

Mål C-226/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

14 mars 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Den Haag, sammanträdesplats Haarlem (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

5 mars 2019

Klagande:

K.A.

Motpart:

Minister van Buitenlandse Zaken

Saken i målet vid den nationella domstolen

Målet vid den nationella domstolen rör avslag på en ansökan om visering för en kortare vistelse, eftersom en medlemsstat efter föregående samråd enligt artikel 22 i viseringskodexen gjort en invändning, och det eventuellt otillräckliga rättsliga skydd mot denna avslagsgrund.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Denna begäran om förhandsavgörande med stöd av artikel 267 FEUF rör för det första frågan i vilken mån ett avslag på en viseringsansökan efter invändningar från en annan medlemsstat kan överprövas och om denna överprövning utgör ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och för det andra frågan om ett sådant avslag under omständigheter som i detta fall utgör god förvaltning i den mening som avses i artikel 41 i stadgan.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Utgör ett överklagande, i enlighet med artikel 32.3 i viseringskodexen, av ett slutligt beslut att avslå en viseringsansökan på de grunder som anges i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan under följande omständigheter:

– I skälen till beslutet har medlemsstaten nöjt med sig med att ange följande: ”Du anses av en eller flera medlemsstater som ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa enligt definitionen i artikel 2.19, eller i varje fall artikel 2.21, i kodexen om Schengengränserna eller de internationella förbindelserna för en eller flera av medlemsstaterna”.

– Medlemsstaten har inte, i beslutet eller i förfarandet om överklagandet, specifikt angett vilken av de fyra grunderna i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen som åberopas.

– Medlemsstaterna har inte i beslutet lämnat närmare upplysningar i sak eller anfört några närmare argument för den grund eller de grunder som den andra medlemsstatens (eller de andra medlemsstaternas) invändning baserar sig på.

2. Är det, under de omständigheter som anges i fråga 1, fråga om god förvaltning i den mening som avses i artikel 41 i stadgan, särskilt sett till myndigheters skyldighet att motivera sina beslut?

3a. Blir svaret på frågorna 1 och 2 annorlunda om medlemsstaten i det slutliga beslutet om visering hänvisar till ett faktiskt existerande och tillräckligt tydligt angett rättsmedel i den andra medlemsstaten mot den namngivna ansvariga myndighet i den andra medlemsstaten (eller de andra medlemsstaterna) som gjort invändningen enligt artikel 32.1 a vi i viseringskodexen, genom vilket avslagsgrunden kan prövas?

3b. Kräver ett jakande svar på fråga 1 i samband med fråga 3a att avgörandet i förfarandet om överklagandet i och mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet skjuts upp till dess att sökanden har haft möjlighet att överklaga i den andra medlemsstaten (eller de andra medlemsstaterna) och, om sökanden utnyttjar den möjligheten, (det slutliga) avgörandet rörande det överklagandet har meddelats?

4. Påverkas svaret på frågorna av om (myndigheten i) den medlemsstat (eller de medlemsstater) som invänt mot visering kan ges möjlighet att i överklagandet mot det slutliga beslutet uppträda som en andra motpart och i det sammanhanget ges tillfälle att motivera sin invändning?

Anförda unionsbestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: artiklarna 41 och 47.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex): artiklarna 22 och 32.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 19 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen): artiklarna 38–40.

Anförda nationella bestämmelser

Algemene Wet Bestuursrecht (förvaltningslagen): artiklarna 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31 och 8:45.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Klaganden är syrisk medborgare och bor i Saudiarabien. Hon är änka och har myndiga barn, varav ett bor i Sverige och tre i Nederländerna. Hon gav den 2 januari 2018 in en ansökan om visering för att besöka sina barn i Nederländerna. Den nederländska representationen i Amman, Jordanien, avslög ansökan efter samråd med andra medlemsstater i enlighet med artikel 22 i viseringskodexen. I skälen avgavs följande: ”Du anses av en eller flera medlemsstater som ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa enligt definitionen i artikel 2.19, eller i varje fall artikel 2.21, i kodexen om Schengengränserna eller de internationella förbindelserna för en eller flera av medlemsstaterna”. Det framgår av det angripna beslutet att invändningen mot visering kom från de tyska myndigheterna.
- 2 Klaganden har i sitt överklagande uppgett att hon kan anta vad avslaget grundade sig på. Tidigare, när klagandens make studerade i Tyskland, bodde hon med honom i Tyskland. För fyra till fem år sedan, såvitt hon kan erinra sig, beviljades hon via en mellanhand visum för en kortare vistelse i Tyskland. Hon betalade en mellanhand för viseringen (inget ovanligt fall i Saudiarabien) och fick därefter faktiskt visum. Innan klaganden hann resa iväg gjorde dock den tyska ambassaden en kontroll av visumet. Det visade sig att det inte var registrerat. Klagande reste därför inte till Tyskland. Enligt klaganden visar denna händelse dock inte att hon skulle utgöra något hot mot den allmänna ordningen och den nationella säkerheten. Hon har också påpekat att hon år 2007 besökte familjemedlemmar i Nederländerna med ett nederländskt visum och därefter återvände till Saudiarabien.

- 3 Klaganden invände mot avslagsbeslutet och överklagade sedan detta till Rechtbank Den Haag, som prövar viseringsmål i första och enda instans.

Parternas huvudargument

- 4 Enligt artikel 22 i viseringskodexen kan medlemsstaterna kräva samråd med dem innan en viseringsansökan från (särskilda kategorier av) tredjelandsmedborgare från specifika tredjeländer prövas. Om en annan medlemsstat invänder mot att visering utfärdas, ska Schengenvisering nekas, på grundval av artikel 32.1 a vi i viseringskodexen. En sådan invändning mot visering rör nationella grunder för att betrakta sökanden som ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser. Invändningen kan enligt den artikeln också grundas på en registrering i ett europeiskt system som Informationssystemet för viseringar (VIS) eller Schengens informationssystem (SIS). Klaganden hade emellertid inte blivit registrerad i något sådant system i syfte att kunna neka henne tillträde.
- 5 I målet aktualiseras frågan huruvida och i så fall på vilket sätt grunden för att neka visering kan prövas vid överklagande av det slutliga avslagsbeslutet och om den prövningen utgör ett effektivt rättsmedel.
- 6 Klaganden har anfört att det inte är ett effektivt rättsmedel. Eftersom de tyska myndigheternas skäl är okända, har hon ställts inför ett beslut i Nederländerna som hon inte kan angripa i sak. Dessutom prövas hennes argument mot avslagsgrunden inte i sak. Det angripna beslutet fattades dessutom i strid med rätten till god förvaltning (artikel 41 i stadgan). Avslagsgrunden är nämligen så brett formulerad att den är omöjlig att ifrågasätta. Motparten var skyldig att vända sig till de tyska myndigheterna för att förhöra sig om varför klaganden betraktas som en risk. I förfarandet för överklagande har klaganden också begärt att motparten ska göra detta, vilket den har vägrat, med motiveringen att den enligt viseringskodexen inte är skyldig att göra några sådana efterforskningar. Även om så skulle vara fallet, följer en sådan skyldighet dock ändå av unionsrätten. Klaganden har därvidlag hänvisat till skälen 13 och 18 i viseringskodexen, till artikel 41 i stadgan och till EU-domstolens dom av den 31 januari 2006, kommissionen/Spanien, C-503/03, EU: C:2006:74. Slutligen har klaganden anfört att Tyskland inte registrerat henne i SIS och således inte har ansett det nödvändigt att helt förbjuda henne att resa in i unionen.
- 7 Motparten anser sig enligt artikel 32.1 a vi i viseringskodexen ha både befogenhet och skyldighet att neka visering när en Schengenmedlemsstat ser utlänningen som ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser för en eller flera av medlemsstaterna. Vidare innebär viseringskodexen ingen skyldighet att förhöra sig hos de tyska myndigheterna om varför de invänt mot viseringen och att underrätta sökanden om dessa skäl. En sådan skyldighet kan inte utläsas av skälen 13 och 18 i viseringskodexen. Av skäl 13 framgår att medlemsstaterna överväger olika samarbetsformer för att underlätta viseringsförfarandet. I skäl 18 betonas att samarbetet är avgörande för

en harmoniserad tillämpning av den gemensamma viseringspolitiken. Dessutom har klaganden inte gjort sannolikt att rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan har åsidosatts. Motparten har hänvisat till domstolens dom av den 23 oktober 2014, Unitrading, C-437/13, EU:C:2014:2318 (nedan kallad domen Unitrading). Det har inte heller visats att klaganden inte har något effektivt rättsmedel i Nederländerna. Hon har i Nederländerna rätt till en rättvis och offentlig prövning av sitt fall, varför artikel 47 i stadgan inte har åsidosatts. Dessutom har klaganden inte styrkt att hon saknar effektivt rättsmedel i Tyskland.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 8 I denna domstols praxis har det fram till nu förekommit mer eller mindre motsvarande fall där det i den andra medlemsstaten funnits ett fullgott rättsmedel mot den medlemsstatens invändning. De fallen rörde dock alltid registreringar i ett europeiskt system som VIS. I andra avgöranden har denna domstol konstaterat att rättsmedel saknas eller är bristfälligt.
- 9 För att besvara frågan om det inte förevarande fall finns ett fullgott rättsmedel, är det för det första av betydelse att motparten i det slutliga beslutet inte angav huruvida, och om så var fallet hur och av vilken tysk myndighet, invändningen mot viseringen kan överklagas. Det finns inte heller några uppgifter om någon rättslig instans dit klaganden kan överklaga i Tyskland.
- 10 Dessutom föreskriver artiklarna 38–40 i förordning nr 767/2008 (VIS-förordningen) att varje person kan begära att de behöriga myndigheterna korrigerar oriktiga uppgifter och raderar olagligt lagrade uppgifter. Då måste också ett rättsmedel stå till förfogande. I förevarande mål grundades avslaget på viseringsansökan inte på en registrering i VIS. Även om VIS-förordningen inte är direkt tillämplig, visar den dock ändå att oriktiga uppgifter som har beaktats i ett viseringsförfarande måste kunna justeras.
- 11 Med hänsyn till detta är kärnan i diskussionen huruvida den andra medlemsstatens invändning mot viseringen vid den slutliga prövningen av viseringsansökan ska anses vara ett givet faktum som inte kan prövas i sak inom ramen för det överklagande som en sökande får ge in enligt artikel 32.3 i viseringskodexen. Ett hot mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan, såsom tagits upp i förevarande mål, kan enligt nederländsk förvaltningsprocessrätt normalt sett prövas i sak i samband med ett överklagande av ett avslag exempelvis på en ansökan om uppehållstillstånd för en längre period. När en annan myndighet har fastställt att denna avslagsgrund är för handen, ska det finnas ett rättsmedel med tillräckliga garantier vid den andra myndigheten. Först då kan prövningen av avslagsgrunden undandras bedömningen vid överklagandet av det slutliga beslutet, eftersom ett fullgott rättsligt skydd tillhandahålls på annat håll.
- 12 Den hänskjutande domstolen anser i nuläget att ett sådant fullgott rättsligt skydd bara föreligger om avslagsgrunden kan angripas även i sak. Om det, i linje med

motpartens ståndpunkt, fastställs att avslagsgrunden i förevarande fall inte kan prövas, saknas således ett tillräckligt rättsligt skydd.

- 13 I förevarande mål är det inte klarlagt om de tyska myndigheternas invändning mot viseringen – grundad på hänsyn till allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser – utgör ett beslut som kan eller har kunnat angripas genom rättsmedel med tillräckliga garantier som klaganden faktiskt kan eller hade kunnat utnyttja. Motparten har inte lämnat några upplysningar om detta i det slutliga beslutet. I förevarande mål är detta till nackdel för klaganden. Enligt den hänskjutande domstolen är det, mot bakgrund av den i artikel 41 i stadgan fastställda principen om god förvaltning och den i artikel 47 i stadgan fastställda principen om rätt till ett effektivt rättsmedel, inte rimligt att den osäkerheten eller otydligheten om förekomsten av ett rättsmedel är till nackdel för klaganden.
- 14 Den hänskjutande domstolen medger att klaganden själv möjligen har eller kan ha ytterligare information om den tidigare viseringsansökan. Detta utesluter dock inte att motparten, eventuellt i samarbete med Tyskland, kan förväntas lämna rätten tillräckliga upplysningar i målet. Först då kan rätten bedöma överklagandet i dess helhet, och endast då är det fråga om ett effektivt rättsmedel. Rätten noterar också att enbart den omständigheten att Tyskland tidigare har nekat klaganden visering inte kan leda till slutsatsen att hon utgör ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.
- 15 Om klaganden är hänvisad till ett rättsmedel mot Tysklands invändning i Tyskland, blir frågan om man i förevarande mål måste invänta utfallet av det tyska överklagandet (om ett sådant fortfarande är en möjlighet), eftersom det slutliga avgörandet är beroende av det. För detta talar att det enligt den hänskjutande domstolen bara är fråga om ett effektivt rättsmedel om klaganden i Tyskland eller i Nederländerna har ifrågasatt eller har kunnat ifrågasätta om invändningen är korrekt.
- 16 Det är dock inte säkert att en hänvisning till ett förfarande i ett annat land är i linje med principen om en enda kontaktpunkt (som bland annat anges i skäl 7 i viseringskodexen) och principen att beslut om viseringsansökningar ska fattas så snart som möjligt. Om man först måste föra en process på annat håll, kan det göra förevarande överklagande mer komplicerat och mer långdraget och därmed mindre effektivt. Det skulle tala för att pröva Tysklands invändning i sak i förevarande mål. Motparten och den tyska myndighet som gjort invändningen måste i så fall lämna rätten nödvändiga upplysningar om avslagsgrunden.
- 17 Motparten har hänvisat till domen Unitrading. I det målet fann domstolen att artikel 47 i stadgan inte hindrar att bevisning grundar sig på en tredje mans efterforskningar, trots att denna tredje man inte är beredd att lämna ytterligare upplysningar om saken och det därför är svårt eller omöjligt att vederlägga slutsatserna av de efterforskningarna, dock under förutsättning att effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen iakttas. Domstolen utgick därvidlag från att parterna hade möjlighet att lägga fram motbevisning genom att

underbygga sina argument med andra uppgifter och på det sättet kunna vederlägga de resultat av en tredje mans efterforskningar som användes som bevisning.

- 18 Den hänskjutande domstolen ställer sig tveksam till om en annan medlemsstats invändning mot visering kan ses som ett sådant resultat av en tredje mans efterforskningar som använts som bevisning. Dessutom är det i förevarande mål inte klart vad Tysklands invändning består i och vilka omständigheter den grundar sig på. Även om Tysklands invändning kunde anses utgöra bevisning, kan klaganden därför inte anföra några meningsfulla omständigheter emot den. Den hänskjutande domstolen anser därför att domen Unitrading inte är relevant i förevarande fall.

ARBETS-DOKUMENT