

**Sag C-226/19**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98,  
stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

14. marts 2019

**Forelæggende ret:**

Rechtbank Den Haag, tingstedet i Haarlem (Nederlandene)

**Afgørelse af:**

5. marts 2019

**Sagsøger:**

K.A.

**Sagsøgt:**

Minister van Buitenlandse Zaken

---

## Hovedsagens genstand

Hovedsagen vedrører et afslag på en ansøgning om visum til kortvarigt ophold, fordi en medlemsstat efter forudgående høring i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 22 gjorde indsigelse, samt en eventuel utilstrækkelig retsbeskyttelse mod denne afslagsgrund.

## Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Denne anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrører for det første spørgsmålet om, på hvilken måde et afslag på et visum på grund af indsigelser fra en anden medlemsstat kan efterprøves under klagesagen vedrørende afslaget, og om denne form for efterprøvelse er et effektivt retsmiddel som omhandlet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), samt for det andet om et sådant afslag under omstændigheder som i denne sag er udtryk for god forvaltning i den betydning, der forudsættes i chartrets artikel 41.

## Præjudicielle spørgsmål

1. Er en klagesag som omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 3, vedrørende en endelig afgørelse om afslag på visum af den grund, der omhandles i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), et effektivt retsmiddel som omhandlet i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder under følgende omstændigheder:

- i begrundelsen for afgørelsen har medlemsstaten anført: »De anses af en eller flere medlemsstater for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundhed, som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 19, henholdsvis 21, eller mod en eller flere medlemsstaters internationale forbindelser«

- hverken i afgørelsen eller under klagesagen anfører medlemsstaten, hvilken særlig eller hvilke særlige af de i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi, nævnte fire grunde, der gøres gældende mod ansøgeren

- under klagesagen anfører medlemsstaten ikke andre nærmere materielle oplysninger eller nogen støtte for den eller de grunde, der ligger til grund for indsigelsen fra den anden medlemsstat (eller de andre medlemsstater)?

2. Er der under de i spørgsmål 1 beskrevne omstændigheder tale om god forvaltning som omhandlet i artikel 41 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, særligt når henses til forvaltningens pligt til at begrunde sine afgørelser?

3.a. Skal spørgsmål 1 og 2 besvares anderledes, såfremt medlemsstaten i den endelige afgørelse om visum henviser til en eksisterende og tilstrækkelig tydeligt angivet mulighed i den anden medlemsstat for at indlede klagesag mod den ved navns nævnelse anførte ansvarlige myndighed i den anden medlemsstat eller de andre medlemsstater, som har indgivet den i visumkodeksen artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi) omhandlede indsigelse, og hvorunder afslagsgrunden kan behandles?

3.b. Kræves det for en bekræftende besvarelse af spørgsmål 1 i forbindelse med spørgsmål 3.a., at afgørelsen i en klagesag mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse, udsættes, indtil ansøgeren har haft lejlighed til at anvende klagemuligheden i den anden medlemsstat (eller de andre medlemsstater), og såfremt ansøgeren gør brug af denne mulighed, at den endelige afgørelse er truffet i denne klagesag?

4. Har det for besvarelsen af spørgsmålene nogen betydning, om den myndighed, der i medlemsstaten (eller i medlemsstaterne) har fremsat indsigelse mod, at der udstedes visum, kan gives lejlighed til at indtræde i klagesagen mod den endelige afgørelse om visum som den anden modpart, og herved kan få lejlighed til at underbygge den eller de grunde, som indsigelsen støttes på?

#### **Anførte EU-retlige bestemmelser**

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 41 og 47.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks): artikel 22 og 32

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen): artikel 38 til 40.

#### **Anførte nationale bestemmelser**

Algemene Wet Bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«): artikel 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45.

#### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Sagsøgeren er syrisk statsborger og bor i Saudi-Arabien. Hun er enke og har voksne børn, hvoraf et barn bor i Sverige og tre i Nederlandene. Den 2. januar indgav hun en visumansøgning med henblik på at besøge sine børn i Nederlandene. Den nederlandske repræsentation i Amman, Jordan, afslog ansøgningen efter at have hørt de andre medlemsstater som bestemt i visumkodeksens artikel 22. I begrundelsen anføres blot: »De anses af en eller flere medlemsstater for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed

eller folkesundhed, som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 19, henholdsvis 21, eller mod en eller flere medlemsstaters internationale forbindelser«. Af den anfægtede afgørelse fremgår, at indsigelsen mod visumudstedelsen kom fra de tyske myndigheder.

- 2 I sin skriftlige klage har sagsøgeren anført, at hun har en formodning om, hvad afslaget skyldes. På et tidligere tidspunkt, da hendes ægtefælle studerede i Tyskland, boede hun sammen med denne i Tyskland. For fire eller fem år siden, så vidt hun husker, fik hun via en mellemmand et visum til et kortvarigt ophold i Tyskland. Hun betalte en mellemmand for dette visum (en ikke usædvanlig praksis i Saudi-Arabien), hvorefter hun faktisk også fik visummet. Før sagsøgerens afrejse kontrollerede den tyske ambassade visummet. Det viste sig, at det ikke var registreret der. Følgelig rejste hun ikke til Tyskland. Sagsøgeren finder, at denne tildragelse ikke udgør nogen trussel mod den offentlige orden og indre sikkerhed. Endvidere henviser hun til, at hun i 2007 besøgte familiemedlemmer med et nederlandsk visum og vendte tilbage til Saudi-Arabien.
- 3 Sagsøgeren har indgivet klage over dette afslag og efterfølgende anlagt sag ved rechtbank Den Haag (ret i første instans), som er den første og også eneste instans i visumsager.

#### **De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter**

- 4 I henhold til visumkodeksens artikel 22 kan medlemsstaterne kræve, at de bliver hørt, før der træffes afgørelse om visumansøgninger fra specifikke kategorier af statsborgere fra specifikke tredjelande. Hvis en anden medlemsstat gør indsigelsen mod visumtildelingen, skal Schengenvisummet afslås i henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi). En sådan indsigelse rettet mod udstedelse af et visum vedrører de nationale grunde til, at en ansøger betragtes som en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser. Indsigelsen kan i henhold til denne artikel også være baseret på en oplysning i EU's visuminformationssystem (»VIS«) eller Schengeninformationssystemet (herefter »SIS«). Sagsøgeren var imidlertid ikke registreret i nogen af disse europæiske systemer med henblik på nægtelse af indrejse.
- 5 I hovedsagen opstår det spørgsmål, om og på hvilken måde afvisningsgrunden kan efterprøves under klagesagen mod den endelige afgørelse om afslag på visum, og om denne form for efterprøvelse er et effektivt retsmiddel.
- 6 Sagsøgeren har anført, at der ikke er tale om nogen effektiv retsbeskyttelse. Da grundene til indsigelsen fra de tyske myndigheder er ukendte, står hun nu over for en afgørelse fra Nederlandene, hvor hun i materiel henseende intet kan fremføre. Desuden bliver hendes argumenter mod afslagsgrunden ikke materielt prøvet. Den anfægtede afgørelse er desuden udstedt i strid med god forvaltningsskik (chartrets artikel 41). Afslagsgrunden er nemlig så bredt formuleret, at den er umulig at anfægte. Sagsøgte måtte henvende sig til de tyske myndigheder for at erfare,

hvorfor sagsøgeren udgjorde en fare. I forbindelse med klagen har sagsøgeren også ansøgt sagsøgte herom men fik afslag. Sagsøgte mente under henvisning til visumkodeksen ikke at være forpligtet til at foretage nærmere undersøgelser. Selv om dette måtte være tilfældet, følger denne pligt dog, ifølge sagsøgeren, af EU-retten. Herved henviser hun til 13. og 18. betragtning til visumkodeksen, til chartrets artikel 41 og til den af Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) den 31. januar 2006 afsagte dom (Kommissionen mod Spanien, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74. Tilslut anfører sagsøgeren, at Tyskland ikke har registreret hende i SIS og således ikke fandt det nødvendigt at få udstedt et forbud i hele EU.

- 7 Sagsøgte har anført, at denne på grundlag af artikel 32, stk. 1, litra), nr. vi), i visumkodeksen har ret og pligt til at afslå et visum, hvis en Schengenstat mener, at udlændingen er en trussel mod en af medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser. Desuden er der efter visumkodeksen ingen pligt til at spørge de tyske myndigheder om, hvorfor der er gjort indsigelse og give sagsøgeren meddelelse herom. En sådan pligt kan ikke udledes af 13. og 18. betragtning til visumkodeksen. Af 13. betragtning fremgår således, at medlemsstaterne bør overveje flere former for samarbejde for at lette visumproceduren. Og af 18. betragtning fremgår, at samarbejde er afgørende for en harmoniseret anvendelse af den fælles visumpolitik. Sagsøgeren har heller ikke godtgjort, at der er tale om en tilsidesættelse af retten til god forvaltning som omhandlet i chartrets artikel 41. Sagsøgte har henvist til Domstolens dom af 23. oktober 2014, Unitrading, C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318 (herefter »Unitrading-dommen«). Det ses heller ikke, at sagsøgeren i Nederlandene ikke skulle have ret til et effektivt retsmiddel. Hun har i Nederlandene ret til en fair og offentlig behandling af sin sag, og der er ikke tale om en krænkelse af chartrets artikel 47. Desuden har sagsøgeren ikke anført, at hun ikke kan indgive et effektivt retsmiddel i Tyskland.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 8 I retspraksis ved denne ret er det i mere eller mindre lignende sager hidtil blevet antaget, at der i den anden medlemsstat var tilstrækkeligt med retsbeskyttelse over for indsigelsen fra denne anden medlemsstat. Herved var der imidlertid altid tale om en registrering i et europæisk informationssystem som VIS. I andre afgørelser udtalte rechtbank, at der ikke var nogen retsbeskyttelse, eller at denne var utilstrækkelig.
- 9 Med hensyn til spørgsmålet, om der i denne sag er en tilstrækkelig adgang til retsbeskyttelse, har det først og fremmest betydning, at sagsøgte i den endelige afgørelse ikke har angivet, om og i bekræftende fald hvordan og hos hvilken tysk myndighed indsigelsen over visumafgørelsen skal indgives. Der er heller ingen angivelse af den retsinstans, hvor ansøgeren kan anlægge sag i Tyskland.

- 10 Endvidere bestemmes det i artikel 38 til 40 i forordning nr. 767/2008 (VIS-forordningen), at enhver person kan anmode om, at ukorrekte oplysninger om ham berigtiges, og at oplysninger, der er registreret ulovligt, slettes. Herved må der også være et retsmiddel til rådighed. I den foreliggende sag støttes afslaget på visum ikke på en registrering i VIS. Selv om VIS-forordningen således ikke finder direkte anvendelse, fremgår det dog heraf, at ukorrekte oplysninger, som er brugt ved bedømmelsen af en visumansøgning, må kunne rettes.
- 11 Således er kernen i diskussionen, om indsigelsen fra den anden medlemsstat mod visumudstedelsen ved den endelige afgørelse af visumansøgningen skal betragtes som en oplysning, der ikke kan prøves materielt under en klagesag, som en ansøger i henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 3, kan indlede. Om der er tale om en trussel mod den offentlige orden, den indre sikkerhed eller folkesundheden, således som det i den foreliggende sag anføres, kan, hvis dette lægges til grund for et afslag på eksempelvis en tilladelse til et længerevarende ophold, i henhold til den nederlandske forvaltningsrets processuelle regler normalt prøves i materiel henseende under en klagesag. Hvis et andet forvaltningsorgan har konstateret, at denne afslagsgrund foreligger, skal det andet forvaltningsorgan sørge for, at der er mulighed for et med tilstrækkelige garantier forsynet retsmiddel. Kun på denne måde kan en prøvelse af afslagsgrunden undlades under klagesagen mod den endelige afgørelse, da der andetsteds ydes tilstrækkelig retsbeskyttelse.
- 12 Den forelæggende ret er foreløbigt af den opfattelse, at der først kan tales om en sådan tilstrækkelig retsbeskyttelse, når afslagsgrunden også kan prøves materielt. Hvis sagsøgtens opfattelse følges, og afslagsgrunden ikke kan prøves materielt, mangler der derfor en tilstrækkelig retsbeskyttelse.
- 13 I den foreliggende sag er det ikke klart, om de tyske myndigheder med deres indsigelse mod visumudstedelsen, som de støtter på den offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundheden eller på internationale forbindelser, har truffet en afgørelse, mod hvilken der kan indgives eller kunne indgives et med tilstrækkelige garantier forsynet retsmiddel, som sagsøgeren faktisk har benyttet sig af eller kunne benytte sig af. I den endelige afgørelse har sagsøgte intet oplyst herom. Dette taler i den foreliggende sag til ugunst for sagsøgte. Ifølge den forelæggende ret er det ud fra princippet i chartrets artikel 41 om god forvaltning og princippet i artikel 47 om effektive retsmidler ikke korrekt, at denne usikkerhed eller uklarhed med hensyn til søgsmålsmuligheder bliver til skade for sagsøgeren.
- 14 Den forelæggende ret er klar over, at sagsøgeren muligvis selv ligger inde med eller kan ligge ind med flere oplysninger om de tidligere indgivne visumansøgninger. Dette ændrer dog intet ved den omstændighed, at det må forventes af sagsøgte, at denne selv eller i samarbejde med Tyskland informerer retten i denne sag i tilstrækkeligt omfang. Kun i dette tilfælde er retten i stand til at bedømme sagen i fuldt omfang, således at der bliver tale om et effektivt retsmiddel. Retten skal også herved bemærke, at det af den omstændighed, at Tyskland allerede en gang har afslået at give visum til sagsøgeren, ikke i sig selv

kan udledes, at denne er en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundheden eller internationale forbindelser.

- 15 Såfremt sagsøgeren måtte være henvist til et retsmiddel i Tyskland mod indsigelsen fra Tyskland, opstår det spørgsmål, om den foreliggende sag da må vente på udfaldet af den tyske klagesag (hvis en sådan stadig er mulig), da den endelige afgørelse afhænger heraf. Herfor taler, at der ifølge den forelæggende ret først kan tales om et effektivt retsmiddel, hvis sagsøgeren i Tyskland eller Nederlandene rejste eller havde kunnet rejse det spørgsmål, om der med føje var gjort indsigelse.
- 16 Det er dog imidlertid et spørgsmål, om henvisningen til en sagsbehandling i et andet land er i overensstemmelse med »one stop-princippet« (bl.a. optaget i syvende betragtning til visumkodeksen) og udgangspunktet om, at afgørelser om visumansøgninger skal træffes så hurtigt som muligt. Hvis der først andetsteds skal gennemføres en klagesag, kan den foreliggende retssag blive mere kompliceret og langvarig og hermed mindre effektiv. Dette kunne tale for at prøve indsigelsen fra Tyskland materielt i den foreliggende retssag. I så tilfælde må sagsøgte og den tyske myndighed imidlertid forsyne retten med de nødvendige oplysninger om afslagsgrunden.
- 17 Sagsøgte har også henvist til Unitrading-dommen. I denne sag udtalte Domstolen nærmere, at chartrets artikel 47 ikke er til hinder for, at et bevis baseres på resultaterne af tredjemands undersøgelse, som denne tredjemand ikke vil give nærmere oplysninger om, hvorved det gøres vanskeligt eller umuligt at efterprøve eller modbevise rigtigheden af den dragne konklusion, under forudsætning af, at effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet er respekteret. I denne sag gik Domstolen ud fra, at parterne var i stand til at føre modbevis ved at underbygge deres anbringender med andre oplysninger, og således afkræfte resultaterne af tredjemands undersøgelse.
- 18 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt indsigelsen fra en anden medlemsstat over en visumtildeling også kan opfattes som et bevis, der baseres på en sådan undersøgelse fra tredjemand. Derudover er det i den foreliggende sag ikke tydeligt, hvad indsigelsen fra den tyske myndighed går ud på, og på hvilke faktiske omstændigheder den hviler. Selv om den tyske indsigelse kunne anses for et bevismiddel, kan sagsøgeren ikke her finde nogen oplysninger, som med føje kan gøres gældende. Den forelæggende ret finder derfor, at Unitrading-dommen ikke er relevant i den foreliggende sag.