



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 21. maj 2014¹

Sag C-575/12

**AS Air Baltic Corporation
mod
Valsts robežsardze**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administratīvā apgabaltiesa (Letland))

»Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — grænsekontrol, asyl og indvandring — forordning (EF) nr. 562/2006 — artikel 5, stk. 1 — grænsepassage — krav om et gyldigt visum indeholdt i et gyldigt rejsedokument — forordning (EF) nr. 810/2009 — virkningen af annullering af rejsedokumentet for gyldigheden af det deri indeholdte visum«

1. Kan en visumpligtig statsborger fra en tredjestat få lov til at indrejse i Den Europæiske Union, når han møder op ved den ydre grænse med et gyldigt visum, der er indsat i et ugyldigt rejsedokument, og et gyldigt rejsedokument uden visum? Dette er problemstillingen i den foreliggende præjudicielle anmodning.

I – Retsforskrifter

A – EU-ret

1. Schengengrænsekodeksen

2. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)² har ifølge forordningens artikel 1 til formål at fastsætte »regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser«.

3. Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, opregner følgende indrejsebetingelser for tredjelandstatsborgere:

»For ophold i op til tre måneder pr. seks måneders periode skal tredjelandstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument eller dokumenter, der tillader grænsepassage.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — EUT L 105, s. 1.

b) De skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves [...]

[...]«

4. Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra b), bestemmer

»Uanset stk. 1,

[...]

b) kan en tredjelandstatsborger, der opfylder betingelserne i stk. 1, undtagen litra b), og som møder op ved grænsen, få tilladelse til indrejse i medlemsstaternes områder, hvis der udstedes et visum ved grænsen [...]

[...]

Hvis det ikke er muligt at anbringe et visum i dokumentet, skal det undtagelsesvis påføres et separat ark, der indsættes i dokumentet [...]

5. Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Tredjelandstatsborgere skal underkastes en indgående ind- og udrejsekontrol.

a) Den indgående indrejsekontrol skal omfatte kontrol af indrejsebetingelser ifølge artikel 5, stk. 1, samt eventuelt af opholds- og arbejdstilladelser. Heri skal indgå en grundig undersøgelse af følgende:

i) om den pågældende tredjelandstatsborger er i besiddelse af et gyldigt dokument til grænsepassage, der ikke er udløbet, og at dokumentet i givet fald er ledsaget af det påkrævede visum eller den påkrævede opholdstilladelse

ii) om dokumentet efter omhyggelig undersøgelse viser tegn på falsk eller forfalskning

iii) ind- og udrejsestemplerne i den pågældende tredjelandstatsborgers rejsedokument, for ved at sammenholde ind- og udrejse datoerne at kontrollere, at vedkommende ikke allerede har overskredet den maksimale varighed af det tilladte ophold på medlemsstaternes område

[...]«

6. Schengengrænsekodeksens artikel 10, stk. 1, litra b), bestemmer, at »[t]redjelandstatsborgeres rejsedokumenter [...] systematisk [skal] stemples ved ind- og udrejse. Der anbringes især ind- eller udrejsestempel på [...] dokumenter, der giver tredjelandstatsborgere, der ved grænsen har fået udstedt visum af en medlemsstat, mulighed for grænsepassage«.

7. Schengengrænsekodeksens artikel 13, stk. 1, bestemmer, at »[e]n tredjelandstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, [...] skal nægtes indrejse på medlemsstaternes områder«.

2. Visumkodeksen

8. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)³ har i henhold til ordlyden af forordningens artikel 1, stk. 1, til formål at fastsætte »procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode«.

9. Visumkodeksens artikel 12, der vedrører rejsedokumenter, har følgende ordlyd:

»Ansøgeren fremlægger et gyldigt rejsedokument, der opfylder følgende kriterier:

- a) Det skal være gyldigt i mindst tre måneder efter datoen for den forventede udrejse fra medlemsstaternes område, eller, i tilfælde af flere rejser, efter datoen for den seneste forventede udrejse fra medlemsstaternes område [...]
- b) Det skal indeholde mindst to tomme sider.
- c) Det skal være udstedt inden for de seneste ti år.«

10. Visumkodeksens artikel 21, stk. 3, præciserer, at »[k]onsulatet undersøger, om ansøgeren opfylder indrejsebetingelserne, og kontrollerer [...] at det fremlagte rejsedokument ikke er falsk eller forfalsket [...]«.

11. Visumkodeksens artikel 34 har følgende ordlyd:

»1. Et visum annulleres, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke var opfyldt på det tidspunkt, da det blev udstedt [...]. Et visum skal i princippet annulleres af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte det. Et visum kan annulleres af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat; myndighederne i den medlemsstat, der har udstedt visummet, underrettes om en sådan annullering.

2. Et visum inddrages, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke længere er opfyldt. Et visum skal i princippet inddrages af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte det. Et visum kan inddrages af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat; myndighederne i den medlemsstat, der har udstedt visummet, underrettes om en sådan inddragelse.

[...]

5. Annulleres eller inddrages et visum, påføres det et stempel med teksten »ANNULLERET« eller »INDDRAGET« [...]

6. En afgørelse om annullering eller inddragelse af et visum og de grunde, den hviler på, meddeles ansøgeren ved hjælp af standardformularen i bilag VI.

7. En visumindehaver, hvis visum er blevet annulleret eller inddraget, har ret til at påklage afgørelsen [...]

3 — EUT L 243, s. 1.

B – Lettisk ret

12. Artikel 4, stk. 1, nr. 1) og 2), i Imigrācijas likums (lov om immigration) har følgende ordlyd:

»1. En udlænding har ret til indrejse og ophold i Republikken Letland på betingelse af, at den pågældende både er i besiddelse af:

- 1) et gyldigt rejsedokument [...]
- 2) et gyldigt visum i et gyldigt rejsedokument [...]«⁴.

13. Artikel 21, stk. 1, i imigrācijas likums kræver, at transportøren skal sikre sig, at den udlænding, som transporteres, er i besiddelse af de påkrævede dokumenter til indrejse i Republikken Letland. Sanktionen for tilsidesættelse af denne pligt er en administrativ bøde.

II – Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. AS Air Baltic Corporation (herefter »Air Baltic Corporation«) transporterede den 8. oktober 2010 på en flyvning mellem Moskva og Riga en indisk statsborger, der ved grænsekontrollen ved ankomsten fremviste et gyldigt indisk pas uden Schengenvisum samt et annulleret indisk pas med et visum type »C« til flere indrejser i Schengenstaterne, der var udstedt af Den Italienske Republik, og hvis gyldighedsperiode løb fra den 25. maj 2009 til den 25. maj 2014. Det annullerede pas indeholdt følgende påtegning: »Annulleret pas. Gyldige visa i passet annulleres ikke«.

15. De lettiske myndigheder, der er ansvarlige for kontrol med, at tredjelandsstatsborgere opfylder betingelserne for indrejse i EU, nægtede den indiske statsborger ret til at indrejse med den begrundelse, at han ikke havde et gyldigt visum indsat i et gyldigt rejsedokument.

16. De lettiske grænsevagter fandt endvidere, at luftfartsselskabet havde overtrådt de nationale bestemmelser om indvandring ved at have transporteret en passager til Letland, uden at denne var i besiddelse af de påkrævede dokumenter til indrejse i Letland. Ved afgørelse af 14. oktober 2010 pålagde de følgelig selskabet en administrativ bøde på 2 000 LVL.

17. Air Baltic Corporation indgav en klage til chefen for den nationale grænsevagt, der ved afgørelse af 9. december 2010 stadfæstede bøden. Air Baltic Corporation anlagde herefter sag for første instans, men fik ikke medhold ved dennes afgørelse af 12. august 2011.

18. Air Baltic Corporation iværksatte herefter appel for Administratīvā apgabaltiesa (Letland) med påstand om, at den administrative bøde annulleres.

19. Den forelæggende ret har anført, at selv om det ganske vist er et krav ifølge lettisk ret, at der ved grænserne fremvises et gyldigt visum, der er anbragt i et gyldigt rejsedokument, fremgår det ikke klart af EU-retten, at denne kræver, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere⁵ ved passage af EU's ydre grænser skal være i besiddelse af et gyldigt visum indsat i et rejsedokument, der ligeledes er gyldigt, eller at annullering af det rejsedokument, hvori visummet er indsat, på nogen måde har betydning for gyldigheden af visummet. Retten nærer derfor tvivl om, hvorvidt grænsevagten reelt kunne lægge til grund, at den indiske statsborger ikke var i besiddelse af de rejsedokumenter, der kræves for at passere

4 — Bestemmelsen skal forstås således, at den visumpligtige tredjelandsstatsborgers ret til indrejse er undergivet en betingelse om, at den pågældende fremviser et gyldigt rejsedokument, hvori der er indsat et gyldigt visum.

5 — Jf. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15.3.2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81, s. 1), med senere ændringer.

grænserne. Retten har endelig henvist til den omstændighed, som parterne i den verserende sag har godtgjort, nemlig at medlemsstaternes myndigheder følger forskellig praksis for det tilfælde, at tredjelandsstatsborgere møder op ved de ydre grænser med såvel et gyldigt visum indeholdt i et ugyldigt rejsedokument som med et særskilt, gyldigt rejsedokument uden visum.

20. Administratīvā apgabaltiesa har besluttet at udsætte sagen, idet den står over for en vanskelighed ved fortolkningen af EU-retten, og har ved en afgørelse, der er indgået til Domstolens Justitskontor den 7. december 2012, forelagt Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 267 TEUF:

- »1) Skal artikel 5 i [Schengengrænsekodeksen] fortolkes således, at et gyldigt visum, der er indsat i et gyldigt rejsedokument, er en nødvendig forudsætning, for at en tredjelandsstatsborger kan indrejse?
- 2) Indebærer annullation af et rejsedokument, hvori der er indsat en visummærkat, at også det visum, der allerede er udstedt til den pågældende person, skal annulleres i henhold til bestemmelserne i [visumkodeksen]?
- 3) Er nationale retsfor skrifter, der stiller krav om – som en nødvendig forudsætning for, at tredjelandsstatsborgere kan indrejse – at der foreligger et gyldigt visum indsat i et gyldigt rejsedokument, forenelige med bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen og visumkodeksen?»

III – Sagens behandling for Domstolen

21. Air Baltic Corporation, den lettiske, den italienske og den finske regering, Det Schweiziske Forbund⁶ samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

22. Under retsmødet, som blev afholdt den 19. marts 2014, afgav Air Baltic Corporation, den lettiske og den finske regering samt Europa-Kommissionen mundtlige indlæg.

IV – Retlig bedømmelse

23. Såfremt ugyldighed af det rejsedokument, hvori visummet er anbragt, påvirker gyldigheden af selve visummet, opstår der ikke spørgsmål om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger kan få tilladelse til at indrejse i EU, når han er i besiddelse af et ugyldigt rejsedokument, der indeholder visummet, samt et gyldigt rejsedokument.

24. Det er derfor nødvendigt at foretage en mindre ændring af rækkefølgen af de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, således at jeg først behandler det andet spørgsmål. Jeg vil derefter undersøge spørgsmålet om, hvorvidt Schengengrænsekodeksen kræver, at det gyldige visum skal være indeholdt i et rejsedokument, der er gyldigt på det tidspunkt, hvor EU's ydre grænse passerer. Endelig, og for det tilfælde, at spørgsmålet besvares benægtende, er det nødvendigt at fastslå, hvorvidt medlemsstaterne inden for rammerne af Schengengrænsekodeksen og visumkodeksen kan kræve en yderligere indrejsebetingelse opfyldt, foruden de betingelser, der er fastsat i de anførte kodekser.

6 — I henhold til artikel 8, stk. 2, i aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT 2008 L 53, s. 52).

A – *Eventuel betydning af, at gyldigheden af det rejsedokument, hvori visummet er anbragt, ophører, for så vidt angår gyldigheden af selve visummet*

25. Indledningsvis bemærkes, at visumkodeksens artikel 34 indeholder regler om, under hvilke betingelser visummet annulleres eller inddrages. Visummet annulleres således, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke var opfyldt på det tidspunkt, da det blev udstedt⁷, eller det inddrages, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke længere er opfyldt⁸.

26. I begge tilfælde præciserer visumkodeksen, at beslutning om annullering eller inddragelse træffes enten af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte visummet, eller af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat⁹. Medlemsstaternes myndigheder har følgelig enekompetence til at træffe afgørelse om visummets gyldighed.

27. Inddragelse eller annullering af et visum meddeles ved en påtegning herom i selve visummet¹⁰. Afgørelsen om at annullere eller inddrage visummet samt begrundelsen herfor skal endvidere meddeles visumindehaveren ved hjælp af en standardformular¹¹.

28. Det fremgår af denne formular, at den omstændighed, at det rejsedokument, der blev fremvist på tidspunktet for visumansøgningen, har mistet sin gyldighed, ikke kan begrunde, at visummet annulleres eller inddrages. Som det ses af formularen, er den eneste begrundelse, der har direkte relation til rejsedokumentet, at det fremlagte rejsedokument er »falsk eller forfalsket«.

29. Da det ikke bestrides, at den indiske statsborger, som tvisten i hovedsagen angår, på ansøgningstidspunktet opfyldte betingelserne for at få udstedt visum, opstår der spørgsmål om, hvorvidt den omstændighed, at det pas, som indeholdt visummet, mistede sin gyldighed, kan føre til, at det pågældende visum inddrages.

30. På det tidspunkt, hvor der indgives ansøgning om visum, skal den pågældende person fremlægge et gyldigt rejsedokument. Det fremgår for så vidt af visumkodeksens artikel 34, sammenholdt med bilag VI til denne, at den omstændighed, at dokumentet mister sin gyldighed, efter at visummet er blevet udstedt, ikke kan rejse tvivl om, at betingelserne for udstedelse af visummet var opfyldt, i hvert fald såfremt den pågældende person er i stand til at fremlægge et andet, gyldigt rejsedokument.

31. Jeg pointerer endvidere, at visumkodeksen giver personer, hvis visum er blevet inddraget, ret til at påklage afgørelsen. Klagesagen føres mod den medlemsstat, der har truffet afgørelse om inddragelsen, og de pågældende personer skal oplyses om de klageprocedurer, der findes. Inddragelsen skal endelig meddeles til og indlæses i visuminformationssystemet (VIS)¹². Denne oplysnings- og klageret sikres ikke, såfremt Schengenvisummets gyldighed afhænger af en afgørelse, der træffes af en tredjestat.

7 — Visumkodeksens artikel 34, stk. 1. Jf. ligeledes bilag V, del A, nr. 2), til Schengengrænsekodeksen.

8 — Visumkodeksens artikel 34, stk. 2.

9 — Jf. dom Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, præmis 39) for så vidt angår muligheden for, at de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat end udstedelsesmedlemsstaten kan træffe afgørelse om annullation af visa. Når et visum annulleres eller inddrages af myndighederne i en anden medlemsstat end den stat, der har udstedt det, skal disse myndigheder underrette myndighederne i udstedelsesmedlemsstaten (jf. visumkodeksens artikel 34, stk. 1 og stk. 2, in fine).

10 — Visumkodeksens artikel 34, stk. 5.

11 — Visumkodeksens artikel 34, stk. 6, og bilag VI til denne.

12 — Visumkodeksens artikel 34, stk. 6-8.

32. Visumkodeksens regler om annullering og inddragelse synes således at bygge på en forudsætning om, at det er medlemsstaternes myndigheder, der træffer afgørelse om annullering eller inddragelse. Der iagttages således en vis formel parallelitet, idet det ligeledes er disse myndigheder, der udsteder visum¹³.

33. Visummet har virkning i forhold til samtlige medlemsstater. Det er vigtigt, at kompetencen til at udstede eller at nægte at udstede visum ikke modvirkes af afgørelser, der træffes af myndigheder i tredjestater. Princippet om gensidig anerkendelse skal med andre ord have prioritet, indtil EU-grænsevagten i givet fald konstaterer en væsentlig ændring af den pågældende tredjelandstatsborgers omstændigheder, der kan give anledning til tvivl om den visumudstedende myndigheds vurdering.

34. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig den opfattelse, som den lettiske regering gav udtryk for i retsmødet, nemlig idet det pas, hvori visummet er anbragt, ikke længere er gyldigt, er passet som sådan – dvs. herunder tillige det Schengenvisum, som det indeholder – ikke det papir værd, det er trykt på.

35. Henset til samtlige de anførte betragtninger bemærkes, at afgørelsen om ugyldighed af Schengenvisummet kun kan træffes på de betingelser, der fremgår af visumkodeksens artikel 34, og at afgørelsen under alle omstændigheder udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence. Såfremt det rejsedokument, som Schengenvisummet er anbragt i, bliver ugyldigt, kan dette ikke i sig selv anfægte gyldigheden af selve visummet, hvilket pasmyndighederne i øvrigt også anerkendte ved deres påtegning om annullering af passet, men ikke af de gyldige viseringer, det indeholdt.

B – Angivelig pligt til at fremvise et gyldigt visum indeholdt i et gyldigt rejsedokument

36. Såfremt den indiske statsborger ikke kunne nægtes indrejse i EU alene med den begrundelse, at det pas, som indeholdt Schengenvisummet, var blevet annulleret, idet passets ugyldighed i sig selv er uden betydning for gyldigheden af visummet, skal det herefter afgøres, om det er en indrejsebetingelse ifølge Schengenrænsekodeksen, at den pågældende har et gyldigt visum indeholdt i et gyldigt rejsedokument.

37. I denne forbindelse vil jeg for det første påvise, at en ordlydsfortolkning er utilstrækkelig, henset til forskelle mellem sproglige versioner, og at det er nødvendigt at foretage en systemanalyse. Jeg vil derefter efterprøve, om en teleologisk fortolkning støtter resultaterne af denne analyse, inden jeg fremfører mine afsluttende bemærkninger.

1. Ordlydsfortolkningens utilstrækkelighed og forskelle mellem sproglige versioner

38. Schengenrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, opregner de betingelser, som tredjelandstatsborgere skal opfylde for at få tilladelse til at indrejse i EU. Den indeholder fem kumulative betingelser. Ifølge litra a) skal tredjelandstatsborgeren være »i besiddelse af et gyldigt rejsedokument eller dokumenter, der tillader grænsepassage«, og ifølge litra b) skal den pågældende statsborger være »i besiddelse af gyldigt visum«, hvis dette kræves.

13 — Det er således tænkeligt, at sagsøgeren i tvisten i hovedsagen ikke alene som følge af det fremlagte pas' ugyldighed kunne forudse, hvilken afgørelse EU-grænsevagten ville træffe vedrørende visummet, og at sagsøgeren ikke på boardingtidspunktet i Moskva kunne afvise den pågældende passager, for det første henset til den omstændighed, at passet udtrykkeligt angav, at de visa, det indeholdt, fortsat var gyldige, og for det andet, at retten til at inddrage visummet ifølge visumkodeksen under alle omstændigheder er forbeholdt medlemsstaternes kompetente myndigheder. Såfremt selskabet havde handlet anderledes og havde anset visummet for ugyldigt, blot fordi passet ikke længere var gyldigt, og følgelig havde nægtet boarding i Moskva, ville garantierne i henhold til visumkodeksens artikel 34 miste deres effektive virkning.

39. En streng ordlydsfortolkning af artikel 5, stk. 1, viser allerede, dels at kravet om at være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument er en særskilt betingelse i forholdt til kravet om visum, dels at lovgiver ikke på nogen måde har præciseret kravene til den »fysiske« form af disse to dokumenter.

40. I betragtning af den finske regerings indlæg finder jeg imidlertid, at Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, der ganske vist ikke indeholder en udtrykkelig pligt til ved passage af EU's ydre grænser at fremlægge et gyldigt visum indeholdt i et gyldigt rejsedokument, ikke kan betragtes isoleret, henset til den ordning, den indgår i. Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, skal følgelig ikke alene fortolkes under hensyn til Schengengrænsekodeksens øvrige bestemmelser, men tillige under hensyn til de relevante bestemmelser i visumkodeksen, som Schengengrænsekodeksen er nært forbundet med¹⁴.

41. Jeg foreslår derfor, at ordlydsfortolkningen på helt traditionel vis suppleres af en systemfortolkning og en teleologisk fortolkning. Dette er så meget desto vigtigere, som de berørte parter, der har intervereret i den foreliggende sag, har henvist til Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra a), nr. i), i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt det gyldige visum ifølge kodeksens artikel 5, stk. 1, skal forstås på samme måde som i visumkodeksen, nemlig at det skal være indeholdt i et gyldigt rejsedokument eller ej. Den finske regering finder, at da Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra a), nr. i), angiver, at rejsedokumentet er »ledsaget« af det gyldige visum, indebærer dette, at der ved grænsen kun kan fremlægges ét gyldigt rejsedokument, der indeholder visummet.

42. Sagsøgeren i tvisten i hovedsagen har hertil anført, at mens den lettiske affattelse af Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra a), nr. i), udtrykkeligt angiver, at visummet skal være indeholdt i det gyldige rejsedokument, er dette ikke tilfældet for så vidt angår de andre sproglige affattelser. Ifølge den danske, den engelske, den franske og den svenske affattelse kræves det blot, at rejsedokumenter er »ledsaget« af visummet, hvilket ikke nødvendigvis indebærer, at visummet fysisk er indsat i det gyldige rejsedokument.

43. Selv om spørgsmålet angår fortolkningen af Schengengrænsekodeksens artikel 5, med hensyn til hvilken bestemmelse det ikke gøres gældende, at der forekommer divergenser mellem de forskellige sproglige affattelser, må det medgives, at kodeksens artikel 7 er en grundlæggende bestemmelse for den fælles forvaltning af EU's ydre grænser og med fordel kan bidrage til at belyse den fortolkning, der skal anlægges af kodeksens artikel 5.

44. Det bemærkes herved, at nødvendigheden af en ensartet anvendelse og fortolkning af en EU-retsakt forbyder, at denne betragtes isoleret i en af sine versioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse med såvel ophavsmandens virkelige vilje som det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene¹⁵. Den formulering, der er anvendt i én sproglig version af en bestemmelse, kan ikke alene tjene som grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sproglige versioner, idet dette ville være i strid med kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten¹⁶.

45. Såvel behovet for at bekræfte den første konklusion, der bygger på ordlydsfortolkningen af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, som behovet for at overvinde det fortolkningsproblem, der skyldes de forskellige sproglige affattelser af kodeksens artikel 7, stk. 3, litra a), nr. i), kræver, at denne slutning suppleres af en systemfortolkning og en teleologisk fortolkning.

14 — Jf. f.eks. visumkodeksens artikel 21, stk. 1.

15 — Dom Zurita García og Choque Cabrera (C-261/08 og C-348/08, EU:C:2009:648, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

16 — Dom Zurita García og Choque Cabrera (EU:C:2009:648, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

2. Systemfortolkning

46. Da udstedelse af visum finder sted i et tidligere led i forhold til kontrollen ved EU's ydre grænser, vil jeg først gennemgå visumkodeksen.

47. Tredjelandstatsborgeren skal således i det væsentlige indgive visumansøgning til det kompetente konsulat højst tre måneder inden opholdets start¹⁷. Ansøgeren skal bl.a. fremlægge et standardansøgningsskema¹⁸ samt et rejsedokument¹⁹, som skal være gyldigt i mindst tre måneder efter datoen for den seneste forventede udrejse fra medlemsstaternes område²⁰, og som indeholder mindst to blanke sider og er udstedt inden for de seneste ti år²¹. Rubrik 12-16 i standardansøgningsskemaet skal endvidere angive, hvilken type rejsedokument ansøgeren har fremlagt, dets nummer, udstedelses- og udløbsdato samt den udstedende myndighed.

48. Når visumansøgningen først er udfyldt og indgivet til den kompetente myndighed, skal denne kontrollere, »om ansøgeren opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), i Schengengrænsekodeksen«²² og navnlig, at »det fremlagte rejsedokument ikke er falsk eller forfalsket«²³. Såfremt der udstedes visa til flere indrejser som i tvisten i hovedsagen, udstedes det med en gyldighedsperiode på mellem seks måneder og fem år²⁴.

49. Visummærkatet udfyldes derefter i overensstemmelse med kravene i visumkodeksens artikel 27 og dennes bilag VII. Det indeholder oplysninger om den periode, inden for hvilken visumindehaveren kan foretage det påtænkte ophold, nummeret på det rejsedokument, som visummærkatet er påført, medmindre visummet er blevet påført et særskilt ark²⁵. Visummet påføres derefter i overensstemmelse med bestemmelserne i visumkodeksens artikel 29 og dennes bilag VIII. Det påføres i princippet »den første side i rejsedokumentet, der hverken er stemplet eller påskrevet«²⁶, medmindre visummet er blevet påført et særskilt ark²⁷.

50. Udstedelsen af visummet er ikke tidsmæssigt sammenfaldende med tidspunktet for passagen af EU's ydre grænse²⁸, navnlig da visum til flere indrejser som bekendt kan være gyldigt i en periode på mellem seks måneder og fem år. Visumkodeksen kræver imidlertid blot, at det rejsedokument, der fremlægges på det tidspunkt, hvor der ansøges om visum, skal være gyldigt i mindst tre måneder efter datoen for den seneste forventede udrejse fra EU's område²⁹. Jeg gentager under alle omstændigheder, at denne præcisering kun omfatter de betingelser, der skal være opfyldt på visumansøgningstidspunktet, idet de konsulære myndigheder alligevel ikke er herre over, hvad der sker med rejsedokumentet, fra det tidspunkt, hvor der indgives ansøgning om visum, og til det tidspunkt, hvor EU's ydre grænser faktisk passerer.

51. Når der således er blevet udstedt visum, efter at de konsulære myndigheder har kontrolleret bl.a. gyldigheden af det fremlagte rejsedokument, udgør kontrollen ved grænserne et næste stadium³⁰.

17 — Visumkodeksens artikel 9, stk. 1.

18 — Visumkodeksens artikel 10, stk. 3, litra a), samt bilag I til denne.

19 — Visumkodeksens artikel 10, stk. 3, litra b).

20 — I tilfælde af flere rejser, dvs. svarende til den situation, som tvisten i hovedsagen angår, jf. visumkodeksens artikel 12, litra a).

21 — Henholdsvis visumkodeksens artikel 12, litra b) og c).

22 — Visumkodeksens artikel 21.

23 — Visumkodeksens artikel 21, stk. 3, litra a).

24 — Visumkodeksens artikel 24, stk. 2.

25 — Jf. visumkodeksens bilag VII, nr. 6).

26 — Visumkodeksens bilag VIII, nr. 1).

27 — Jf. visumkodeksens artikel 29, stk. 2, 3 og 5.

28 — Jf. dog undtagelsen i visumkodeksens kapitel VI.

29 — Visumkodeksens artikel 12, litra a).

30 — Visumkodeksens artikel 30 præciserer, at besiddelse af et visum ikke i sig selv giver ret til indrejse.

52. Indledningsvis bemærkes, at Schengengrænsekodeksen har til formål at fastsætte »regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser«³¹. Det er væsentligt, at disse regler anvendes ensartet, og i denne henseende deler jeg den bekymring, som sagsøgeren i hovedsagen tilkendegav i forbindelse med redegørelsen for de forskelle, der findes i national praksis.

53. Som allerede nævnt indeholder indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 5 navnlig krav om besiddelse af et gyldigt rejsedokument, der tillader grænsepassage, og besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves. Det er væsentligt at bemærke, at denne opregning af indrejsebetingelser ikke indeholder et krav om fremlæggelse af *det* gyldige rejsedokument, der indeholder *det* gyldige visum.

54. Ved grænsepassagen er tredjelandstatsborgeren genstand for en indgående kontrol, der omfatter kontrol af indrejsebetingelserne ifølge Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, samt en grundig undersøgelse af, om den pågældende tredjelandstatsborger er i besiddelse af et »gyldigt [rejsedokument], der ikke er udløbet«, og at dokumentet er »*ledsaget*« af det påkrævede visum³². Endvidere undersøges ind- og udrejsestemplerne »i [...] rejsedokument[et]« for at kontrollere, at vedkommende ikke allerede har overskredet den maksimale varighed af det tilladte ophold i EU.

55. I forbindelse med den indgående kontrol i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, skal der sondres imellem to stadier, dvs. i første omgang en kontrol af besiddelsen – om en tredjelandstatsborger faktisk er i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, og om en tredjelandstatsborger faktisk er i besiddelse af et visum – inden der i anden omgang foretages en undersøgelse i egentlig forstand, dvs. en mere omhyggelig kontrol af, om dokumentet viser tegn på falsk eller forfalskning, sammenholdelse af ind- og udrejse datoerne, efterprøvelse af, at den pågældende har tilstrækkelige midler til sin hjemrejse, osv.³³.

56. Dette bekræfter, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kravet om fremlæggelse af et gyldigt rejsedokument og fremlæggelse af et gyldigt visum, således som det synes at fremgå af ordlyden af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1.

57. Efter disse kontroller kan indrejse tillades. I så tilfælde stempler myndighederne systematisk de rejsedokumenter, som tredjelandstatsborgerne har fremlagt ved ind- og udrejse³⁴, og som er »*forsynet* med et gyldigt visum, der giver tredjelandstatsborgere mulighed for grænsepassage«³⁵. Kravet om gyldighed forekommer kun i relation til visummet, ikke rejsedokumentet.

58. I det modsatte tilfælde, hvor tredjelandstatsborgeren ikke opfylder alle betingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, skal indrejse nægtes ved en begrundet afgørelse, der meddeles ved hjælp af en standardformular³⁶. De afvisningsgrunde, der fremgår af denne formular, omfatter dels den omstændighed, at den pågældende ikke er i besiddelse af gyldige rejsedokumenter³⁷, dels den omstændighed, at den pågældende ikke er i besiddelse af et gyldigt visum³⁸.

31 — Schengengrænsekodeksens artikel 1.

32 — Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra a), nr. i). Min fremhævelse.

33 — Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra a), nr. ii)-vi). For så vidt angår tredjelandstatsborgerens udrejse fra statens område sonder Schengengrænsekodeksen på en vis måde på ny, idet den foreskriver, at den indgående udrejsekontrol skal omfatte kontrol af, at den pågældende tredjelandstatsborger er i besiddelse af et gyldigt dokument til grænsepassage [Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra b), nr. i)], og »endvidere [kan] omfatte kontrol af, at den pågældende er i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves [Schengengrænsekodeksens artikel 7, stk. 3, litra c), nr. i)].

34 — Schengengrænsekodeksens artikel 10, stk. 1.

35 — Schengengrænsekodeksens artikel 10, stk. 1, litra a). Min fremhævelse.

36 — Jf. Schengengrænsekodeksens artikel 13, stk. 2.

37 — Jf. punkt A i formularens i del B i Schengengrænsekodeksens bilag V.

38 — Jf. punkt C i formularen i del B i Schengengrænsekodeksens bilag V.

59. Det fremgår af den anførte gennemgang, at lovgiver ikke udtrykkeligt har stillet betingelse om, at det gyldige visum skal figurere i et gyldigt rejsedokument. Disse to indrejsebetingelser fremtræder ikke alene som særskilte betingelser i Schengengrænsekodexens artikel 5, stk. 1, men en sådan sondring fremgår ligeledes af opbygningen af andre bestemmelser³⁹.

60. Der er således hverken ud fra en ordmæssig eller en systematisk betragtning noget til hinder for at fortolke artikel 5 således, at tilladelse til indrejse på EU's område ikke kræver, at en visumpligtig tredjelandstatsborger skal være i besiddelse af et gyldigt visum, der er indeholdt i et gyldigt rejsedokument.

61. Det skal imidlertid efterprøves, om en sådan fortolkning kan udgøre en risiko for formålene med visumkodeksen og Schengengrænsekodexen.

3. Teleologisk fortolkning

62. Ved Schengengrænsekodexen er der blevet indført en grænseovervågningsordning, der skal forhindre ulovlig grænsepassage, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og træffe foranstaltninger mod personer, som har passeret grænsen ulovligt, og pågribe sådanne personer⁴⁰. Det fremgår endvidere af sjette betragtning til Schengengrænsekodexen, at grænsekontrol »ikke kun [er] i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser«, og at den har til formål at bidrage »til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser«⁴¹.

63. Ifølge Domstolen udgør Schengengrænsekodexen »en del af den mere generelle ramme for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet. [...] Den ordning, der er indført ved Schengenaføten, hviler følgelig på overholdelsen af de harmoniserede regler om kontrol af de ydre grænser, og i det foreliggende tilfælde på den strenge overholdelse af de i [Schengengrænsekodexen] fastsatte betingelser for tredjelandstatsborgeres indrejse på de medlemsstaters område, der er parter i nævnte aftale. Enhver medlemsstat, hvis område udgør en del af Schengenområdet, skal nemlig kunne vide sig sikker på effektiviteten og ubøjeligheden af de kontroller, som de andre medlemsstater foretager inden for området«⁴². Ifølge Domstolen følger det endvidere, at »[grænsekontrollerne dels har] til formål at sikre, at personer kan få lov til at rejse ind i eller ud af en medlemsstats område, dels at forhindre personer i at omgå ind- og udrejsekontroller«⁴³.

64. Vedtagelsen af visumkodeksen er ligeledes en del af de samlede bestræbelser på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og visumkodeksen tjener selv det dobbelte formål om at skabe et system med flere niveauer, der skal lette den lovlige rejseaktivitet og håndtere den ulovlige indvandring gennem yderligere harmonisering af national lovgivning og visumudstedelse⁴⁴. Ved sin fortolkning af visumkodeksen vil Domstolen således sikre, at hverken formålet om lettelse af rejseaktivitet eller formålet om at undgå forskellig behandling af visumansøgerne hindres⁴⁵.

39 — Denne konklusion støttes bl.a. af punkt 6.1 i kommissionsdokumentet »Praktisk vejledning for grænsevagter (Schengenvejledning) (K(2006) 5186 endelig af 6.11.2006).

40 — Schengengrænsekodexens artikel 12, stk. 1, og dom Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 70).

41 — Domme Parlamentet mod Rådet (EU:C:2012:516, præmis 70) og ANAFE (C-606/10, EU:C:2012:348, præmis 24).

42 — Dom ANAFE (EU:C:2012:348, præmis 25 og 26).

43 — Dom Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

44 — Jf. tredje betragtning til visumkodeksen og dom Vo (EU:C:2012:202, præmis 34 og 35).

45 — Dom Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 52-54).

65. Den finske regering har gjort gældende, at det letter gennemførelsen af formålene om sikkerhed, lettelse af grænsepassage, undgåelse af trusler mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, ulovlig indvandring og menneskehandel, når det gyldige visum anbringes i et rejsedokument, der ligeledes er gyldigt.

66. Denne vurdering må ikke tillægges for stor betydning og er under ingen omstændigheder afgørende.

67. Da jeg ovenfor beskrev den ordning, der blev skabt med samvirket mellem Schengengrænsekodeksen og visumkodeksen, anførte jeg en række omstændigheder, der sikrer effektive grænsekontroller, men som ikke støtter den finske regerings teori. De myndigheder, der varetager kontrollen ved de ydre grænser, får som under tvisten i hovedsagen fremlagt såvel det rejsedokument, på grundlag af hvilket visummet er blevet udstedt, som det »nye« rejsedokument. De har således kunnet sikre sig, at der er »overensstemmelse« mellem det dokument, der blev fremlagt i forbindelse med visumansøgningen – og som faktisk blev kontrolleret af de kompetente konsulære myndigheder – og det, som indeholdt det gyldige visum, der blev fremlagt ved passagen af EU's ydre grænser. Fremlæggelse af det gyldige rejsedokument tillader endvidere, at de bekræfter den pågældende tredjelandstatsborgers identitet og efterprøver, om den første af indrejsebetingelserne er opfyldt. Samtidig fremlæggelse af to successive rejsedokumenter tillader en tilstrækkelig kontrol af ind- og udrejsestempler, på grundlag af hvilke myndighederne kontrollerer, at den maksimale varighed af det tilladte ophold ikke er blevet overskredet.

68. Selv om det anerkendes, at en faktisk og effektiv kontrol ved EU's ydre grænser er af fundamental betydning for de berørte medlemsstater, og det medgives, at fremlæggelse af to forskellige rejsedokumenter, det ene gyldigt, det andet ugyldigt – måske – komplicerer grænsekontrolmyndighedernes opgave lidt⁴⁶, er det imidlertid ikke godtgjort, at den situation, der er genstand for nærværende sag, har udgjort eller vil udgøre en særlig trussel mod formålet om sikkerhed, som varetages af Schengengrænsekodeksen.

69. I denne forbindelse bemærkes, at der er en væsentlig forskel mellem den foreliggende sag og de gentagne praktiske vanskeligheder, som den finske regering har henvist til i forbindelse med grænsekontrollen, og som skyldes, at visse tredjelandstatsborgere møder op ved grænserne med langt mere end to gyldige og ugyldige rejsedokumenter.

4. Afsluttende bemærkninger

70. Det synes således at være på linje med de internationale standarder at tillade en tredjelandstatsborger indrejse, når denne under kontrollen ved EU's ydre grænser fremlægger et ugyldigt rejsedokument, der indeholder det krævede indrejsevisum, samt et gyldigt rejsedokument. Air Baltic Corporation og den lettiske regering har uimodsagt selv henvist til, at punkt 3.53 i bilag 9 til konventionen angående international civil luftfart, undertegnet i Chicago den 7. december 1944, for det tilfælde, hvor det rejsedokument, der indeholder det gyldige visum, er udløbet, anbefaler, at visummet fortsat anses for gyldigt indtil dets udløb, såfremt det ledsages af et gyldigt rejsedokument.

46 — Opgaven vanskeliggøres under alle omstændigheder ikke yderligere i forhold til den særlige situation, der er omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 10, stk. 3, andet afsnit, hvorefter ind- eller udrejsestempler kan undlades anbragt, hvis en tredjelandstatsborger anmoder om det, idet ind- eller udrejsen i så tilfælde attesteres på et særskilt ark med de forskellige angivelser og udleveres til den pågældende statsborger. I et sådant tilfælde skal myndighederne til kontrol af, at den maksimale varighed af det tilladte ophold er overholdt, kontrollere mindst to forskellige dokumenter, dvs. dels det særskilte ark og det rejsedokument, der i givet fald indeholder det gyldige visum. På visse betingelser kan visummærket ligeledes påføres et særskilt ark (jf. visumkodeksens artikel 29, stk. 2, 3 og 5).

71. Den lettiske regering betvivler imidlertid, at dette kan overføres på Schengengrænsekodeksen, idet den nævnte konvention anbefaler en sådan praksis for det tilfælde, at visummet kun tillader tredjelandsstatsborgeren ret til indrejse i udstedelsesstaten. Det bemærkes imidlertid, at EU, der ganske vist ikke er part i konventionen, på en vis måde allerede til dels følger denne internationale standard, idet der ved en ændring af håndbogen om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa⁴⁷, som blev foretaget ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse K(2011) 5501 endelig af 4. august 2011, blev indføjet et nyt afsnit i punkt 4.1.1, hvorefter »en person [principielt skal] rejse med et gyldigt visum påsat et gyldigt rejsedokument. Når alle blanke sider i Schengenvisumindehaverens rejsedokument er anvendt til påsættelse af visa eller ind- og udrejestempler, kan den pågældende dog rejse på grundlag af et »fuldt«, men ugyldigt rejsedokument med et gyldigt visum og et nyt rejsedokument«⁴⁸.

72. Hermed fandt Kommissionen således, at fremlæggelse af to særskilte rejsedokumenter – det ene ugyldigt, men indeholdende det gyldige visum, og det andet gyldigt, men uden visum – ikke var til hinder for en effektiv kontrol ved EU's ydre grænser. Den lettiske regering præciserede i retsmødet, at denne anbefaling var blevet gennemført i forbindelse med en national lovændring.

73. Punkt 4.1.1 i håndbogen om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa omhandler ganske vist kun den særlige situation, hvor det dokument, der indeholder visummet, er blevet ugyldigt, fordi det ikke indeholder flere blanke sider, og der er desuden blot tale om en anbefaling. Det er imidlertid væsentligt at sikre, at samtlige visumkodeksens målsætninger gennemføres, herunder formålet om at undgå »visumshopping« og forskellig behandling af visumansøgerne⁴⁹.

74. I denne forbindelse er det foruroligende, at der findes forskelle i national praksis, således som den forelæggende ret, sagsøgeren i tvisten i hovedsagen og den lettiske regering understregede, da det bevirker, at EU's ydre grænser åbnes mere eller mindre. Som Air Baltic Corporation anførte, er der således en reel risiko for, at de nationale myndigheders skønsmargen til at tillade eller afslå indrejse på EU's område i tilfælde af, at der fremvises to rejsedokumenter – det ene ugyldigt med visum og det andet gyldigt, men uden visum – bliver et kriterium ved tredjelandsstatsborgerens valg af, via hvilken medlemsstat denne ønsker at indrejse i EU. Det forekommer følgelig nødvendigt, at der sker en harmonisering af grænsevagternes praksis også vedrørende andre situationer end den, at rejsedokumentet ikke indeholder flere blanke sider.

75. Desuden er det for det meste ikke klart for de medlemsstatsmyndigheder, der har ansvar for kontrollen ved de ydre grænser, hvad der har foranlediget den tredjestatsmyndighed, der har udstedt rejsedokumentet, til at ophæve dets gyldighed. For så vidt angår tvisten i hovedsagen er begrundelserne fortsat ukendte. Så længe ugyldigheden »afhjælpes« ved fremlæggelse af et rejsedokument, hvis gyldighedsperiode dækker det maksimalt tilladte ophold i EU, og efter at der er blevet foretaget den nødvendige kontrol af ægtheden af det nye dokument, der er blevet fremlagt, finder jeg imidlertid ikke, at der er grund til at begrænse indrejse for tredjelandsstatsborgere, der fremlægger et ugyldigt rejsedokument samt et gyldigt rejsedokument, alene til den situation, hvor ugyldigheden skyldes, at der ikke er flere blanke sider til rådighed.

47 — Afgørelse K(2010) 1620 endelig af 19.3.2010.

48 — Det fremgik allerede af Schengenvejledningen, at manglen på tomme sider i et pas ikke i sig selv er en gyldig tilstrækkelig grund til at nægte en person indrejse (jf. punkt 4.5 i Schengenvejledningen).

49 — Jf. 18. betragtning til visumkodeksen. Ifølge den lettiske regerings indlæg synes den indiske statsborger, som tvisten i hovedsagen angår, imidlertid at have fået tilladelse til at indrejse i EU, når han under samme omstændigheder mødte op ved andre medlemsstats grænser end Republikken Letlands.

76. Såfremt Kommissionen og de medlemsstater, der har fulgt Kommissionens anbefaling, i sidstnævnte tilfælde under alle omstændigheder ikke fandt, at kontrollen med opholdets varighed blev vanskeliggjort yderligere af, at der fremlægges forskellige rejsedokumenter, har jeg svært ved at forstå, hvorfor dette skulle være tilfældet under de foreliggende omstændigheder. Som jeg allerede har understreget, tillod den tidsmæssige kontinuitet af de to rejsedokumenter, som den indiske statsborger fremlagde, grænsevagterne at sikre sig, at det tilladte antal opholdsdage i EU ikke var blevet overskredet. Jeg bemærker endelig, at en sådan mulighed fortsat ikke berører anvendelsen af Schengengrænsekodeksens artikel 11, der bestemmer, at »[h]vis en tredjelandstatsborgers rejsedokument ikke er forsynet med indrejsestempel, kan de kompetente nationale myndigheder have en formodning om, at indehaveren ikke eller ikke længere opfylder de regler for varighed af ophold, der gælder i den pågældende medlemsstat«, da denne formodning er gendrivelig.

77. Henset til samtlige de anførte betragtninger finder jeg, at Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, skal fortolkes således, at det gyldige visum, som kræves af en visumpligtig tredjelandstatsborger ved passage af EU's ydre grænser, ikke nødvendigvis skal være indsat i et gyldigt rejsedokument, og at indrejsebetingelserne i kodeksens artikel 5, stk. 1, litra a) og b), kan betragtes særskilt, såfremt den pågældende statsborger ved passage af de ydre grænser fremlægger et ægte rejsedokument, hvis gyldighedsperiode dækker den maksimalt tilladte opholdsperiode i henhold til det Schengenvisum, der er indsat i et rejsedokument, der er blevet ugyldigt.

C – Det tredje præjudicielle spørgsmål

78. For det tilfælde, at Schengengrænsekodeksen og visumkodeksen ikke kræver, at den visumpligtige tredjelandstatsborger fremlægger dette i et gyldigt rejsedokument, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om medlemsstaterne kan indføre nye indrejsebetingelser ud over dem, der allerede fremgår af de to kodekser.

79. Selv om indrejsebetingelserne er opregnet i Schengengrænsekodeksens artikel 5, skal denne bestemmelse nødvendigvis fortolkes under hensyn til kodeksens artikel 13, der vedrører nægtelse af indrejse.

80. Heraf følger, at »[e]n tredjelandstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, [...] skal nægtes indrejse«. Afgørelsen om at nægte indrejse meddeles tredjelandstatsborgeren ved hjælp af en standardformular⁵⁰. Formularen indeholder ni begrundelser for at nægte indrejse. Otte gentager indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1⁵¹.

81. Kun én begrundelse har ikke direkte forbindelse med artikel 5: Det er begrundelsen om, at opholdets maksimalt tilladte varighed er overskredet.

82. Under alle omstændigheder giver formularen ikke mulighed for, at grænsevagterne kan udvide den liste, som formularen indeholder, med en yderligere afvisningsgrund.

50 — Del B i bilag V til Schengengrænsekodeksen.

51 — Afslagsgrundene i rubrik A og B er omhandlet af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, litra a). Afslagsgrundene i rubrik C og D svarer til kodeksens artikel 5, stk. 1, litra b). Afslagsgrundene i rubrik E og G er omhandlet af kodeksens artikel 5, stk. 1, litra c). Afslagsgrunden i punkt H svarer til kodeksens artikel 5, stk. 1, litra d) og e), mens afslagsgrunden i rubrik I ligeledes er omhandlet af kodeksens artikel 5, stk. 1, litra e).

83. Henset til Domstolens konklusion vedrørende visumkodeksens artikel 32 i Koushkaki-dommen⁵², udgør den omstændighed, at Schengengrænsekodeksens artikel 13 ved henvisning til kodeksens artikel 5 opstiller en liste over begrundelser, på grundlag af hvilke der kan træffes afgørelse om afvisning, samtidig med at det bestemmes, at den præcise begrundelse skal meddeles ansøgeren ved hjælp af formularen i bilag V til Schengengrænsekodeksen, et »forhold, som taler til fordel for den fortolkning, hvorefter den [...] opregnede liste over afslagsgrunde er udtømmende«.

84. Endvidere ville visumkodeksens formål om at lette den lovlige rejseaktivitet, som anført af Domstolen i præmis 52 i Koushkaki-dommen, blive bragt i fare, hvis en medlemsstats myndigheder kunne beslutte at nægte en tredjelandstatsborger, som opfylder alle de indrejsebetingelser, der er opregnet i Schengengrænsekodeksens artikel 5, og som ikke har overskredet det maksimalt tilladte ophold, ret til at indrejse.

85. Bekæmpelse af visumshopping kræver endvidere, at der sikres en harmoniseret anvendelse af såvel indrejsebetingelserne som af konsekvenserne heraf, dvs. en harmoniseret anvendelse af afvisningsgrundene⁵³.

86. Det bemærkes endvidere, at den yderligere betingelse, som den nationale lovgiver har indført – til forskel fra Koushkaki-sagen – ikke er sammenlignelig med de komplekse vurderinger af individuelle omstændigheder, der kan være omfattet af den skønsmargen, som EU-lovgiver ifølge Domstolen bevidst har overladt medlemsstaterne for så vidt angår den konkrete vurdering af visse begrundelser for at nægte at udstede visa⁵⁴.

87. Som Kommissionen med rette anførte under retsmødet, kan den skønsmargen, som anerkendes i Koushkaki-dommen, ikke anvendes analogt på de to første indrejsebetingelser i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, der snarere er af teknisk karakter. Den nationale lovgiver har således ikke alene ikke hjemmel til at udvide de nævnte betingelser med en yderligere betingelse, men det er heller ikke muligt at hævde, at lovgiver her har gjort brug af sin skønsmargen til at fortolke de to første betingelser som indbyrdes sammenhængende, således at den første betingelse kun kan være opfyldt, hvis den anden samtidig er det.

88. Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, sammenholdt med kodeksens artikel 13, skal følgelig fortolkes således, at medlemsstaterne ikke kan pålægge tredjelandstatsborgere yderligere betingelser for at opnå tilladelse til at indrejse i EU.

V – Forslag til afgørelse

89. På baggrund af samtlige de anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Administrativā apgabaltiesa forelagte præjudicielle spørgsmål, således som jeg har omorganiseret dem, på følgende måde:

- »1) Afgørelsen om ugyldighed af et Schengenvisum kan kun træffes på de betingelser, der fremgår af artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), og afgørelsen henhører under alle omstændigheder udelukkende under medlemsstaternes kompetence. Såfremt det rejsedokument, som Schengenvisummet er anbragt i, bliver ugyldigt, kan dette ikke i sig selv anfægte gyldigheden af selve visummet.

52 — EU:C:2013:862, præmis 38.

53 — Jf. i analogi hermed dom Koushkaki (EU:C:2013:862, præmis 53).

54 — Jf. præmis 56 f. i dom Koushkaki (EU:C:2013:862).

- 2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) skal fortolkes således, at en visumpligtig statsborger fra en tredjestat, der møder op ved Den Europæiske Unions ydre grænser med et ugyldigt rejsedokument indeholdende det gyldige visum og et gyldigt rejsedokument uden visum, opfylder indrejsebetingelserne i samme kodeks artikel 5, stk. 1, litra a), og artikel 5, stk. 1, litra b), såfremt det nye rejsedokuments gyldighedsperiode faktisk dækker den maksimalt tilladte opholdsperiode i henhold til Schengenvisummet.
- 3) Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, sammenholdt med kodeksens artikel 13, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke kan pålægge tredjelandstatsborgere yderligere betingelser for at opnå tilladelse til at indrejse i Den Europæiske Union.«