JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
21 päivänä toukokuuta 2014[1]

Asia C-575/12

AS Air Baltic Corporation
vastaan
Valsts robežsardze

(Ennakkoratkaisupyyntö – administratīvā apgabaltiesa (Latvia))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Asetus (EY) N:o 562/2006 — 5 artiklan 1 kohta — Rajanylitys — Vaatimus, jonka mukaan voimassa olevassa matkustusasiakirjassa on oltava voimassa oleva viisumi — Asetus (EY) N:o 810/2009 — Matkustusasiakirjan mitätöinnin vaikutus sen sisältämän viisumin pätevyyteen

1. Voidaanko viisumivelvolliselle kolmannen valtion kansalaiselle sallia tulo Euroopan unionin alueelle hänen tullessaan ulkorajalle pätemättömään matkustusasiakirjaan liitetyn voimassa olevan viisumin sekä sellaisen voimassa olevan matkustusasiakirjan kanssa, jossa ei ole viisumia? Tästä on kyse käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

1. Schengenin rajasäännöstö

2. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö)[2] tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan vahvistaa ”säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta”.

3. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa luetellaan kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset seuraavasti:

”Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden ovat seuraavat:

a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat;

b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan – –.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 105, s. 1.

– –”

4. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 kohdasta poiketen:

– –

b) Maahantulo jäsenvaltioiden alueelle voidaan sallia kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää 1 kohdassa säädetyt edellytykset muutoin paitsi b alakohdan osalta ja joka saapuu rajalle, jos hänelle myönnetään rajalla viisumi – –

– –

Jos viisumia ei voida kiinnittää asiakirjaan, se on kiinnitettävä poikkeuksellisesti kyseiseen asiakirjaan liitettävälle erilliselle lisälehdelle – –”.

5. Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta.

a) Perusteelliseen maahantulotarkastukseen kuuluu 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten ja soveltuvin osin oleskeluun ja ammattitoiminnan harjoittamiseen oikeuttavien asiakirjojen tarkistaminen. Tätä varten on tarkistettava yksityiskohtaisesti seuraavat seikat:

   i) tarkastetaan, että kolmannen maan kansalaisella on rajan ylittämiseen oikeuttava asiakirja, jonka voimassaolo ei ole päättynyt, ja että asiakirjaan on tarvittaessa liitetty vaadittu viisumi tai oleskelulupa;

   ii) tutkitaan matkustusasiakirja perusteellisesti väärentämiseen tai väärennökseen viittaavien merkkien etsimiseksi;

   iii) tarkastetaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjassa olevat maahantulo- ja maastalähtöleimat ja verrataan maahantulo- ja maastalähtöpäivämääriä sen tarkistamiseksi, ettei henkilö ole jo ylittänyt jäsenvaltioiden alueella oleskelun sallittua enimmäisaikaa;

– –”

6. Schengenin rajasäännöstön 10 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että ”kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat leimataan järjestelmällisesti maahantulon ja maastalähdön yhteydessä. Maahantulo- tai maastalähtöleima merkitään erityisesti – – niiden kolmansien maiden kansalaisten rajanylitykseen oikeuttav[iin] asiakirj[oihin], joille jäsenvaltio myöntää viisumin rajalla – –”.

7. Schengenin rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä”.

2. Viisumisäännöstö

8. Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö)[3] tavoitteena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan vahvistaa ”viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset, joita sovelletaan silloin, kun jäsenvaltioiden kautta tapahtuvan kauttakulun tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana”.

9. Matkustusasiakirjoja käsittelevässä viisumisäännöstön 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Hakijan on esitettävä voimassa oleva matkustusasiakirja, joka täyttää seuraavat kriteerit:

a) sen on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen, tai jos kyseessä on useampi vierailu, suunnitellun viimeisen jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen. – –

b) siinä on oltava ainakin kaksi tyhjää sivua;

c) sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana.”

10. Viisumisäännöstön 21 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että ”tarkastaessaan, täyttääkö hakija maahantulon edellytykset, konsulaatin on tarkistettava – – että esitetty matkustusasiakirja ei ole virheellinen, väärä tai väärennetty”.

11. Viisumisäännöstön 34 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Viisumi mitätöidään, jos käy ilmi, että viisumin myöntämistä koskevat edellytykset eivät täyttyneet sen myöntämisajankohtana – –. Viisumin mitätöivät periaatteessa sen myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset. Toisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat mitätöidä viisumin, jolloin mitätöimisestä on ilmoitettava viisumin myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

2. Viisumi kumotaan, jos käy ilmi, että sen myöntämistä koskevat edellytykset eivät enää täyty. Viisumin kumoavat periaatteessa sen myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset. Toisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat kumota viisumin, jolloin kumoamisesta on ilmoitettava viisumin myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

– –

5. Jos viisumi mitätöidään tai kumotaan, siihen merkitään leima ’MITÄTÖN’ tai ’KUMOTTU’ – –.

6. Viisumin mitätöinti- tai kumoamispäätös ja sen perusteena olevat syyt on ilmoitettava hakijalle liitteessä VI olevalla vakiolomakkeella.

7. Viisuminhaltijalla, jonka viisumi on mitätöity tai kumottu, on oikeus hakea muutosta – –”

B *Latvian oikeus*

12. Maahanmuuttolain (Imigrācijas likums) 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”(1) . Ulkomaalaisella on oikeus tulla Latvian tasavallan alueelle ja oleskella siellä, jos hänen hallussaan on samanaikaisesti

3 — EYVL L 243, s. 1.

1) voimassa oleva matkustusasiakirja – –

2) voimassa olevassa matkustusasiakirjassa oleva voimassa oleva viisumi – –.” [4]

13. Maahanmuuttolain 21 §:n 1 momentissa säädetään, että liikenteenharjoittajan velvollisuutena on varmistaa, että sen kuljettamalla ulkomaalaisella on Latvian tasavallan alueelle pääsemiseksi vaaditut asiakirjat. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä määrättävä seuraamus on hallinnollinen rahamääräinen seuraamus.

II **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

14. Lentoyhtiö AS Air Baltic Corporation (jäljempänä Air Baltic Corporation) kuljetti Moskovan (Venäjä) ja Riikan (Latvia) välisellä lennolla 8.10.2010 Intian kansalaista, joka esitti perilletulon yhteydessä tehdyssä rajatarkastuksessa voimassa olevan Intian passin, josta puuttui Schengen-viisumi, sekä mitätöidyn Intian passin, jossa oli Italian tasavallan myöntämä ja 25.5.2009–25.5.2014 voimassa oleva Schengenin ”C-luokan”toistuvaisviisumi. Mitätöidyssä passissa oli seuraava merkintä: ”Mitätön passi. Passiin sisältyviä voimassa olevia viisumeja ei ole mitätöity.”

15. Latvian viranomaiset, joiden tehtävänä on tarkistaa, että kolmansien valtioiden kansalaiset täyttävät unionin alueelle tulon edellytykset, epäsivät Intian kansalaisen maahanpääsyn sillä perusteella, ettei hänellä ollut voimassa olevaan matkustusasiakirjaan sisältyvää voimassa olevaa viisumia.

16. Lisäksi Latvian rajavartijat katsoivat, että lentoyhtiö oli rikkonut kansallista maahanmuuttolainsäädäntöä kuljettaessaan Latviaan matkustajan, jolla ei ollut Latvian alueelle pääsemiseksi tarvittavia asiakirjoja. Näin ollen rajavartijat määräsivät 14.10.2010 tekemällään päätöksellä mainitulle lentoyhtiölle 2 000 Latvian latin (LVL) suuruisen hallinnollisen rahamääräisen seuraamuksen.

17. Air Baltic Corporation haki oikaisua kansallisten rajavartijoiden päälliköltä, joka vahvisti rahamääräisen seuraamuksen 9.12.2010 tekemällään päätöksellä. Air Baltic Corporation nosti siten ensimmäisen kanteen, joka hylättiin 12.8.2011.

18. Air Baltic Corporation valitti myöhemmin l’administratīvā apgabaltiesaan (Latvia) ja vaatii sen päätöksen kumoamista, jolla kyseinen hallinnollinen sakko määrättiin.

19. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on niin, että vaikka Latvian lainsäädännössä vaaditaan esittämään rajalla voimassa olevaan matkustusasiakirjaan liitetty voimassa oleva viisumi, unionin oikeudesta ei käy selkeästi ilmi vaatimus siitä, että ylittäessään unionin ulkorajoja viisumivelvollisilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on oltava hallussaan voimassa oleva viisumi, [5] joka on liitetty niin ikään voimassa olevaan matkustusasiakirjaan, eikä myöskään se, että viisumin sisältävän matkustusasiakirjan mitätöinnillä on jokin vaikutus viisumin pätevyyteen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siten, saattoivatko rajavartijat tosiasiallisesti katsoa, että mainitulta Intian kansalaiselta puuttui rajanylitykseen tarvittavat matkustusasiakirjat. Tämä tuomioistuin tähdentää vielä, kuten tässä tuomioistuimessa pidetyn menettelyn asianosaiset ovat korostaneet, että jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset noudattavat erilaisia menettelyjä tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalaiset tulevat ulkorajoille ja heillä on hallussaan sekä pätemättömään matkustusasiakirjaan liitetty voimassa oleva viisumi että erillinen voimassa oleva matkustusasiakirja, jossa ei kuitenkaan ole viisumia.

4 — Tämä säännös on ymmärrettävä siten, että maahantulon salliminen edellyttää, että kolmannen valtion viisumivelvollisen kansalaisen on esitettävä voimassa oleva matkustusasiakirja, johon on liitetty voimassa oleva viisumi.

5 — Ks. luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001 (EYVL L 81, s. 1) sekä sen muutossäädökset.

20. Koska administratīvā apgabaltiesalla oli vaikeuksia unionin oikeuden tulkinnassa, se on päättänyt lykätä asian ratkaisua ja saattaa unionin tuomioistuimen kirjaamoon 7.12.2012 saapuneella ennakkoratkaisupyynnöllä SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi seuraavat kolme ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Onko [Schengenin rajasäännöstön] 5 artiklaa tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaisen maahantulon välttämättömänä ennakkoedellytyksenä on se, että hänellä on voimassa olevaan matkustusasiakirjaan liitetty voimassa oleva viisumi?

2) Johtaako sen matkustusasiakirjan mitätöinti, johon viisumitarra oli kiinnitetty, [viisumisäännöstön] säännösten mukaan myös myönnetyn viisumin pätemättömyyteen?

3) Ovatko kansalliset oikeussäännöt, joissa kolmannen maan kansalaisen maahantulon välttämättömänä ennakkoedellytyksenä on se, että hänellä on voimassa olevaan matkustusasiakirjaan liitetty voimassa oleva viisumi, [Schengenin rajasäännöstön] ja [viisumisäännöstön] säännösten mukaisia?”

III **Asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

21. Air Baltic Corporation, Latvian, Italian ja Suomen hallitukset, Sveitsin valaliitto [6] sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle.

22. Air Baltic Corporation, Latvian ja Suomen hallitukset sekä komissio esittivät 19.3.2014 pidetyssä istunnossa suulliset huomautuksensa.

IV **Oikeudellinen arviointi**

23. Jos sen matkustusasiakirjan pätemättömyyden, johon viisumi on liitetty, on vaikutettava itse viisumin pätevyyteen, kysymystä siitä, sallitaanko kolmannen valtion kansalaisen pääsy unionin alueelle, kun tällä on hallussaan viisumin sisältävä pätemätön matkustusasiakirja sekä pätevä matkustusasiakirja, ei tarvitse esittää.

24. Minun on täten järjesteltävä hieman uudelleen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä voidakseni aloittaa toisen kysymyksen arvioinnilla. Sen jälkeen tutkin kysymystä siitä, vaaditaanko Schengenin rajasäännöstössä, että voimassa olevassa matkustusasiakirjassa on oltava voimassa oleva viisumi unionin ulkorajan ylityshetkellä. Jos vastaus on kielteinen, minun on lopuksi selvitettävä, onko jäsenvaltioilla toimivalta asettaa Schengenin rajasäännöstön ja viisumisäännöstön yhteydessä näissä säännöstöissä säädettyihin edellytyksiin nähden ylimääräinen maahantuloedellytys.

A *Viisumin sisältävän matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisen mahdollinen vaikutus viisumin voimassaoloon*

25. Huomautan heti alkuun, että viisumisäännöstön 34 artiklassa säädetään edellytyksistä, joilla viisumi mitätöidään tai kumotaan. Viisumi mitätöidään, jos käy ilmi, että viisumin myöntämistä koskevat edellytykset eivät täyttyneet sen myöntämisajankohtana, [7] tai kumotaan, jos käy ilmi, että sen myöntämistä koskevat edellytykset eivät enää täyty. [8]

6 — Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL 2008, L 53, s. 52).

7 — Viisumisäännöstön 34 artiklan 1 kohta. Ks. myös Schengenin rajasäännöstön liitteessä V olevan A osan 2 kohta.

8 — Viisumisäännöstön 34 artiklan 2 kohta.

26. Molemmissa tapauksissa viisumisäännöstössä täsmennetään, että joko viisumin myöntäneiden toimivaltaisten viranomaisten tai muun jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on päättää viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta. [9] Viisumin pätevyyttä koskevat päätökset kuuluvat siis yksinomaan jäsenvaltioiden viranomaisille.

27. Viisumin kumoaminen tai mitätöinti on ilmoitettava liittämällä siitä maininta itse viisumiin. [10] Viisumin mitätöinti- tai kumoamispäätös sekä päätöksen perusteena olevat syyt on vielä ilmoitettava viisumin hakijalle yhdenmukaistetulla lomakkeella. [11]

28. Lomakkeesta ilmenee, että viisumihakemuksen jättöhetkellä esitetyn matkustusasiakirjan voimassaolon päättyminen ei kuulu perusteisiin, joilla viisumin mitätöinti tai kumoaminen voidaan perustella. Kaavakkeesta ilmenee, että ainoa matkustusasiakirjaa suoraan koskeva peruste liittyy siihen, että esitetty matkustusasiakirja on ”virheellinen, väärä tai väärennetty”.

29. Koska asiassa ei ole kiistetty sitä, että pääasian oikeusriidassa kyseessä oleva Intian kansalainen täytti viisumin myöntämisen edellytykset hakiessaan viisumia, kyse on siitä, saattoiko viisumin sisältävän passin voimassaolon päättyminen johtaa viisumin kumoamiseen.

30. Viisumia hakeva henkilö on viisumia hakiessaan velvollinen esittämään voimassa olevan matkustusasiakirjan. Viisumisäännöstön 34 artiklasta ja liitteestä VI yhdessä luettuina ilmenee, ettei matkustusasiakirjan voimassaolon päättyminen viisumin myöntämisen jälkeen aseta kyseenalaiseksi viisumin myöntämisen edellytysten täyttymistä, ainakin jos mainittu henkilö pystyy toimittamaan uuden voimassa olevan matkustusasiakirjan.

31. On myös korostettava, että viisumisäännöstössä taataan muutoksenhakuoikeus henkilöille, joiden viisumi on kumottu. Muutosta on haettava kumoamispäätöksen tehneeltä jäsenvaltiolta, ja hakijoille on kerrottava olemassa olevista muutoksenhakukeinoista. Lisäksi tieto viisumin kumoamisesta on ilmoitettava ja tallennettava viisumitietojärjestelmään (VIS). [12] Tätä tiedonsaanti- ja muutoksenhakuoikeutta ei voitaisi taata, jos Schengen-viisumin voimassaolo saatettaisiin riippuvaiseksi kolmannen valtion viranomaisten päätöksestä.

32. Mitätöintiä ja kumoamista koskeva oikeudellinen järjestelmä viisumisäännöstöllä vahvistettuna näyttää siis perustuvan oletukseen, jonka mukaan juuri jäsenvaltioiden viranomaiset päättävät mitätöinnistä tai kumoamisesta. Tässä mielessä noudatetaan tietynlaista menettelytapojen samansuuntaisuutta, koska nämä viranomaiset myös myöntävät viisumit. [13]

33. Myönnetyn viisumin oikeusvaikutukset ulottuvat näet kaikkiin jäsenvaltioihin. On tärkeää, ettei viisumin myöntämistä tai sen epäämistä koskevaa toimivaltaa kierretä kolmansien valtioiden viranomaisten päätöksillä. Toisin sanoen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen on oltava etusijalla, kunnes unionin rajavartijat mahdollisesti toteavat sellaisen merkittävän muutoksen asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen tilanteessa, jolla voidaan perustella, että viisumin myöntäneen viranomaisen tekemä arviointi voitaisiin kyseenalaistaa.

9 — Tilanteesta, jossa muun kuin viisumin myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää viisumien mitätöimisestä, ks. tuomio asiassa Vo, C-83/12 PPU (EU:C:2012:202, 39 kohta). Kun muun kuin viisumin myöntäneen jäsenvaltion viranomaiset mitätöivät tai kumoavat viisumin, näiden viranomaisten on ilmoitettava asiasta viisumin myöntäneen jäsenvaltion viranomaisille (ks. viisumisäännöstön 34 artiklan 1 ja 2 kohdan loppuosa).

10 — Viisumisäännöstön 34 artiklan 5 kohta.

11 — Viisumisäännöstön 34 artiklan 6 kohta sekä liite VI.

12 — Viisumisäännöstön 34 artiklan 6–8 kohta.

13 — Näin olisi myös ymmärrettävissä, ettei pääasian valittaja voinut ennakoida pelkästään esitetyn passin pätemättömyyden perusteella sitä, miten unionin rajavartijat suhtautuisivat viisumiin, ja ettei valittaja voinut evätä kyseisen matkustajan lennolle pääsyä jo Moskovassa koneeseen nousun yhteydessä, koska ensinnäkin passista kävi selvästi ilmi, että sen sisältämät viisumit olivat edelleen voimassa, ja toiseksi viisumisäännöstössä joka tapauksessa varataan jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille toimivalta kumota viisumi. Jos lentoyhtiö olisi toiminut toisella tavalla ja katsonut viisumin pätemättömäksi yksistään sillä perusteella, että passin voimassaoloaika oli päättynyt, ja evännyt sen mukaisesti koneeseen pääsyn Moskovassa, viisumisäännöstön 34 artiklassa säädetyt takeet olisivat menettäneet tehokkaan vaikutuksensa.

34. En siis voi yhtyä Latvian hallituksen istunnossa esittämään kantaan, jonka mukaan viisumin sisältävän passin tultua pätemättömäksi koko passi – siis myös passin sisältämä Schengen-viisumi – on enää vain arvoton paperinpala.

35. Kaiken edellä esitetyn perusteella on aiheellista todeta, että Schengen-viisumin pätemättömyyden toteava päätös voidaan tehdä ainoastaan viisumisäännöstön 34 artiklassa säädetyin edellytyksin ja että päätös kuuluu joka tapauksessa yksinomaan jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaan. Schengen-viisumin sisältävän matkustusasiakirjan voimassaolon päättyminen ei siis yksistään voi vaikuttaa viisumin voimassaoloon, kuten myös kyseessä olevan passin myöntäneet viranomaiset ovat myöntäneet lisätessään maininnan, jossa todetaan, että vaikka passi on mitätöity, sen sisältämiä voimassa olevia viisumeita ei ole mitätöity.

B *Väitetty velvollisuus esittää voimassa olevan matkustusasiakirjan sisältämän voimassa oleva viisumi*

36. Jos Intian kansalaisen pääsyä unionin alueelle ei voitu evätä yksistään sillä perusteella, että Schengen-viisumin sisältävä passi oli kumottu, koska passin pätemättömyys ei yksistään vaikuta viisumin voimassaoloon, on vielä selvitettävä, asetetaanko Schengenin rajasäännöstössä maahanpääsyn edellytykseksi voimassa olevaan matkustusasiakirjaan sisältyvän voimassa olevan viisumin hallussapito.

37. Tämän selvittämiseksi osoitan ensin sanamuodon mukaisen tulkinnan riittämättömyyden kieliversioiden erojen vuoksi sekä tarpeen tukeutua systeemiseen arviointiin. Tämän jälkeen varmistan ennen muutamien loppupäätelmien tekoa, että teleologinen tulkinta vahvistaa systeemisestä arvioinnista johdetut päätelmät.

1. Sanamuodon mukaisen tulkinnan riittämättömyys sekä kieliversioiden erot

38. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa luetellaan edellytykset, jotka kolmansien valtioiden kansalaisten on täytettävä, jotta heidän pääsynsä unionin alueelle voidaan sallia. Siinä luetellaan viisi kumulatiivista edellytystä: a alakohdassa kolmannen valtion kansalaiselta edellytetään, että hänellä on hallussaan rajanylitykseen oikeuttava voimassa oleva matkustusasiakirja tai -asiakirjat, ja b alakohdassa puolestaan todetaan, että mainitulla kansalaisella on oltava ”voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan”.

39. Jo kyseisen 5 artiklan 1 kohdan tiukasta sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ilmenee yhtäältä, että voimassa olevan matkustusasiakirjan hallussapidon edellytys on erotettu viisumin hallussapidon edellytyksestä, ja toisaalta, ettei lainsäätäjä ole tehnyt yhtään täsmennystä näiden asiakirjojen ”fyysistä” ilmiasua koskevista edellytyksistä.

40. Sen perusteella, mitä Suomen hallitus on esittänyt, olen kuitenkin sitä mieltä, ettei Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohtaa voida tarkastella erikseen, vaikka siihen ei sisälly nimenomaista velvollisuutta, jonka mukaan unionin ulkorajojen ylityshetkellä on esitettävä voimassa olevaan matkustusasiakirjaan liitetty voimassa oleva viisumi, kun otetaan huomioon järjestelmä, johon se kuuluu. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohtaa on siten luettava yhdessä paitsi Schengenin rajasäännöstön muiden säännösten myös viisumisäännöstön, johon Schengenin rajasäännöstöllä on tiivis yhteys,[14] asiaa koskevien säännösten kanssa.

41. Täten on ehdotettu täysin perinteiseen tapaan sanamuodon mukaisen arvioinnin täydentämistä systeemisellä ja teleologisella arvioinnilla. Tämä on tarpeen etenkin, kun tähän menettelyyn osallistuneet osapuolet ovat viitanneet Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohtaan puidakseen kysymystä siitä, ymmärretäänkö mainitun rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa

14 — Ks. esim. viisumisäännöstön 21 artiklan 1 kohta.

tarkoitettu voimassa oleva viisumi viisumisäännöstössä tarkoitetulla tavalla niin, että sen on oltava voimassa olevassa matkustusasiakirjassa. Kun Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa todetaan, että matkustusasiakirjaan ”on liitetty” voimassa oleva viisumi, tarkoittaa se Suomen hallituksen mukaan sitä, että rajalla voidaan esittää ainoastaan yksi voimassa oleva viisumin sisältävä matkustusasiakirja.

42. Pääasian valittaja huomauttaa tästä, että vaikka Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdan latviankielisessä versiossa todetaan nimenomaisesti, että voimassa olevassa matkustusasiakirjassa on oltava viisumi, näin ei todeta muissa kieliversioissa. Tanskan-, englannin-, ranskan- ja ruotsinkielisissä versioissa ainoastaan vaaditaan, että matkustusasiakirjaan ”on liitetty” viisumi, mikä ei välttämättä tarkoita, että voimassa oleva matkustusasiakirjan olisi konkreettisesti sisällettävä viisumi.

43. Vaikka esitetty kysymys koskee Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan tulkintaa, eikä 5 artiklan osalta ole mainittu yhtään eroa eri käännösversioiden välillä, on todettava, että saman säännöstön 7 artikla on unionin ulkorajojen yhteistä hallintaa koskeva perussäännös, josta voi olla hyötyä mainitulle 5 artiklalle annettavan tulkinnan selvittämisessä.

44. Tästä on muistutettava, että unionin toimen yhdenmukaisen soveltamisen ja tulkinnan vaatimus edellyttää, ettei toimen yhtä kieliversiota tarkastella irrallaan muista kieliversioista vaan että sitä tulkitaan sen laatijoiden todellisen tahdon ja laatijoiden tavoitteleman päämäärän mukaisesti ottaen huomioon muun muassa muilla yhteisön virallisilla kielillä laaditut versiot.[15] Jossakin kieliversiossa käytettyä säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kieliversioihin nähden, koska tällainen lähestymistapa ei vastaisi unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaatimusta.[16]

45. Tarve vahvistaa Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaiseen tulkintaan perustuva ensimmäinen päätelmä kuin myös tarve ratkaista mainitun säännöstön 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdan eri kieliversioiden tulkintaongelma vaativat täydentämään päättelyä systeemisellä ja teleologisella arvioinnilla.

2. Systeeminen arviointi

46. Aloitan viisumisäännöstön arvioinnista, koska viisumi myönnetään ennen unionin ulkorajoilla tehtävää rajatarkastusta.

47. Kolmannen valtion kansalaisen on siis pääsääntöisesti jätettävä viisumihakemuksensa toimivaltaiselle konsulaatille kolme kuukautta ennen vierailun alkua.[17] Hänen on erityisesti esitettävä yhdenmukainen hakemuslomake[18] sekä matkustusasiakirja,[19] jonka on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun viimeisen jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen.[20] Matkustusasiakirjassa on lisäksi oltava ainakin kaksi tyhjää sivua, ja sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana.[21] Yhdenmukaisen hakemuslomakkeen kentissä 12–16 on ilmoitettava lisäksi hakijan esittämän matkustusasiakirjan laji, numero, myöntämispäivä, viimeinen voimassaolopäivä sekä sen myöntänyt viranomainen.

15 — Tuomio yhdistetyissä asioissa Zurita García ja Choque Cabrera, C-261/08 ja C-348/08 (EU:C:2009:648, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Tuomio yhdistetyissä asioissa Zurita García ja Choque Cabrera (EU:C:2009:648, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Viisumisäännöstön 9 artiklan 1 kohta.

18 — Viisumisäännöstön 10 artiklan 3 kohdan a alakohta sekä liite I.

19 — Viisumisäännöstön 10 artiklan 3 kohdan b alakohta.

20 — Tilanteessa, jossa on kyse useammasta vierailusta, kuten on kyse pääasiassa. Ks. viisumisäännöstön 12 artiklan a alakohta.

21 — Viisumisäännöstön 12 artiklan b ja c alakohta.

48. Kun täytetty viisumihakemus on jätetty toimivaltaiselle viranomaiselle, tämän on varmistettava, ”täyttääkö hakija Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a, c, d ja e alakohdan mukaiset maahantulon edellytykset”, [22] ja erityisesti se, ettei esitetty matkustusasiakirja ole ”virheellinen, väärä tai väärennetty”. [23] Toistuvaisviisumin, jollainen on myönnetty, voimassaoloaika voi olla kuudesta kuukaudesta viiteen vuoteen. [24]

49. Viisumitarra on täytettävä viisumisäännöstön 27 artiklassa ja liitteessä VII vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Tarraan on merkittävä tiedot ajanjaksosta, jonka aikana viisumin haltija voi tehdä suunnittelemansa matkan, sekä sen matkustusasiakirjan numero, johon viisumitarra kiinnitetään, ellei viisumia ole kiinnitetty erilliseen lomakkeeseen. [25] Tämän jälkeen tarra on kiinnitettävä viisumisäännöstön 29 artiklan ja liitteen VII säännösten mukaisesti. Kiinnitys on tehtävä periaatteessa ”matkustusasiakirjan ensimmäiselle sivulle, jolla ei ole merkintöjä tai leimoja”, [26] ellei viisumia ole kiinnitetty erilliseen lomakkeeseen. [27]

50. Viisumin myöntämisajankohta ei ole sama kuin unionin ulkorajan ylittämisajankohta. [28] Näin on varsinkin silloin, kun toistuvaisviisumi voi olla voimassa kuudesta kuukaudesta viiteen vuoteen, kuten on jo todettu. Viisumisäännöstössä vaaditaan ainoastaan, että viisumihakemuksen jättöhetkellä esitetyn matkustusasiakirjan on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta hakijan suunnitteleman viimeisen unionin alueelta poistumisen jälkeen. [29] Joka tapauksessa toistan, että tämä täsmennys pätee ainoastaan edellytyksiin, jotka on täytettävä viisumia haettaessa, koska konsuliviranomaisilla ei missään tilanteessa ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mitä matkustusasiakirjalle tapahtuu viisumihakemuksen jätön ja unionin ulkorajojen tosiasiallisen ylitysajankohdan välisenä aikana.

51. Näin ollen kun viisumi on myönnetty konsuliviranomaisten varmistettua etenkin esitetyn matkustusasiakirjan voimassaolon, rajavalvonnassa on kyse toisesta vaiheesta. [30]

52. Schengenin rajasäännöstöstä taas totean heti alkuun, että sen tavoitteena on vahvistaa ”säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta”. [31] On erittäin tärkeää, että näitä sääntöjä sovelletaan yhdenmukaisesti, ja jaankin tältä osin pääasian valittajan esittämän huolen tämän mainitessa toisistaan poikkeavat kansalliset käytännöt.

53. Kuten on jo muistutettu, Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa vahvistettuihin maahantuloedellytyksiin sisältyy etenkin velvollisuus voimassa olevan rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirjan tai -asiakirjojen hallussapidosta sekä velvollisuus voimassa olevan viisumin hallussapidosta silloin, kun sitä vaaditaan. On todettava, ettei näihin maahantuloedellytyksiin sisälly edellytystä, joka koskee velvollisuutta esittää jokin *tietty* voimassa oleva matkustusasiakirja, jossa on *tietty* voimassa oleva viisumi.

22 — Viisumisäännöstön 21 artikla.

23 — Viisumisäännöstön 21 artiklan 3 kohdan a alakohta.

24 — Viisumisäännöstön 24 artiklan 2 kohta.

25 — Ks. viisumisäännöstön liitteessä VII oleva 6 kohta.

26 — Viisumisäännöstön liitteen VIII 1 kohta.

27 — Ks. viisumisäännöstön 29 artiklan 2, 3 ja 5 kohta.

28 — Poikkeukkeustapauksissa: ks. viisumisäännöstön VI luku.

29 — Viisumisäännöstön 12 artiklan a alakohta.

30 — Viisumisäännöstön 30 artiklassa täsmennetään, ettei viisumin hallussapito ilman muuta merkitse maahantulo-oikeutta.

31 — Schengenin rajasäännöstön 1 artikla.

54. Kun kolmannen valtion kansalainen ylittää rajan, hänelle tehdään perusteellinen tarkastus, johon kuuluu Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten tarkistaminen sekä sen yksityiskohtainen tarkistaminen, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on matkustusasiakirja, ”jonka voimassaolo ei ole päättynyt”, ja että tähän asiakirjaan on ”*liitetty*” vaadittu viisumi.[32] Myös ”matkustusasiakirjassa olevat” maahantulo- ja maastalähtöleimat tutkitaan päivämääriä vertaamalla sen varmistamiseksi, ettei mainittu kansalainen ole jo ylittänyt unionin alueella oleskelun sallittua enimmäisaikaa.

55. Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdassa säädetyssä perusteellisen tarkastuksen vaiheessa on aiheellista erottaa kaksi vaihetta: ensiksi tarkistetaan pelkästään se, että kolmannen valtion kansalaisella on varmasti voimassa oleva matkustusasiakirja sekä viisumi, ennen toista, varsinaista tarkistusta, jossa on toisin sanoen kyse perinpohjaisemmasta tarkastuksesta, jossa muun muassa etsitään väärentämiseen tai väärennökseen viittaavia merkkejä, vertaillaan maahantulo- ja maastalähtöpäivämääriä sekä tarkistetaan paluumatkan vaatimien varojen riittävyys.[33]

56. Voimassa olevan matkustusasiakirjan esittämistä koskevan vaatimuksen erottaminen voimassa olevan viisumin esittämistä koskevasta vaatimuksesta, mikä oletettiin Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohtaa luettaessa, voidaan näin ollen vahvistaa.

57. Tarkastusten jälkeen maahantulo mahdollisesti sallitaan. Tässä tapauksessa viranomaiset leimaavat järjestelmällisesti kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulon ja maastalähdön yhteydessä esittämät ”rajanylitykseen oikeuttavat”matkustusasiakirjat,[34] ”*joissa on* voimassa oleva viisumi”.[35] Voimassa oloa koskeva edellytys ilmaistaan vain viisumin osalta, mutta ei matkustusasiakirjan osalta.

58. Päinvastaisessa tapauksessa eli silloin, kun kolmannen valtion kansalainen ei täytä kaikkia Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, maahanpääsy evätään perustellulla päätöksellä, joka annetaan tiedoksi vakiomuotoisella lomakkeella.[36] Lomakkeeseen sisältyviin epäämisen perusteluihin kuuluu yhtäältä se, ettei kyseessä olevalla henkilöllä ole voimassa olevia matkustusasiakirjoja,[37] ja toisaalta se, ettei hänellä ole voimassa olevaa viisumia.[38]

59. Edellä esitetystä tarkastelusta ilmenee, ettei lainsäätäjä ole asettanut nimenomaista velvollisuutta, jonka mukaan voimassa olevan viisumin on oltava voimassa olevassa matkustusasiakirjassa. Näitä kahta maahantuloedellytystä tarkastellaan erikseen Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa, mutta tällainen erikseen tarkastelu käy ilmi myös muiden säännösten rakenteesta.[39]

60. Näin ollen mikään ei estä sanamuodon mukaiselta eikä systeemiseltä kannalta tulkitsemasta 5 artiklaa siten, että unionin alueelle pääsy ei edellytä, että kolmannen valtion viisumivelvollisella kansalaisella olisi oltava voimassa olevaan matkustusasiakirjaan sisältyvä voimassa oleva viisumi.

61. On kuitenkin vielä varmistettava, ettei tällainen tulkinta vaaranna viisumisäännöstöllä ja Schengenin rajasäännöstöllä ajettavia tavoitteita.

32 — Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohta. Kursivointi tässä.

33 — Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan ii–vi alakohta. Kolmannen valtion kansalaisen kansalliselta alueelta poistumisen osalta Schengenin rajasäännöstössä tehdään uudelleen tietynlainen ero säätämällä siitä, että perusteelliseen maastalähtötarkastukseen kuuluu sen tarkastaminen, että kolmannen valtion kansalaisella on rajanylitykseen oikeuttava asiakirja (Schengenin rajasäännöstön 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan i alakohta), ja tähän voi kuulua myös ”sen tarkistaminen, että henkilöllä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan” (säännöstön 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan i alakohta).

34 — Schengenin rajasäännöstön 10 artiklan 1 kohta.

35 — Schengenin rajasäännöstön 10 artiklan 1 kohdan a alakohta. Kursivointi tässä.

36 — Ks. Schengenin rajasäännöstön 13 artiklan 2 kohta.

37 — Ks. Schengenin rajasäännöstön liitteessä V olevaan B osaan liitetyn lomakkeen A kohta.

38 — Ks. Schengenin rajasäännöstön liitteessä V olevaan B osaan liitetyn lomakkeen C kohta.

39 — Tämän päätelmän näyttää vahvistavan myös komission laatiman Rajavartioiden käytännön oppaan (Schengen-opas) 6.1 kohta (C(2006) 5186 lopullinen, 6.11.2006).

3. Teleologinen tulkinta

62. Schengenin rajasäännöstöllä otetaan käyttöön rajavalvontajärjestelmä, jonka tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä sekä ottaa tällaiset henkilöt kiinni.[40] Lisäksi Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että rajavalvonta ”on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavalvonnan”, ja että ”rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat”.[41]

63. Unionin tuomioistuimen mukaan Schengenin rajasäännöstön ”yleisempänä kehyksenä on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttamalla samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet – – Schengenin sopimuksella perustettu järjestelmä perustuu siis ulkorajavalvonnan yhdenmukaistettujen sääntöjen noudattamiseen ja – nyt käsiteltävässä tapauksessa – siihen, että [Schengenin rajasäännöstössä] säädettyjä edellytyksiä, joilla kolmansien maiden kansalaiset voivat tulla kyseisen sopimuksen sopimusvaltioiden alueelle, noudatetaan tarkasti. Kunkin jäsenvaltion, jonka alue kuuluu Schengen-alueeseen, on nimittäin oltava vakuuttunut kunkin muun kyseisen alueen valtion tekemien tarkastusten tehokkuudesta ja tarkkuudesta”.[42] Edelleen unionin tuomioistuimen mukaan ”rajavalvonnan tarkoituksena on yhtäältä varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä, ja toisaalta estää henkilöitä kiertämästä rajatarkastuksia”.[43]

64. Schengenin rajasäännöstön antaminen puolestaan liittyy myös globaaliin tavoitteeseen luoda vähitellen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, ja itse viisumisäännöstöllä on kaksiulotteinen tavoite: luoda monikerroksinen järjestelmä, jonka avulla pyritään helpottamaan laillista matkustamista ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa yhdenmukaistamalla kansallista lainsäädäntöä ja viisumien myöntämistä koskevia menettelyjä yhä enemmän.[44] Viisumisäännöstöä tulkitessaan unionin tuomioistuin varmistaa näin ollen, ettei matkustamisen helpottamista ja viisuminhakijoiden eriarvoisen kohtelun välttämistä koskevaa tavoitetta vaaranneta.[45]

65. Suomen hallitus väittää, että turvallisuutta, rajanylitysten sujuvuutta, yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisyä sekä rajatylittävän rikollisuuden, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa koskevien tavoitteiden toteuttamista helpotetaan sillä, että voimassa oleva viisumi kiinnitetään niin ikään voimassa olevaan matkustusasiakirjaan.

66. Tätä arviota ei pidä yliarvioida, ja joka tapauksessa sillä ei ole ratkaisevaa painoarvoa.

67. Kuvaillessani edellä Schengenin rajasäännöstön ja viisumisäännöstön yhdistämisellä luotua järjestelmää toin esiin joitakin seikkoja, joilla varmistetaan rajavalvonnan tehokkuus mutta joilla ei voida tukea Suomen hallituksen väitettä. Ulkorajavalvonnasta vastaaville viranomaisille on pääasian yhteydessä esitetty sekä matkustusasiakirja, jonka perusteella viisumi on myönnetty, että ”uusi” matkustusasiakirja. Viranomaiset ovat siten voineet varmistaa ”yhtäpitävyyden” viisumihakemuksen jättöhetkellä toimitetun asiakirjan – jonka toimivaltaiset konsuliviranomaiset ovat tosiasiallisesti

40 — Schengenin rajasäännöstön 12 artiklan 1 kohta sekä tuomio asiassa parlamentti v. neuvosto, C-355/10 (EU:C:2012:516, 70 kohta).

41 — Tuomiot asiassa parlamentti v. neuvosto (EU:C:2012:516, 70 kohta) ja asiassa ANAFE, C-606/10 (EU:C:2012:348, 24 kohta).

42 — Tuomio asiassa ANAFE (EU:C:2012:348, 25 ja 26 kohta).

43 — Tuomio asiassa Adil, C-278/12 PPU (EU:C:2012:508, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 — Ks. viisumisäännöstön johdanto-osan kolmas perustelukappale ja tuomio asiassa Vo (EU:C:2012:202 34 ja 35 kohta).

45 — Tuomio asiassa Koushkaki, C-84/12 (EU:C:2013:862, 52 ja 54 kohta).

tutkineet – ja voimassa olevan viisumin sisältävän, unionin ulkorajojen ylityshetkellä esitetyn asiakirjan välillä. Voimassa olevan matkustusasiakirjan esittämisen ansiosta viranomaiset saattoivat myös vahvistaa asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen henkilöllisyyden sekä tarkistaa ensimmäisen maahantuloedellytyksen täyttymisen. Näiden molempien ajallisesti perättäisten matkustusasiakirjojen yhtäaikainen esittäminen on lisäksi mahdollistanut niiden maahantulo- ja maastalähtöleimojen riittävän tarkastuksen, joiden perusteella viranomaiset varmistavat, ettei oleskelun sallittua enimmäisaikaa ole ylitetty.

68. Vaikka voidaan myöntää, että unionin ulkorajojen tosiasiallinen ja tehokas valvonta on erittäin tärkeää asianomaisille jäsenvaltioille ja että kahden erillisen matkustusasiakirjan, joista toinen on pätevä ja toinen pätemätön, esittäminen hankaloittaa – ehkä – hieman rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten tehtävää,[46] ei kuitenkaan ole osoitettu, että nyt käsiteltävä tapaus olisi vaarantanut tai vaarantaisi erityisellä tavalla Schengenin rajasäännöstöllä tavoiteltavan turvallisuustavoitteen.

69. Panen tältä osin merkille huomattavan eron nyt käsiteltävän tapauksen ja Suomen hallituksen mainitsemien rajavalvonnassa usein toistuvien sellaisten käytännön vaikeuksien välillä, jotka liittyvät siihen, että jotkut kolmannen valtioiden kansalaiset esittävät rajalle saapuessaan enemmän kuin kaksi matkustusasiakirjaa, joista osa on päteviä ja osa pätemättömiä.

4. Päätelmät

70. Sellaisen kolmannen valtion kansalaisen maahantulon salliminen, joka esittää unionin ulkorajavalvonnan yhteydessä pätemättömän matkustusasiakirjan, jossa on hänen tuloonsa unionin alueelle tarvittava viisumi, sekä voimassa olevan matkustusasiakirjan, näyttäisi olevan sopusoinnussa kansainvälisten vaatimusten kanssa. Air Baltic Corporation ja Latvian hallitus ovat itsekin todenneet, ilman että väitettä olisi kiistetty, että Chicagossa 7.12.1944 allekirjoitetun kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 olevassa 3.53 kohdassa suositellaan, että tilanteessa, jossa matkustusasiakirjan voimassaolo on päättynyt, kun siinä on voimassa oleva viisumi, pidetään edelleen viisumia voimassa olevana sen voimassaolon päättymiseen asti, jos siihen on liitetty voimassa oleva matkustusasiakirja.

71. Latvian hallitus kuitenkin epäilee, että tämä olisi sovellettavissa Schengenin rajasäännöstön asiayhteydessä, koska mainitussa yleissopimuksessa suositellaan tällaista käytäntöä tilanteessa, jossa viisumilla mahdollistetaan kolmannen valtion kansalaisen tulo ainoastaan sen myöntäneen valtion alueelle. On kuitenkin todettava, että vaikkei unioni ole mainitun yleissopimuksen sopimuspuoli, se on kutienkin tietyllä tavalla jo omaksunut osittain tämän kansainvälisen vaatimuksen, koska viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laadittuun käsikirjaan[47] komission 4.8.2011 tekemällä täytäntöönpanopäätöksellä (K(2011) 5501 lopullinen) tehdyllä muutoksella käsikirjan 4.1.1. kohtaan lisättiin uusi kohta, jonka mukaan ”matkustajalla on lähtökohtaisesti oltava voimassa olevaan matkustusasiakirjaan kiinnitetty voimassa oleva viisumi. Kun Schengen-viisumin haltijan matkustusasiakirjan kaikki tyhjät sivut on käytetty viisumien tai maahantulo- ja maastalähtöleimojen lisäämiseen, kyseinen henkilö voi kuitenkin matkustaa varustettuna ’täydellisellä’ voimassa olevan viisumin sisältävällä matkustusasiakirjalla, joka ei ole pätevä, ja uudella matkustusasiakirjalla”.[48]

46 — Joka tapauksessa tehtävää ei ole vaikeutettu Schengenin rajasäännöstön 10 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetussa poikkeustapauksessa; tämän kohdan mukaan maahantulo- tai maastalähtöleiman merkitsemisestä voidaan luopua asianomaisen kolmannen maan kansalaisen pyynnöstä, jolloin maahantulo tai maastalähtö on kirjattava erilliseen asiakirjaan, johon tehdään erinäisiä mainintoja ja joka on annettava mainitulle kansalaiselle. Tällaisessa tapauksessa viranomaisten on oleskelun sallitun enimmäisajan noudattamisen varmistamiseksi tarkistettava myös ainakin kaksi asiakirjaa, toisin sanoen yhtäältä erillinen asiakirja ja toisaalta matkustusasiakirja, johon sisältyy tarvittaessa voimassa oleva viisumi. Viisumitarra voidaan joissakin tapauksessa kiinnittää myös erilliseen viisumilomakkeeseen (ks. viisumisäännöstön 29 artiklan 2, 3 ja 5 kohta).

47 — Päätös K(2010) 1620 lopullinen, 19.3.2010.

48 — Jo Schengen-käsikirjassa on todettu, ettei tyhjien sivujen puuttuminen passista ole sinänsä pätevä ja riittävä peruste henkilön maahantulon epäämiseksi (ks. mainitun käsikirjan 4.5 kohta).

72. Komissio on siten katsonut, että kahden sellaisen erillisen matkustusasiakirjan esittäminen, joista toinen ei ole pätevä mutta sisältää voimassa olevan viisumin ja toinen on voimassa mutta siitä puuttuu viisumi, ei vaaranna unionin ulkorajavalvonnan tehokkuutta. Latvian hallitus puolestaan tarkensi istunnossa panneensa mainitun suosituksen täytäntöön kansallisen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

73. Viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditun käsikirjan 4.1.1 kohdassa tosin tarkastellaan ainoastaan sellaista nimenomaista tapausta, jossa viisumin sisältävä matkustusasiakirja on todettu pätemättömäksi tyhjien sivujen puuttumisen vuoksi, ja kohdalla on lisäksi ainoastaan suosituksellinen arvo. On kuitenkin tärkeää varmistaa viisumisäännöstön kaikkien tavoitteiden, myös edullisen viisumikohtelun etsimisen (visa shopping) ja viisuminhakijoiden eriarvoisen kohtelun ehkäisemistä koskevan tavoitteen, toteutuminen.[49]

74. Tässä suhteessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, pääasian valittajan sekä Latvian hallituksen esiin tuomat erot kansallisissa käytännöissä ovat huolestuttavia, koska niiden seurauksena unionin ulkorajoista tulee enemmän tai vähemmän läpäiseviä. On siis olemassa todellinen, Air Baltic Corporationin mainitsema riski siitä, että kansallisten viranomaisten vapaus sallia tai evätä unionin alueelle pääsy tilanteessa, jossa esitetään kaksi matkustusasiakirjaa, joista toinen on pätemätön ja sisältää viisumin ja toinen on voimassa mutta siitä puuttuu viisumi, muodostuu perusteeksi valita jäsenvaltio, jonka kautta kolmannen valtion kansalainen haluaa tulla unionin alueelle. On siis välttämätöntä yhdenmukaistaa rajavartijoiden käytäntöä myös muissa tapauksissa kuin pelkästään silloin, kun matkustusasiakirjoissa ei ole enää tyhjiä lisälehtiä.

75. Lisäksi syyt, jotka johtivat siihen, että matkustusasiakirjan myöntäneen kolmannen valtion viranomainen totesi, että se ei ole pätevä, eivät useimmiten päädy ulkorajavalvonnasta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten tietoon. Näitä syitä ei tiedetä myöskään pääasiassa. Pätemättömän matkustusasiakirjan ja voimassa olevan matkustusasiakirjan esittävän kolmannen valtion kansalaisen maahantuloa ei mielestäni kuitenkaan ole syytä rajoittaa ainoastaan tapauksiin, joissa pätemättömyys johtuu tyhjien lisälehtien puutumisesta, jos pätemättömyys ”korjataan” esittämällä matkustusasiakirja, jonka voimassaolo kattaa unionissa oleskelun sallitun enimmäisajan, kun uuden esitetyn asiakirjan aitoutta koskevat tarvittavat tarkastukset on tehty.

76. Joka tapauksessa on niin, että jos komissio ja jäsenvaltiot, jotka ovat noudattaneet komission suositusta, ovat katsoneet viimeksi mainitussa tapauksessa, ettei oleskelun keston tarkastamista ole vaikeutettu erillisten matkustusasiakirjojen esittämisellä, minun on vaikea ymmärtää, miksi niin olisi käsiteltävässä tilanteessa. Kuten olen näet jo korostanut, Intian kansalaisen esittämien kahden matkustusasiakirjan välillä taattu ajallinen jatkuvuus antoi rajavartijoille mahdollisuuden varmistua, ettei unionin alueella oleskelun sallittua aikaa ollut ylitetty. Täsmennän lopuksi, ettei tällainen mahdollisuus rajoita Schengenin rajasäännöstön 11 artiklan soveltamista; siinä säädetään, että ”jos kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjassa ei ole maahantuloleimaa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat olettaa, että haltija ei täytä tai ei enää täytä asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavia oleskelun kestoa koskevia vaatimuksia”, ja tämä olettama on kumottavissa.

77. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kolmannen valtion viisumivelvolliselta kansalaiselta unionin ulkorajojen ylityshetkellä vaaditun voimassa olevan viisumin ei tarvitse välttämättä sisältyä voimassa olevaan matkustusasiakirjaan ja että mainitun säännöstön 5 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa

49 — Ks. viisumisäännöstön johdanto-osan 18 perustelukappale. Latvian hallituksen huomautusten mukaan pääasiassa kyseessä oleva Intian kansalainen on ilmeisesti päästetty unionin alueelle, kun hän saapui samankaltaisissa olosuhteissa muiden jäsenvaltioiden kuin Latvian tasavallan rajoille.

tarkoitettuja maahantuloedellytyksiä voidaan tarkastella erikseen, jos mainittu kansalainen esittää ulkorajojen ylityshetkellä aidon matkustusasiakirjan, jonka voimassaoloaika kattaa Schengen-viisumissa, joka puolestaan sisältyy pätemättömäksi tulleeseen matkustusasiakirjaan, sallitun oleskelun enimmäisajan.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

78. Jos Schengenin rajasäännöstössä ja viisumisäännöstössä ei vaadita viisumivelvollista kolmannen valtion kansalaista esittämään viisumia voimassa olevassa matkustusasiakirjassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääsääntöisesti, onko jäsenvaltioilla toimivalta asettaa uusia maahantuloedellytyksiä yllä mainittuihin kahteen säännöstöön jo sisältyvien edellytysten lisäksi.

79. Vaikka maahantuloedellytykset luetellaan Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa, artiklaa on välttämättä luettava yhdessä mainitun säännöstön 13 artiklan kanssa, jossa käsitellään tapauksia, joissa maahanpääsy evätään.

80. Maahanpääsy on siis ”evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä”. Epäämispäätöksestä on ilmoitettava kolmannen valtion kansalaiselle yhdenmukaistetulla lomakkeella.[50] Lomakkeeseen sisältyy yhdeksän epäämisperustetta. Kahdeksan liittyy Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan maahantuloedellytyksiin.[51]

81. Vain yksi epäämisperuste ei liity suoraan mainittuun 5 artiklaan, nimittäin oleskelun sallitun enimmäisajan ylittämistä koskeva peruste.

82. Joka tapauksessa on niin, ettei yhdenmukaisessa lomakkeessa oteta huomioon mahdollisuutta, että rajavartijat lisäisivät ylimääräisen epäämisperusteen lomakkeessa olevaan luetteloon.

83. Sen perusteella, mitä unionin tuomioistuin on todennut viisumisäännöstön 32 artiklasta asiassa Koushkaki annetussa tuomiossa,[52] se, että Schengenin rajasäännöstön 13 artiklassa säädetään saman säännöstön 5 artiklaan viittaamalla luettelo syistä, joiden nojalla pääsyn epäämistä koskeva päätös on tehtävä, sekä se, että syyt on nimenomaisesti ilmoitettava hakijalle liitteessä VI olevalla vakiolomakkeella, ”ovat seikkoja, jotka puoltavat tulkintaa, jonka mukaan epäämisperusteet on tyhjentävästi lueteltu – – luettelossa”.

84. Lisäksi laillisen matkustamisen helpottamista koskeva viisumisäännöstön tavoite, josta unionin tuomioistuin muistuttaa edellä mainitussa asiassa Koushkaki annetun tuomion 52 kohdassa, vaarantuisi, jos jäsenvaltion viranomaisilla olisi mahdollisuus evätä kolmannen valtion kansalaisen maahantulo, vaikka tämä täyttää kaikki Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa luetellut maahantuloedellytykset eikä ole ylittänyt oleskelun sallittua enimmäisaikaa.

85. Myös edullisen viisumikohtelun etsimisen torjuminen edellyttää varmistamaan maahantuloedellytysten ja niihin liittyen maahantulon epäämisperusteiden yhdenmukaisen soveltamisen.[53]

50 — Schengenin rajasäännöstön liitteessä V oleva B osa.

51 — Epäämisperusteet A ja B liittyvät Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Epäämisperusteet C ja D liittyvät mainitun säännöstön 5 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Epäämisperusteet E ja G puolestaan liittyvät mainitun säännöstön 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Epäämisperuste H liittyy saman säännöstön 5 artiklan 1 kohdan d ja e alakohtaan, kun taas peruste I liittyy niin ikään mainitun säännöstön 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaan.

52 — EU:C:2013:862, 32 kohta.

53 — Ks. vastaavasti tuomio asiassa Koushkaki (EU:C:2013:862, 53 kohta).

86. Lisään vielä, että toisin kuin edellä mainitussa asiassa Koushkaki, kansallisen lainsäätäjän käyttöön ottamaa lisäedellytystä ei voida rinnastaa sellaisten yksittäisten tilanteiden monimutkaisiin arviointeihin, joihin voidaan soveltaa harkintavaltaa, jonka unionin lainsäätäjä on unionin tuomioistuimen mukaan tarkoituksellisesti jättänyt jäsenvaltioille viisumien myöntämisen tiettyjen epäämisperusteiden konkreettisen arvioinnin osalta.[54]

87. Kuten komissio on täysin perustellusti huomauttanut istunnossa, edellä mainitussa asiassa Koushkaki annetussa tuomiossa tunnustettua harkintavaltaa ei voida soveltaa Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin kahteen lähinnä teknisluonteiseen maahantuloedellytykseen. Kansallisella lainsäätäjällä ei näin ollen ole toimivaltaa lisätä mainittuihin edellytyksiin muuta edellytystä, eikä voida myöskään väittää, että kansallinen lainsäätäjä on käsiteltävässä asiassa käyttänyt harkintavaltaansa tulkitakseen kahta ensimmäistä edellytystä toisiinsa liittyen niin, että ensimmäinen edellytys on mahdollista täyttää vain samanaikaisesti toisen kanssa.

88. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä mainitun säännöstön 13 artiklan kanssa on näin ollen tulkittava siten, etteivät jäsenvaltiot voi asettaa kolmansien valtioiden kansalaisille lisäedellytyksiä, jotta voidaan sallia heidän tulonsa unionin alueelle.

V **Ratkaisuehdotus**

89. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa administratīvā apgabaltiesan esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, sellaisina kuin olen ne uudelleen järjestellyt, seuraavasti:

1) Schengen-viisumin pätemättömyyden toteava päätös voidaan tehdä ainoastaan yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) 34 artiklassa säädetyin edellytyksin, ja joka tapauksessa päätös kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaa. Matkustusasiakirjan, johon on kiinnitetty Schengen-viisumi, voimassaolon päättyminen ei siis yksistään voi vaikuttaa viisumin pätevyyteen.

2) Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) on tulkittava siten, että viisumivelvollinen kolmannen maan kansalainen, joka saapuu Euroopan unionin ulkorajoille pätemättömään matkustusasiakirjaan liitetyn voimassa olevan viisumin sekä sellaisen voimassa olevan matkustusasiakirjan kanssa, jossa ei ole viisumia, täyttää mainitun säännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sekä 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistetut maahantulon edellytykset, jos uuden matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa tosiasiallisesti Schengen-viisumissa sallitun oleskelun enimmäisajan.

3) Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä saman säännöstön 13 artiklan kanssa on tulkittava siten, etteivät jäsenvaltiot voi asettaa kolmansien valtioiden kansalaisille lisäedellytyksiä, jotta voidaan sallia heidän tulonsa Euroopan unionin alueelle.

54 — Ks. asiassa Koushkaki annetun tuomion 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat (EU:C:2013:862).