan kanssa.

30 Tässä tilanteessa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohta esteenä sille, että viitehenkilöllä on kantajien viisumihakemusasian osapuolena mahdollisuus omissa nimissään vaatia oikaisua viisumin epäämispäätökseen ja nostaa siitä kanne?

2) Onko viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdassa säädettyä edustamista tulkittava siten, että vastuu jää (myös) edustetulle valtiolle vai että vastuu siirtyy kokonaan edustavalle valtiolle, niin että edustettu valtio itse ei ole enää toimivaltainen?

3) Jos viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdassa mahdollistetaan kumpikin toisessa kysymyksessä tarkoitettu edustamismuoto, kumpaa jäsenvaltiota on tällöin pidettävä sinä jäsenvaltiona, joka on tehnyt viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun lopullisen päätöksen?

4) Onko viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan ja 32 artiklan 3 kohdan tulkinta, jonka mukaan viisuminhakijat voivat hakea muutosta hakemustensa hylkäämiseen ainoastaan edustavan jäsenvaltion hallintoviranomaiselta tai tuomioistuimelta eivätkä edustetulta jäsenvaltiolta, jossa oleskelua varten viisumia haettiin, perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden mukainen? Onko vastattaessa tähän kysymykseen merkitystä sillä, että käytettävissä olevassa oikeussuojakeinossa taataan, että hakijalla on oikeus tulla kuulluksi, että hänellä on oikeus käyttää menettelyssä kielenä jonkin jäsenvaltion kieltä, että oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettelyjen asiakirja- tai kirjaamismaksut eivät ole hakijalle kohtuuttomia ja että saatavilla on oikeusapua? Kun otetaan huomioon valtiolla viisumiasioissa oleva harkintavalta, onko tähän kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, pystyykö sveitsiläinen tuomioistuin arvioimaan alankomaalaisen tilanteen riittävän hyvin voidakseen tarjota tehokkaan oikeussuojan?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että viitehenkilö voi nostaa viisumin epäämispäätöksestä kanteen omissa nimissään.

Tutkittavaksi ottaminen

32 Aluksi Euroopan komissio kiistää ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen ja väittää, että Alankomaiden lainsäädäntöä ei voida soveltaa pääasiassa, koska käsiteltävässä asiassa lopullisen päätöksen viisumihakemuksesta tekivät Sveitsin eivätkä Alankomaiden viranomaiset.

33 Tällaista väitettä ei voida hyväksyä.

34 Yhtäältä on todettava, että sen valtion määrittäminen, jossa viisumin epäämispäätökseen haetaan muutosta viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan nojalla, on yksi ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevista kysymyksistä, minkä vuoksi vastausta tähän kysymykseen ei voida ennakoida, kun tarkastellaan ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista.

35 Toisaalta unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta,

tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Käsiteltävässä asiassa ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee unionin oikeuden tulkintaa ja erityisesti sitä, voiko viitehenkilö vastustaa viisumin epäämispäätöstä viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun muutoksenhaun yhteydessä.

38 Sen lisäksi, että ennakkoratkaisupäätöksessä esitetään tosiseikat ja oikeudelliset seikat riittävällä tavalla ennakkoratkaisukysymyksen laajuuden määrittämiseksi, ei vaikuta siltä, että unionin lainsäädännön tulkitsemisella ei olisi mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että kyseessä olisi luonteeltaan hypoteettinen ongelma.

39 Kuten nimittäin ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, viitehenkilö Kamalaranee Vethanayagam, viisuminhakijoiden sisar ja käly, joka asuu Alankomaissa, nosti hakijoiden tavoin ja heidän edukseen kanteen viisumiyksikön tekemästä viisumihakemuksen hylkäämispäätöksestä.

40 Näin ollen unionin tuomioistuimen vastaus kansallisen tuomioistuimen tulkintakysymykseen on tarpeellinen, jotta se voi antaa ratkaisunsa.

41 Tästä syystä ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

42 Viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan tulkinnasta on huomattava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännösten tulkinnassa on otettava huomioon paitsi niiden sanamuoto myös sen säännöstön, johon ne kuuluvat, asiayhteys ja tavoitteet (tuomio 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Ensinnäkin viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen”. Kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee, että oikeus hakea muutosta viisumin epäämispäätökseen on nimenomaisesti kyseisen viisumin hakijalla.

44 Tämän oikeuden tunnustamisen kanssa ei ole ristiriidassa se, että viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että viisumin epäämispäätökseen on haettava muutosta siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt lopullisen päätöksen, ”kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti”.

45 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on jo todennut, että viittaamalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöön unionin lainsäätäjä on näin jättänyt jäsenvaltioiden tehtäväksi päättää, minkälaisia oikeussuojakeinoja ja konkreettisia muutoksenhakutapoja viisumin hakijoilla on käytettävissään (tuomio 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, 25 kohta).

46 Tästä seuraa, että viittaus jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön rajoittuu menettelysääntöjen sääntelyyn, kun taas henkilön, jolla on oikeus hakea muutosta, määrittämisestä säädetään nimenomaisesti viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdassa.

47 Toiseksi viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan asiayhteys vahvistaa tämän toteamuksen. Tältä osin kyseisen säännöstön 47 artiklan 1 kohdan h alakohdasta seuraa, että jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ja konsulaattien on annettava suurelle yleisölle kaikki viisumin hakemista koskevat tarvittavat tiedot, erityisesti se, että epäämispäätökset on annettava tiedoksi hakijoille ja että näillä on muutoksenhakuoikeus.

48 Kuten lisäksi viisumisäännöstön liitteestä VI käy ilmi, siinä oleva vakiolomake viisumin epäämisestä, mitätöimisestä tai kumoamisesta ilmoittamista ja sen perustelemista varten osoitetaan hakijalle tai viisumin haltijalle. Lomake sisältää myös luettelon syistä, joilla voidaan perustella epäämispäätös viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Siitä seuraa, että tällainen päätös on perusteltava ainoastaan viisuminhakijaa koskevilla syillä.

49 Nimittäin sen jälkeen, kun toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut lomakkeella, joka sen on täytettävä, että se on tapauksen mukaan ”tutkinut viisumihakemuksen” tai ”tutkinut viisumin”, sen on tarkennettava se syy tai ne syyt, joiden perusteella viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan, niiden yhdentoista syyn joukosta, jotka mainitaan lomakkeessa, nimittäin: hakija on esittänyt virheellisen matkustusasiakirjan; hakija ei ole esittänyt todisteita suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja edellytyksistä; hakija ei ole esittänyt todisteita riittävistä varoista oleskelukustannusten kattamiseen; hakija on jo oleskellut jäsenvaltioiden alueella 90 päivää kuluvan 180 päivän jakson aikana yhtenäisen viisumin tai alueellisesti rajoitetun viisumin perusteella; hakija on määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS); yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo, että hakija muodostaa uhkan yhden tai useamman jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille; hakija ei ole esittänyt todisteita riittävästä ja voimassa olevasta matkasairausvakuutuksesta; todisteet suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja edellytyksistä eivät olleet luotettavia; hakijan aikomusta poistua jäsenvaltion alueelta ennen viisumin voimassaoloajan umpeutumista ei voitu varmistaa; hakija ei ole esittänyt riittäviä perusteita sille, että hän ei ole pystynyt hakemaan viisumia ennakkoon, minkä vuoksi hänen on haettava viisumia rajalla, ja viisuminhaltija on pyytänyt viisumin kumoamista.

50 Asiayhteydestä, johon viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohta liittyy, ilmenee näin ollen, että pelkästään viisumin hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumin epäämispäätökseen.

51 Kolmanneksi kyseisen säännöstön 1 artiklasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 18 ja 28 perustelukappaleen valossa, ilmenee, että viisumisäännöstön tavoitteena on yhteisen viisumipolitiikan yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi vahvistaa 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.

52 Tältä osin viisumisäännöstön 2 artiklan 2 alakohdan a ja b alakohdan mukaan viisumilla tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle alkavan 180 päivän jakson aikana, taikka kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta. Tällä luvalla siis annetaan viisumin hakijalle erityisiä oikeuksia.

53 Sikäli kuin viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla muutoksenhaulla pyritään muuttamaan viisumin epäämispäätöstä, päätöksen adressaattina olevalla viisuminhakijalla on välitön ja erityinen intressi hakea siihen muutosta.

54 Tällainen toteamus ei estä edellä 45 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti sitä, että jäsenvaltiot määrittäessään viisuminhakijoiden käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ja konkreettisia muutoksenhakutapoja antavat viitehenkilölle luvan osallistua yhdessä viisuminhakijan kanssa viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun muutoksenhakumenettelyyn.

55 Kun otetaan huomioon edellä 47 kohdassa todettu, viitehenkilö voi kuitenkin toimia vain viisuminhakijaan nähden alisteisesti tai liitännäisesti muttei itsenäisesti.

56 Lisäksi kun otetaan huomioon edellä esitetty, viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohta ei myöskään estä sitä, että viisumin epäämispäätöksen adressaatti valtuuttaa kolmannen osapuolen edustamaan häntä oikeudenkäynnissä.

57 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, ettei viitehenkilö voi sen mukaan hakea omissa nimissään muutosta viisumin epäämispäätökseen.

Toinen ja kolmas kysymys

58 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ja kolmannella kysymyksellään, joihin on vastattava yhdessä, sitä, onko viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohtaa ja 32 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että kun kyseessä on kahdenvälinen edustussopimus, jonka mukaan edustavan jäsenvaltion konsuliviranomaisilla on valtuudet tehdä viisumin epäämispäätöksiä, tämän valtion toimivaltaisten viranomaisten on ratkaistava viisumin epäämispäätöstä koskeva muutoksenhaku.

59 Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on syytä panna merkille, että viisumisäännöstön III osastossa vahvistetaan säännöt, jotka liittyvät viisumien myöntämistä koskeviin menettelyihin ja edellytyksiin.

60 Sikäli kuin kyseiset säännöt koskevat jäsenvaltioita, ne koskevat myös Sveitsin valaliittoa, kuten Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön tehdyn sopimuksen 2 artiklasta, luettuna viisumisäännöstön johdanto-osan 34 perustelukappaleen valossa, ilmenee.

61 Ensinnäkin viisumisäännöstön 4 artiklan 1 kohdasta johtuu, että lähtökohtaisesti viisumihakemukset tutkitaan konsulaateissa.

62 Jäsenvaltio, joka on toimivaltainen käsittelemään yhtenäistä viisumia koskevan hakemuksen ja tekemään siitä päätöksen, on viisumisäännöstön 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio, jonka alue on matkan tai matkojen ainoa kohde, tai jos matka sisältää useamman kuin yhden kohteen, jäsenvaltio, jonka alue on matkan tai matkojen pääasiallinen kohde matkan keston tai tarkoituksen osalta, tai jos pääasiallista kohdetta ei voida määritellä, se jäsenvaltio, jonka ulkorajan kautta hakija aikoo saapua jäsenvaltioiden alueelle.

63 Lisäksi konsulaatin alueellisesta toimivallasta todetaan viisumisäännöstön 6 artiklan 1 kohdassa, että viisumihakemukset on lähtökohtaisesti esitettävä sille toimivaltaisen valtion konsulaatille, jonka toimialueella hakija laillisesti oleskelee.

64 Viisumisäännöstön 8 artiklan 5 ja 6 kohdasta, luettuna sen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen valossa, ilmenee kuitenkin, että jotta viisuminhakijoilla ei olisi kohtuutonta vaivaa matkustaa konsulaatteihin, jäsenvaltioiden, joilla ei ole omaa konsulaattia kolmannessa maassa tai kolmannen maan osassa, olisi pyrittävä tekemään edustussopimuksia.

65 Viisumisäännöstön 8 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat tehdä kahdenvälisiä sopimuksia, joissa jäsenvaltio hyväksyy edustavansa toista jäsenvaltiota viisumihakemuksia koskevien päätösten teossa.

66 Lisäksi 8 artiklassa säädetään edustuksen laajuudesta eri tilanteissa riippuen viisumihakemuksesta tehtävästä päätöksestä ja edustussopimuksen ehdoista.

67 Yhtäältä tapauksessa, jossa viisumihakemus on tarkoitus hyväksyä, viisumisäännöstön 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltio voi sopia, että se edustaa toista jäsenvaltiota, joka on toimivaltainen 5 artiklan mukaisesti, hakemusten käsittelyä ja viisumien myöntämistä varten kyseisen jäsenvaltion puolesta”, ja lisätään, että ”jäsenvaltio voi myös edustaa toista jäsenvaltiota rajoitetusti ainoastaan hakemusten keruussa ja biometristen tunnisteiden rekisteröimisessä”.

68 Näin ollen viisumien myöntämisen yhteydessä viisumisäännöstön 8 artiklan 1 kohdassa säädetään kahdesta edustustasosta: ensimmäinen taso, johon kuuluu viisumihakemusten käsittely ja myöntäminen, ja toinen, rajoitetumpi taso, joka rajoittuu hakemusten vastaanottamiseen.

69 Toisaalta silloin, kun suunniteltu päätös on viisumin epääminen, viisumisäännöstön 8 artiklassa säädetään myös kahdesta eri edustustasosta, joista ensimmäinen on luonteeltaan yleissääntö ja toinen erityissääntö.

70 Yleissäännöstä viisumisäännöstön 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun edustavan jäsenvaltion konsulaatti harkitsee viisumihakemuksen epäämistä, sen on toimitettava hakemus edustetun jäsenvaltion asiaan kuuluville viranomaisille, jotta ne voivat tehdä hakemusta koskevan lopullisen päätöksen.

71 Poikkeussäännöstä mainitun säännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdassa säädetään, että poiketen yleisestä säännöstä jäsenvaltioiden kahdenvälisellä edustussopimuksella voidaan valtuuttaa edustavan jäsenvaltion konsulaatti epäämään viisumin myöntäminen hakemuksen käsittelyn jälkeen.

72 Toisin sanoen jos edustava jäsenvaltio katsoo, että viisumihakemus on hylättävä, se esittää tämän hakemuksen edustetun jäsenvaltion viranomaisille, jollei kahdenvälisessä edustussopimuksessa toisin määrätä. Viimeksi mainitut tekevät lopullisen päätöksen. Sen sijaan edustavan jäsenvaltion viranomaisten on hylättävä viisumihakemus ja siis tehtävä lopullinen päätös, kun kahdenvälisessä edustussopimuksessa määrätään niin.

73 Näin ollen sikäli kuin viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdassa säädetään, että viisumin epäämispäätökseen haetaan muutosta siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt hakemusta koskevan lopullisen päätöksen, lopullisen päätöksen tekemiseen toimivaltaisen valtion ja näin ollen valtion, jota vastaan muutosta haetaan, määrittäminen riippuu silloin, kun kahden jäsenvaltion välillä on tehty edustussopimus, tämän sopimuksen ehdoista.

74 Koska käsiteltävänä olevassa asiassa Alankomaiden kuningaskunnan alue on pääasian kantajien ainoa matkakohde, viisumihakemukset olisi pitänyt edustussopimuksen puuttuessa jättää tämän jäsenvaltion Sri Lankassa sijaitsevaan konsulaattiin viisumisäännöstön 5 ja 6 artiklan perusteella. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä kuitenkin ilmenee, koska Alankomaiden kuningaskunnalla ei ole omaa konsulaattia tässä maassa, se teki 1.10.2014 edustussopimuksen Sveitsin valaliiton kanssa. Tämä sopimus antoi pääasian kantajille mahdollisuuden jättää lyhytaikaiseen oleskeluun Alankomaissa myönnettävää viisumia koskevat hakemuksensa Sveitsin konsulaattiin Colombossa.

75 Kyseisessä sopimuksessa määrätään, että kun Sveitsin valaliitto edustaa Alankomaiden kuningaskuntaa, sen tehtäviin kuuluu muun muassa ”tarvittaessa viisumin epääminen viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaisesti” ja ”muutoksenhakujen käsitteleminen edustavan sopimuspuolen kansallisen lainsäädännön mukaisesti”.

76 Koska Sveitsin valaliiton oli mainitun sopimuksen perusteella päätettävä lopullisesti pääasian kantajien tekemistä lyhytaikaista oleskelua Alankomaissa koskevista viisumihakemuksista, se oli myös toimivaltainen käsittelemään viisumipäätöksiä koskevat muutoksenhaut viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

77 Edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohtaa ja 32 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että kun kyseessä on kahdenvälinen edustussopimus, jonka mukaan edustavan jäsenvaltion konsuliviranomaisilla on valtuudet päättää viisumin epäämisestä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on ratkaistava viisumin epäämispäätöstä koskeva muutoksenhaku.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

78 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään, onko viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan ja 32 artiklan 3 kohdan tulkinta, jonka mukaan viisumin epäämispäätökseen on haettava muutosta edustavalta valtiolta, yhdenmukainen tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden kanssa.

79 Tältä osin on todettava, että viisumisäännöstön säännösten, mukaan lukien kyseisen säännöstön 32 artiklan 3 kohdassa säädetty muutoksenhakuoikeus, tulkinnassa on, kuten tämän säännöstön johdanto-osan 29 perustelukappaleesta johtuu, noudatettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ja perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia ja periaatteita.

80 Yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaate, johon SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on nimittäin jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja se vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 35 kohta).

81 Viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan erityisessä asiayhteydessä jokaisen jäsenvaltion on taattava perusoikeuksien noudattaminen, erityisesti tehokas oikeussuoja, määrittämällä viisumin hylkäyspäätöksiä koskevan muutoksenhaun luonne ja sitä koskevat säännöt noudattaen vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, 25 ja 42 kohta).

82 Näin ollen on, olipa valtio, jolta viisumin epäämispäätökseen haetaan muutosta, edustussopimuksen ehtojen mukaan joko edustava valtio tai edustettu valtio, kunnioitettava perusoikeuksia, erityisesti viisuminhakijoiden oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.

83 Erityisesti se, että edustava jäsenvaltio on antanut lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä, kuten pääasiassa, ei vaikuta velvollisuuteen kunnioittaa tällaista oikeutta.

84 Tältä osin, kuten viisumisäännöstön johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan, sillä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön tehdyssä sopimuksessa ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437 1 artiklan B kohdan, tarkasteltuna yhdessä päätöksen 2008/146 3 artiklan kanssa, soveltamisalaan.

85 Kyseisen säännöstön mukaisesti Sveitsin valaliitto voi myöntää yhtenäisiä viisumeita, jotka ovat voimassa koko Schengen-alueella.

86 Vaikka Sveitsin valaliitto ei ole unionin jäsenvaltio, se on Euroopan neuvoston jäsenenä ollut 6.5.1963 alkaen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli ja ennen kaikkea assosioitunut valtio Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön tehdyn sopimuksen perusteella, jonka johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan, että ”Schengen-yhteistyö perustuu vapauden, kansanvallan, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteisiin, sellaisina kuin ne taataan erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa]”.

87 Lisäksi Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön tehdyssä sopimuksessa luodaan, kuten sen 1 artiklan 2 kohdasta ilmenee, vastavuoroisia oikeuksia ja velvoitteita, minkä vuoksi Sveitsin valaliiton on mainitun sopimuksen 2 artiklan mukaisesti pantava täytäntöön kaikki Schengenin säännöstön määräykset kyseisessä sopimuksessa määrättyjä menettelyjä noudattaen.

88 Näiden seikkojen valossa neljänteen kysymykseen on vastattava, että viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan ja 32 artiklan 3 kohdan tulkinta, jonka mukaan muutosta viisumin epäämispäätökseen on haettava edustavalta valtiolta, on yhdenmukainen tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

89 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston 26.6.2013 antamalla asetuksella (EU) N:o 610/2013, 32 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että viitehenkilö ei voi hakea omissa nimissään muutosta viisumin epäämispäätöksestä.**

2) **Asetuksen N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 8 artiklan 4 kohdan d alakohtaa ja 32 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että kun kyseessä on kahdenvälinen edustussopimus, jonka mukaan edustavan jäsenvaltion konsuliviranomaisilla on valtuudet päättää viisumin epäämisestä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on ratkaistava viisumin epäämispäätöstä koskeva muutoksenhaku.**

3) **Asetuksen N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan ja 32 artiklan 3 kohdan yhdistetty tulkinta, jonka mukaan muutosta viisumin epäämispäätökseen on haettava edustavalta valtiolta, on yhdenmukainen tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden kanssa.**

Allekirjoitukset