



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

24. november 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – fællesskabskodeks for visa – forordning (EF) nr. 810/2009 – artikel 32, stk. 1-3 – afslag på visum – bilag VI – standardformular – begrundelse – trussel mod en eller flere af medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser – artikel 22 – proceduren for forudgående høring af andre medlemsstats centrale myndigheder – indsigelse mod udstedelse af visum – klage over en afgørelse om afslag på visum – omfanget af domstolsprøvelsen – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – adgang til effektive retsmidler«

I de forenede sager C-225/19 og C-226/19,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet Haarlem, Nederlandene) ved afgørelser af 5. marts 2019, indgået til Domstolen den 14. marts 2019, i sagerne

R.N.N.S. (sag C-225/19),

K.A. (sag C-226/19)

mod

Minister van Buitenlandse Zaken,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra og A. Kumin samt dommerne T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P.G. Xuereb og I. Jarukaitis,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– R.N.N.S. ved advokaten E. Schoneveld og I. Vennik,

* Processprog: nederlandsk.

- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová og A. Pagáčová, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved R. Kanitz og J. Möller, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Pucciariello,
- den litauiske regering ved K. Dieninis og K. Juodelytė, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved G. Wils og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. september 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 32, stk. 1-3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (EUT 2009, L 243, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »visumkodeksen«), sammenholdt med artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet under to sager mellem henholdsvis R.N.N.S. (sag C-225/19) og K.A. (sag C-226/19) på den ene side og Minister van Buitenlandse Zaken (udenrigsministeren, Nederlandene, herefter »ministeren«) på den anden side vedrørende sidstnævntes afslag på at udstede et visum til de pågældende.

Retsforskrifter

- 3 Følgende fremgår af 29. betragtning til visumkodeksen:
»Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt navnlig i Europarådets konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950,] og [chartret].«
- 4 Visumkodeksens artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:
»Ved denne forordning fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.«

5 Nævnte kodeks bestemmer følgende i artikel 21, stk. 3:

»Konsulatet undersøger, om ansøgeren opfylder indrejsebetingelserne, og kontrollerer:

[...]

d) at ansøgeren ikke betragtes som en trussel mod nogen af medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundhed som defineret i artikel 2, nr. 19), i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1)] eller internationale forbindelser og navnlig på dette grundlag ikke er indberettet som uønsket i medlemsstaternes nationale databaser

[...]«

6 Kodeksens artikel 22 med overskriften »Forudgående høring af andre medlemsstaters centrale myndigheder« fastsætter:

»1. En medlemsstat kan kræve, at andre medlemsstaters centrale myndigheder hører dens centrale myndigheder under behandlingen af ansøgninger indgivet af statsborgere fra specifikke tredjelande eller specifikke kategorier af disse statsborgere. Ansøgninger om lufthavnstransitvisum er ikke omfattet af en sådan høring.

2. De hørte centrale myndigheder afgiver et endeligt svar inden syv kalenderdage efter høringen. Et manglende svar inden udløbet af denne frist betyder, at de ikke har nogen grund til at modsætte sig udstedelse af visummet.

[...]«

7 Visumkodeksens artikel 25 har følgende ordlyd:

»1. Et visum med begrænset territorial gyldighed udstedes undtagelsesvis i følgende tilfælde:

a) når den berørte medlemsstat af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser finder det nødvendigt:

- i) at fravige princippet om, at indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), i Schengengrænsekodeksen skal opfyldes
- ii) at udstede et visum, selv om den medlemsstat, der er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 22, gør indsigelser mod udstedelsen af et ensartet visum, eller
- iii) at udstede et visum af hastende årsager, selv om der ikke er blevet gennemført en forudgående høring i overensstemmelse med artikel 22,

eller

b) når der af årsager, som konsulatet finder begrundede, udstedes et nyt visum med henblik på et ophold, der skal foretages inden for samme periode på 180 dage, til en ansøger, som inden for den pågældende periode på 180 dage allerede har fået ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed til et ophold på 90 dage.

2. Et visum med begrænset territorial gyldighed er gyldigt på den udstedende medlemsstats område. Det kan undtagelsesvis være gyldigt på mere end en medlemsstats område, hvis hver af disse medlemsstater giver deres samtykke hertil.

[...]«

8 Kodeksens artikel 32 med overskriften »Afslag på visum« bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 25, stk. 1, gives der afslag på visum:

a) hvis ansøgeren:

[...]

vi) anses for at udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed som defineret i artikel 2, nr. 19), i Schengengrænsekodeksen eller internationale forbindelser, navnlig når den pågældende på dette grundlag er indberettet som uønsket i medlemsstaternes nationale databaser, [...]

[...]

2. En afgørelse om afslag og de grunde, som afgørelsen hviler på, meddeles ansøgeren ved hjælp af standardformularen i bilag VI.

3. Ansøgere, der har fået afslag på visum, har ret til at påklage afgørelsen. Klagesager føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om ansøgningen, og i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Medlemsstaterne giver ansøgerne oplysning om den procedure, der skal følges i tilfælde af en klage, jf. bilag VI.

[...]

5. Information om afslag på visum indlæses i [visuminformationssystemet (VIS)] i overensstemmelse med artikel 12 i [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) (EUT 2008, L 218, s. 60)].«

9 Bilag VI til visumkodeksen udgøres af en »Standardformular til underretning om og begrundelse for afslag på eller annullering eller inddragelse af visum« (herefter »standardformularen«). Denne formular indeholder bl.a. under sætningen »Denne beslutning er baseret på følgende grund(e)« 11 rubrikker, der afkrydses af den kompetente myndighed, og hvorunder findes en eller flere på forhånd fastsatte grunde til at give afslag på, annullere eller inddrage et visum. Den sjette af disse rubrikker indeholder følgende grund til at give afslag på visum:

»En eller flere medlemsstater betragter Dem som en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed, offentlige sundhed som defineret i artikel 2, nr. 19), i [forordning nr. 562/2006] eller de internationale relationer i en eller flere af medlemsstaterne.«

10 Standardformularen indeholder ligeledes en rubrik med overskriften »Anmærkninger« efterfulgt af et blankt felt, som den kompetente myndighed kan udfylde.

11 Som det følger af første betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1), foretages med nævnte forordning en kodificering af forordning nr. 562/2006. Artikel 2, nr. 19), i forordning nr. 562/2006, der er omhandlet i nærværende doms præmis 5, 8 og 9, er nu artikel 2, nr. 21), i Schengengrænsekodeksen, der følger af denne kodificering.

Twisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

12 Sag C-225/19 vedrører R.N.N.S, der er en egyptisk statsborger med bopæl i Egypten. Den 28. august 2017 blev han gift med en nederlandsk statsborger.

- 13 Den 7. juni 2017 indgav R.N.N.S til ministeren en ansøgning om visum med henblik på at besøge sine svigerforældre, der bor i Nederlandene.
- 14 Ved afgørelse af 19. juni 2017 afslog ministeren denne ansøgning med den begrundelse, at en eller flere medlemsstater anså R.N.N.S for at udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundhed som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 21), eller internationale forbindelser. Inden for rammerne af proceduren for forudgående høring fastsat i visumkodeksens artikel 22 havde Ungarn nemlig gjort indsigelse mod udstedelse af visum til R.N.N.S.
- 15 Denne afgørelse blev meddelt R.N.N.S. ved standardformularen. Selv om der var sat kryds i den sjette rubrik, nævnte formularen hverken, hvilken medlemsstat der havde gjort indsigelse mod udstedelse af visummet, eller de grunde, der understøttede indsigelsen.
- 16 Den 30. juni 2017 påklagede R.N.N.S. denne afgørelse til ministeren, som ved afgørelse af 31. oktober 2017 afviste klagen.
- 17 Den 22. november 2017 anlagde R.N.N.S. sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelse ved den forelæggende ret, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet Haarlem, Nederlandene), og gjorde herved bl.a. gældende, at der ikke tilstod ham en effektiv domstolsbeskyttelse, eftersom han ikke var i stand til at anfægte realiteten af ministerens afgørelse af 19. juni 2017. Ministeren har gjort gældende, at når en medlemsstat gør indsigelse mod udstedelse af et visum, kan de underliggende grunde hertil ikke gøres til genstand for en materiel prøvelse i medfør af nederlandsk ret, idet ansøgeren med henblik herpå skal anlægge sag ved retterne i den medlemsstat, der har gjort indsigelse.
- 18 Inden for rammerne af proceduren for den forelæggende ret har ministeren oplyst R.N.N.S. om, hvilken medlemsstat der har gjort indsigelse mod udstedelse af et visum til ham. I løbet af 2018 kontaktede R.N.N.S. diplomatiske repræsentanter for Ungarn i flere lande for at opnå klarhed over grundene til den indsigelse, som denne medlemsstat havde rejst. Han fik ikke på denne måde nogen klarhed herover og ved desuden ikke, hvilken myndighed der har gjort indsigelse i Ungarn.
- 19 Sag C-226/19 vedrører K.A., der er syrisk statsborger og bor i Saudi-Arabien.
- 20 Den 2. januar 2018 ansøgte K.A. ministeren om visum med henblik på at besøge sine børn, der bor i Nederlandene.
- 21 Ved afgørelse af 15. januar 2018 afslog ministeren denne ansøgning med den begrundelse, at en eller flere medlemsstater anså K.A. for at udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed eller folkesundhed som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 21), eller internationale forbindelser. Inden for rammerne af proceduren for forudgående høring fastsat i visumkodeksens artikel 22 havde Forbundsrepublikken Tyskland nemlig gjort indsigelse mod udstedelse af visum til K.A.
- 22 Denne afgørelse blev meddelt K.A. ved standardformularen. Selv om der var sat kryds i den sjette rubrik, nævnte formularen hverken, hvilken medlemsstat der havde gjort indsigelse mod udstedelse af visummet, eller de grunde, der understøttede indsigelsen.
- 23 Den 23. januar 2018 påklagede K.A. denne afgørelse til ministeren. Idet K.A. antog, at Forbundsrepublikken Tyskland kunne have gjort indsigelse mod udstedelse af et visum til hende, anmodede hun i klagen ministeren om at rette henvendelse til de tyske myndigheder med henblik på at blive gjort bekendt med grunden til, at hun blev anset for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, den indre sikkerhed eller folkesundheden. Ved afgørelse af 14. maj 2018 afviste ministeren klagen.

- 24 Den 28. maj 2018 anlagde K.A. sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelse ved den forelæggende ret og gjorde herved bl.a. gældende, at der ikke tilstod hende en effektiv domstolsbeskyttelse, eftersom hun ikke var i stand til at anfægte realiteten af ministerens afgørelse af 15. januar 2018. Hun har navnlig gjort gældende, at den begrundelse for afslaget på visum, der er indeholdt i afgørelsen, er for bredt formuleret, og at ministeren burde have anmodet de tyske myndigheder om at meddele hende de underliggende grunde til deres indsigelse mod udstedelse af et visum til hende. Ifølge ministeren forpligter visumkodeksen hverken ministeren til at anmode de tyske myndigheder om de underliggende grunde til deres indsigelse mod udstedelse af et visum til K.A. eller til at meddele hende disse grunde.
- 25 Den forelæggende ret har anført, at hverken R.N.N.S. eller K.A. er genstand for en indberetning i VIS med henblik på afslag på visum, således at de hverken kan anlægge sag eller indgive klage i medfør af VIS-forordningen med henblik på at opnå berigtigelse eller sletning af ukorrekte oplysninger, som har haft betydning for behandlingen af deres visumansøgning.
- 26 Den forelæggende ret har endvidere anført dels, at hverken R.N.N.S. eller K.A. er blevet gjort bekendt med en afgørelse, der vedrører dem på området for den offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser, og som er truffet af de kompetente myndigheder i de medlemsstater, der har gjort indsigelse mod udstedelse af et visum til dem. Dels har den forelæggende ret fremhævet, at selv hvis der var truffet sådanne afgørelser, findes der ingen oplysninger i tvisterne i hovedsagerne med henblik på at efterprøve, om R.N.N.S. og K.A. i disse medlemsstater rådede over effektive retsmidler til prøvelse af disse afgørelser.
- 27 Ifølge den forelæggende ret gav ministeren i sine afgørelser af 19. juni 2017 og 15. januar 2018 desuden hverken R.N.N.S. eller K.A. nogen oplysninger vedrørende muligheden for at påklage disse afgørelser i de medlemsstater, der havde gjort indsigelse mod udstedelse af deres respektive visum.
- 28 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den begrundelse for afslag, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), kan gøres til genstand for domstolsprøvelse inden for rammerne af en sag indledt til prøvelse af en endelig afgørelse om afslag på visum som fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 3, og i givet fald på hvilken måde denne prøvelse skal foretages for at opfylde de krav, der følger af chartrets artikel 47.
- 29 Såfremt R.N.N.S. og K.A. skal indlede en sag i de medlemsstater, der har gjort indsigelse mod udstedelse af visum, med henblik på at anfægte den begrundelse for afslag, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), ønsker den forelæggende ret derudover oplyst, om udfaldet af den sag, som ansøgerne eventuelt måtte indlede på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, i nævnte medlemsstater, skal afventes.
- 30 På denne baggrund har Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag, tingstedet Haarlem) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet identisk i hver af de forenede sager:
- »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 [chartrets] artikel 47 [...] 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 [nr.] [21)], eller mod en eller flere medlemsstaters internationale forbindelser.«

- [H]verken 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.
 - [U]nder 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 [det første spørgsmål] beskrevne omstændigheder tale om god forvaltning som omhandlet i [chartrets] artikel 41 [...], særligt når henses til forvaltningens pligt til at begrunde sine afgørelser?
- 3) a) Skal [det første og det andet spørgsmål] 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 en klagesag mod den ved navns nævnelse anførte ansvarlige myndighed i den anden medlemsstat (eller de andre medlemsstater), som har indgivet den i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), omhandlede indsigelse, og hvorunder afslagsgrunden kan behandles?
- b) Kræves det for en bekræftende besvarelse af [det første spørgsmål] i forbindelse med [det tredje spørgsmål, litra 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?»
- 31 Som følge af sundhedskrisen i forbindelse med udbredelsen af coronavirus aflyste Domstolens Store Afdeling ved afgørelse af 28. april 2020 det retsmøde, der oprindeligt var planlagt i nærværende sager, og besluttede i stedet at anordne skriftlig besvarelse af de spørgsmål, der var blevet meddelt parterne og de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der havde indgivet skriftlige indlæg. R.N.N.S., K.A., den nederlandske, den tyske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har fremsendt deres besvarelse af disse spørgsmål til Domstolen.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 32 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 32, stk. 2 og 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes dels således, at bestemmelsen pålægger den medlemsstat, som har truffet en endelig afgørelse om afslag på udstedelse af et visum på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), som følge af, at en anden medlemsstat har gjort indsigelse mod udstedelsen heraf, i denne afgørelse at angive, hvilken medlemsstat der har fremsat denne indsigelse, den specifikke grund til afslaget baseret på denne indsigelse, samt hvilke retsmidler der kan anvendes til prøvelse af nævnte indsigelse, dels således, at retterne i den medlemsstat, som har truffet sidstnævnte afgørelse, såfremt der indledes en klagesag til prøvelse af samme afgørelse på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, skal kunne foretage en materiel prøvelse af lovligheden af den indsigelse mod udstedelsen af visum, som er fremsat af en anden medlemsstat.
- 33 Indledningsvis bemærkes, at chartrets artikel 41, som den forelæggende ret har henvist til, ikke er relevant med henblik på at give den pågældende ret vejledning inden for rammerne af tvisterne i hovedsagerne. Det fremgår således klart af ordlyden af denne bestemmelse, at den ikke er rettet mod

medlemsstaterne, men udelukkende mod Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Hungeod m.fl., C-496/18 og C-497/18, EU:C:2020:240, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

- 34 For så vidt som den forelæggende ret imidlertid bl.a. ønsker oplysninger om rækkevidden af den begrundelse, der skal ledsage en endelig afgørelse om afslag på visum på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), bemærkes, at chartrets artikel 41 afspejler et almindeligt EU-retligt princip, som kan finde anvendelse på medlemsstaterne, når de gennemfører denne ret, hvorefter retten til god forvaltning indebærer en forpligtelse for myndigheden til at begrunde sine afgørelser (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Med henblik på at besvare de forelagte spørgsmål bemærkes, at den ordning, der er indført ved visumkodeksen, forudsætter en harmonisering af betingelserne for udstedelse af ensartet visum, som udelukker forskelle imellem medlemsstaterne for så vidt angår fastlæggelsen af begrundelser for at give afslag på sådanne visa, hvilket indebærer, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kun kan give afslag på et ensartet visum med henvisning til en af de begrundelser, der er fastsat i visumkodeksen (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 45 og 47).
- 36 I overensstemmelse med visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), gives der afslag på visum, hvis ansøgeren anses for at udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed som defineret i artikel 2, nr. 21), i Schengengrænsekodeksen eller internationale forbindelser, navnlig når den pågældende på dette grundlag er indberettet som uønsket i medlemsstaternes nationale databaser. Det følger af selve bestemmelsens ordlyd, som omhandler en trussel mod en af medlemsstaterne, at eksistensen af en sådan trussel udgør en begrundelse for et afslag på visum, uafhængigt af, om truslen vedrører den medlemsstat, hvorunder det kompetente konsulat henhører, eller en anden medlemsstat.
- 37 Det tilkommer det kompetente konsulat, når det kontrollerer, om ansøgeren opfylder indrejsebetingelserne, i medfør af visumkodeksens artikel 21, stk. 3, litra d), at undersøge bl.a., at ansøgeren ikke betragtes som en sådan trussel og navnlig på dette grundlag ikke er indberettet som uønsket i medlemsstaternes nationale databaser. Med henblik herpå kan de centrale myndigheder i den medlemsstat, som behandler visumansøgningen, desuden være foranlediget til at høre de centrale myndigheder i andre medlemsstater inden for rammerne af proceduren for forudgående høring, der er beskrevet i visumkodeksens artikel 22, stk. 1 og 2, med henblik på at give disse myndigheder mulighed for i givet fald at gøre indsigelse mod udstedelse af et visum på dette grundlag.
- 38 I henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 2, meddeles en afgørelse om afslag og de grunde, som afgørelsen hviler på, ansøgeren ved hjælp af standardformularen. Som det fremgår af nærværende doms præmis 9, indeholder standardformularen 11 rubrikker, der hver svarer til en eller flere af de i visumkodeksen fastsatte grunde til at afslå, annullere eller inddrage et visum, som de kompetente nationale myndigheder krydser af med henblik på at meddele visumansøgeren begrundelsen for den afgørelse om afslag, som vedkommende meddeles.
- 39 Den sjette rubrik i standardformularen præciserer navnlig, at »[e]n eller flere medlemsstater betragter« ansøgeren som en trussel af en af de grunde, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi). Selv om ordlyden af den begrundelse, der fremgår af denne rubrik, hverken fastsætter en mulighed for, at den kompetente nationale myndighed oplyser, hvilken medlemsstat der har fremsat en indsigelse mod udstedelse af visum, eller yderligere begrundet sin afgørelse, herunder ved at præcisere den specifikke grund, som blandt samtlige de grunde, der uden sondring er omhandlet i bestemmelsen, ligger til grund for denne afgørelse, kan sådanne præciseringer imidlertid angives af denne samme myndighed i den rubrik i standardformularen, der har overskriften »Anmærkninger«.

- 40 I denne henseende har ansøgere, der har fået afslag på visum, i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 32, stk. 3, ret til at påklage afgørelsen, idet klagesagen skal føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om visumansøgningen, og i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.
- 41 Domstolen har fastslået, at fortolkningen af visumkodeksens bestemmelser, herunder den i kodeksens artikel 32, stk. 3, fastsatte klageadgang, skal foretages, således som det fremgår af 29. betragtning til kodeksen, under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder og principper, som anerkendes i chartret, som finder anvendelse, når en medlemsstat vedtager en afgørelse om afslag på visum i medfør af kodeksens artikel 32, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 32 og 37, og af 29.7.2019, Vethanayagam m.fl., C-680/17, EU:C:2019:627, præmis 79).
- 42 Kendetegnene ved den klageadgang, der er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 3, skal således fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, hvorefter enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel.
- 43 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at effektiviteten af den domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er blevet truffet i forhold til den pågældende, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på vedkommendes begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte disse retsinstanser fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse (jf. i denne retning dom af 15.10.1987, Heylens m.fl., 222/86, EU:C:1987:442, præmis 15, og af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 53).
- 44 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at ministeren, efter at henholdsvis Ungarn og Forbundsrepublikken Tyskland havde gjort indsigelse mod udstedelse af visum til R.N.N.S. og K.A., afslog de pågældendes visumansøgninger på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi). Ministeren begrundede disse afgørelser ved hjælp af standardformularen, idet der var sat kryds i standardformularens sjette rubrik, hvori er indeholdt den på forhånd fastsatte begrundelse, at en eller flere medlemsstater betragter ansøgeren som en trussel mod den offentlige orden, indre sikkerhed, offentlige sundhed som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 21), eller internationale relationer.
- 45 Henset til den retspraksis, der er redegjort for i nærværende doms præmis 34 og 43, skal det imidlertid bemærkes, at den ret til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, kræver, at en ansøger, der får afslag på visum som følge af en indsigelse fremsat af en medlemsstat af en af de grunde, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), skal kunne få kendskab til såvel den specifikke grund, der ligger til grund for denne afgørelse, som til, hvilken medlemsstat der har gjort indsigelse mod udstedelse af dette dokument.
- 46 Selv om den begrundelse, der fremgår af standardformularens sjette rubrik, er fastsat på forhånd, således som det fremgår af nærværende doms præmis 39, er den kompetente nationale myndighed ved anvendelsen af den grund til afslag, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), derfor forpligtet til i standardformularens rubrik med overskriften »Anmærkninger« at præcisere identiteten af den eller de medlemsstater, der har gjort indsigelse mod udstedelse af visummet, og den specifikke grund til afslaget baseret på denne indsigelse, i givet fald ledsaget af det væsentligste indhold af grundene til nævnte indsigelse.

- 47 Som generaladvokaten har anført i punkt 87 i forslaget til afgørelse, indfører Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1155 af 20. juni 2019 om ændring af forordning nr. 810/2009 (EUT 2019, L 188, s. 25) en ny standardformular, som de kompetente myndigheder skal anvende til at begrunde deres afgørelser om afslag på visum, og hvori de forskellige grunde til afslag, der er omhandlet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), nu er adskilt fra hinanden.
- 48 Hvad angår spørgsmålet om omfanget af domstolsprøvelsen inden for rammerne af den klageadgang, der er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 3, bemærkes, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre retten til effektive retsmidler som omhandlet i chartrets artikel 47 til prøvelse af en afgørelse om afslag på visum kræver, at domstolsprøvelsen af denne afgørelse ikke er begrænset til en formel behandling af de grunde, der er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 1. Denne prøvelse skal således ligeledes vedrøre lovligheden af nævnte afgørelse under hensyntagen til alle de oplysninger i sagsakterne, såvel de retlige som de faktiske, som den kompetente nationale myndighed har lagt til grund for afgørelsen.
- 49 I denne henseende har de nationale myndigheder ved behandlingen af visumansøgninger en bred skønsmargen med hensyn til betingelserne for anvendelse af de afslagsgrunde, der er fastlagt i visumkodeksen, og vurderingen af de relevante faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 60, og af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 36). Domstolsprøvelsen af denne skønsmargen er derfor begrænset til at efterprøve, om den anfægtede afgørelse er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag, og at sikre, at afgørelsen ikke er behæftet med en åbenbar fejl (jf. analogt dom af 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 45 og 46).
- 50 Der skal imidlertid sondres mellem på den ene side den prøvelse, der foretages af retterne i den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om afslag på visum, hvis genstand er en undersøgelse af lovligheden af denne afgørelse i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 32, stk. 3, og på den anden side prøvelsen af, om indsigelsen mod udstedelse af et visum, fremsat af en anden medlemsstat inden for rammerne af proceduren for forudgående høring fastsat i kodeksens artikel 22, var begrundet, idet denne prøvelse påhviler de nationale myndigheder i denne anden eller disse andre medlemsstater.
- 51 I denne henseende skal den medlemsstat, som har truffet en endelig afgørelse om afslag på visum som følge af, at en eller flere andre medlemsstater har gjort indsigelse mod udstedelse af dette dokument, have mulighed for at sikre sig, at den procedure for forudgående høring af andre medlemsstaters centrale myndigheder, der er beskrevet i visumkodeksens artikel 22, er blevet anvendt korrekt, og navnlig efterprøve, om ansøgeren er blevet korrekt identificeret som værende omfattet af den pågældende indsigelse, og om de processuelle garantier såsom begrundelsespligten, der er nævnt i nærværende doms præmis 46, er blevet overholdt i det foreliggende tilfælde.
- 52 Lovligheden af en indsigelse mod udstedelse af et visum fremsat af en medlemsstat kan derimod ikke prøves af nævnte retter. Med henblik på i overensstemmelse med chartrets artikel 47 at sætte visumansøgeren i stand til at udøve sin ret til effektive retsmidler over for en sådan indsigelse påhviler det de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om afslag på visum, at angive den myndighed, hvortil visumansøgeren kan henvende sig for at opnå kendskab til de retsmidler, som den pågældende har adgang til med henblik herpå i denne anden medlemsstat.
- 53 Det bemærkes endvidere, at EU-lovgiver har overladt det til medlemsstaterne at træffe afgørelse om karakteren af og de konkrete ordninger i forbindelse med de retsmidler, der er til rådighed for visumansøgere, dog forudsat, at de overholder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 25 og 26).

- 54 Det tilkommer således den medlemsstat, der træffer en endelig afgørelse om afslag på visum, at fastsætte de processuelle regler, der medvirker til at sikre overholdelsen af visumansøgernes ret til forsvar og ret til effektive retsmidler, såsom regler om fremsættelse af en anmodning om oplysninger til de kompetente myndigheder i de medlemsstater, der har gjort indsigelse mod udstedelse af et visum, eller en mulighed for, at disse myndigheder kan intervenere i den klagesag, der kan indledes i medfør af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, eller enhver anden mekanisme, der sikrer, at disse ansøgers klage ikke kan afvises endeligt, uden at de har haft konkret mulighed for at udøve deres rettigheder.
- 55 Det skal hertil tilføjes, at den pågældende medlemsstat under alle omstændigheder kan udstede et visum med begrænset territorial gyldighed i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 25.
- 56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at visumkodeksens artikel 32, stk. 2 og 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes dels således, at bestemmelsen pålægger den medlemsstat, som har truffet en endelig afgørelse om afslag på udstedelse af et visum på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), som følge af, at en anden medlemsstat har gjort indsigelse mod udstedelsen heraf, i denne afgørelse at angive, hvilken medlemsstat der har fremsat denne indsigelse, den specifikke grund til afslaget baseret på denne indsigelse samt i givet fald at angive det væsentligste indhold af grundene til nævnte indsigelse og den myndighed, hvortil visumansøgeren kan henvende sig for at opnå kendskab til de retsmidler, der er til rådighed i denne anden medlemsstat, dels således, at retterne i den medlemsstat, som har truffet sidstnævnte afgørelse, såfremt der indledes en klagesag til prøvelse af samme afgørelse på grundlag af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, ikke kan foretage en materiel prøvelse af lovligheden af den indsigelse mod udstedelsen af visum, som er fremsat af en anden medlemsstat.

Sagsomkostninger

- 57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 32, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes dels således, at bestemmelsen pålægger den medlemsstat, som har truffet en endelig afgørelse om afslag på udstedelse af et visum på grundlag af artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi), i forordning nr. 810/2009, som ændret ved forordning nr. 610/2013, som følge af, at en anden medlemsstat har gjort indsigelse mod udstedelsen heraf, i denne afgørelse at angive, hvilken medlemsstat der har fremsat denne indsigelse, den specifikke grund til afslaget baseret på denne indsigelse samt i givet fald at angive det væsentligste indhold af grundene til nævnte indsigelse og den myndighed, hvortil visumansøgeren kan henvende sig for at opnå kendskab til de retsmidler, der er til rådighed i denne anden medlemsstat, dels således, at retterne i den medlemsstat, som har truffet sidstnævnte afgørelse, såfremt der indledes en klagesag til prøvelse af samme afgørelse på grundlag af artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 810/2009, som ændret ved forordning nr. 610/2013, ikke kan foretage en materiel prøvelse af lovligheden af den indsigelse mod udstedelsen af visum, som er fremsat af en anden medlemsstat.

Underskrifter