



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 9 september 2020¹

Förenade målen C-225/19 och C-226/19

R.N.N.S. (C-225/19)
K.A. (C-226/19)
mot
Minister van Buitenlandse Zaken

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Domstolen i Haag, kansliort Haarlem, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Förordning (EG) nr 810/2009 – Artikel 32 – Gemenskapskodex om viseringar – Beslut om avslag på ansökan om visering – Sökandens rätt att överklaga detta beslut – Rätt till domstolsprövning – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – God förvaltning”

I. Inledning

1. Respektive begäran om förhandsavgörande, som framställts av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (domstolen i Haag, kansliort Haarlem, Nederländerna) enligt artikel 267 FEUF, avser tolkningen av artikel 32 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (nedan kallad viseringskodexen),² jämförd med artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2. Respektive begäran har framställts i två mål i vilka klagandena i de nationella målen tvistar med de behöriga nederländska myndigheterna angående dessa myndigheters avslag på klagandenas respektive viseringsansökan. Syftet med de två tolkningsfrågorna till domstolen är att få klarhet i huruvida en medlemsstat, som fattar det slutgiltiga beslutet att avslå en ansökan om visering enligt artikel 32.1 i viseringskodexen efter det att en annan medlemsstat har anfört invändningar mot utfärdandet av en visering på grund av ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa eller internationella förbindelser, är skyldig att ange, i sitt avslagsbeslut eller under den efterföljande överprövningen, vilken medlemsstat som haft invändningar och på vilken grund. En annan fråga som ligger bakom de nationella målen är vilka rättsmedel som är tillgängliga för bestridande av invändningarna mot utfärdandet av en visering.

¹ Originalspråk: franska.

² EUT L 243, 2009, s. 1.

3. I de nu aktuella målen ska domstolen uttala sig om rätten till ett effektivt rättsmedel, enligt artikel 47 i stadgan, på området för den gemensamma viseringspolitiken. Lagstiftningen på detta område är endast delvis harmoniserad,³ och medlemsstaterna har fortfarande en påtaglig processuell autonomi, trots att viseringskodexen, i egenskap av instrument som reglerar villkoren för utfärdande, upphävande och återkallande av enhetliga viseringar, i princip ska tillämpas enhetligt⁴ av alla medlemsstaters myndigheter – oavsett om de är hänförliga till den verkställande makten eller till rättsväsendet – så att viseringspolitiken genomförs på ett sammanhängande sätt.

4. Unionslagstiftaren har överlåtit åt medlemsstaterna att tillämpa bestämmelserna i viseringskodexen i enlighet med sina respektive processregler men ändå förpliktat dem att iakttä vissa processuella garantier som erkänns i unionens rättsordning och som utgör ett uttryck för rättsstaten, nämligen motiveringsskyldigheten och rätten att överklaga. Sedan ankommer det på domstolen att klargöra räckvidden av dessa processuella garantier och förklara hur de ska genomföras vid tillämpning av de nationella processreglerna när ett avslag på en ansökan om visering överklagas, samtidigt som särdragen på den gemensamma viseringspolitikens område ska beaktas. Domstolen försvarar därigenom rättsstaten, samtidigt som den också bidrar till att syftena med denna politik uppnås.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

5. Artikel 41 i stadgan har följande lydelse:

”1. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ.

2. Denna rättighet innebär bland annat att

- a) var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,
- b) var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,
- c) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.

...”

6. I artikel 47 första stycket i stadgan föreskrivs följande:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.”

3 Se ställningstagandet av generaladvokaten Sharpston i målet Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, punkt 42) och hennes förslag till avgörande i målet Vethanayagam m.fl. (C-680/17, EU:C:2019:278, punkt 37).

4 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, Koushaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkterna 44–55).

7. Artikel 51.1 i stadgan har följande lydelse:

”Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen och medlemsstaterna skall därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter.”

8. I artikel 52.1 i stadgan föreskrivs följande:

”Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.”

B. Viseringskodexen

9. I skälen 28 och 29 i viseringskodexen anges följande:

”(28) Eftersom målet för denna förordning, nämligen fastställande av förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom eller för vistelser på medlemsstaternas territorium som inte är avsedda att vara längre än tre månader under en sexmånadersperiod, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(29) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.”

10. Artikel 1.1 i viseringskodexen har följande lydelse:

”I denna förordning inrättas förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod.”

11. Artikel 2 i viseringskodexen har följande lydelse:

”I denna förordning avses med

2) *visering*: ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för

- a) transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium,

...

3) *enhetlig visering*: visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium,”

12. I artikel 22 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”1. En medlemsstat kan kräva att andra medlemsstaters centrala myndigheter samråder med medlemsstatens centrala myndigheter under handläggningen av en ansökan som lämnats in av medborgare från specifika tredjeländer eller specifika kategorier av sådana medborgare. Sådant samråd ska inte gälla ansökningar om viseringar för flygplatstransitering.

2. De centrala myndigheter som konsulteras ska lämna definitivt svar inom sju kalenderdagar efter det att de har konsulterats. Uteblir svaret inom denna tidsfrist ska detta innebära att de inte har några invändningar mot utfärdandet av viseringen.

3. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om inlämnandet eller återtagandet av begäran om sådant föregående samråd innan den åtgärden träder i kraft. Denna information ska även lämnas inom ramen för det lokala Schengensamarbetet i den berörda jurisdiktionen.

4. Kommissionen ska meddela medlemsstaterna sådana underrättelser.

5. Från och med den dag då Schengens rådfrågningssystem ersätts enligt artikel 46 i VIS-förordningen ska föregående samråd genomföras i enlighet med artikel 16.2 i den förordningen.”

13. I artikel 32.1 och 32.3 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.1, ska en ansökan om visering avslås

a) om sökanden

...

vi) anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa enligt definitionen i artikel 2.19 i kodexen om Schengengränserna eller internationella förbindelser, särskilt när det finns en registrering i medlemsstaternas nationella databaser som syftar till att vägra inresa av dessa skäl,...

...

2. Ett beslut om avslag och uppgift om de skäl som ligger till grund för avslaget ska meddelas sökande med hjälp av standardformuläret i bilaga VI.

3. Sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga. Överklaganden ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan och i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska tillhandahålla sökanden information om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut, i enlighet med vad som anges i bilaga VI.”

14. Bilaga VI till viseringskodexen innehåller ett standardformulär som ska användas vid beslut om viseringsansökningar. För motiveringen av beslutet innehåller formuläret en förteckning över skäl till avslag som ska kryssas i. Skäl nr 5 har följande lydelse:

”En registrering i syfte att neka inresa har utfärdats i Schengens informationssystem (SIS) av ____ (uppgift om medlemsstat).”

15. Skäl nr 6 har följande lydelse:

”En eller flera medlemsstater anser Er vara ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan, enligt artikel 2.19 i förordning (EG) nr 562/2006 (kodex om Schengengränserna), eller en eller flera medlemsstaters internationella förbindelser.”

C. VIS-förordningen

16. Artikel 38 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (nedan kallad VIS-förordningen),⁵ har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar skyldigheten att tillhandahålla annan information i enlighet med artikel 12 a i direktiv 95/46/EG, ska var och en ha rätt att få del av uppgifter om honom eller henne i VIS och om vilken medlemsstat som överförde uppgifterna till VIS. Sådan tillgång till uppgifter får endast beviljas av en medlemsstat. Varje medlemsstat ska registrera en begäran om sådan åtkomst.

2. Var och en får begära att oriktiga uppgifter om honom eller henne korrigeras och att uppgifter som registrerats på olagligt sätt raderas. Korrigering och radering ska utföras utan dröjsmål av den ansvariga medlemsstaten, i enlighet med dess lagar och andra författningar.

3. Om begäran enligt punkt 2 görs till en annan medlemsstat än den ansvariga, ska myndigheterna i den medlemsstat som tagit emot begäran inom 14 dagar kontakta myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten. Den ansvariga medlemsstaten ska inom en månad kontrollera om uppgifterna är korrekta och om det var tillåtet att behandla dem i VIS.

4. Om det framkommer att uppgifter som registrerats i VIS är oriktiga eller har registrerats på ett olagligt sätt, ska den ansvariga medlemsstaten korrigera eller radera uppgifterna i enlighet med artikel 24.3. Den ansvariga medlemsstaten ska omedelbart lämna skriftlig bekräftelse till den berörda personen på att den har vidtagit åtgärder för att korrigera eller radera uppgifterna om honom eller henne.

5. Om den ansvariga medlemsstaten inte instämmer i att uppgifter i VIS är inkorrekta eller har registrerats på ett olagligt sätt ska den ansvariga medlemsstaten omedelbart lämna en skriftlig förklaring till den berörda personen om varför den inte är beredd att korrigera eller radera uppgifter som rör honom eller henne.

6. Den ansvariga medlemsstaten ska också tillhandahålla berörda personer information som förklarar vilka åtgärder de kan vidta om de inte godtar den givna förklaringen. Detta ska omfatta information om hur det går till att väcka talan vid eller inge klagomål till behöriga myndigheter eller domstolar i den medlemsstaten och vilket bistånd, inbegripet från de nationella tillsynsmyndigheter som avses i artikel 41.1, som finns tillgängligt i enlighet med den medlemsstatens lagar och andra författningar.”

17. I artikel 40.1 i VIS-förordningen anges följande:

”I varje medlemsstat ska var och en ha rätt att väcka talan vid eller inge klagomål till de behöriga myndigheterna eller domstolarna i den medlemsstat som har vägrat vederbörande sådan rätt att få åtkomst till eller rätt att korrigera eller radera uppgifter som föreskrivs i artikel 38.1 och 38.2.”

⁵ EUT L 218, 2008, s. 60.

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

18. Den hänskjutande domstolen har angett samma skäl till varför ett förhandsavgörande ska begäras av domstolen i båda målen, utom vad gäller respektive klagandes enskilda situation.

19. I mål C-225/19 är klaganden i det nationella målet, R.N.N.S, en egyptisk medborgare som är bosatt i sitt ursprungsland. Han gifte sig med en nederländsk medborgare den 28 augusti 2017.

20. Den 7 juni 2017 ansökte han om enhetlig visering hos Minister van Buitenlandse Zaken (utrikesministern, Nederländerna) i syfte att besöka sina framtida svärföräldrar, med hemvist i Nederländerna.

21. Ministern avlog ansökan om visering genom beslut av den 19 juni 2017. Avslagsbeslutet motiverades med att en eller flera medlemsstater, i detta fall Ungern, ansåg att R.N.N.S. utgjorde ett hot mot en eller flera medlemsstaters allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa, enligt artikel 2.19 i kodexen om Schengengränserna, eller internationella förbindelser.

22. R.N.N.S:s begäran om omprövning av detta beslut avlogs av utrikesministern den 31 oktober 2017.

23. R.N.N.S. överklagade det sistnämnda beslutet till den hänskjutande domstolen den 22 november 2017 och anförde att han inte kunde anses utgöra ett hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser. Klaganden har bland annat åberopat avsaknad av ett effektivt domstolsskydd, eftersom han inte kan bestrida utrikesministerns avslagsbeslut i sak. Ministern menar att Ungerns skäl till avslag inte kan prövas i sak i Nederländerna, varför R.N.N.S. måste väcka talan vid ungersk domstol för det ändamålet.

24. I mål C-226/19 är klaganden i det nationella målet, K.A., en syrisk medborgare som är bosatt i Saudiarabien. Hon är änka och har myndiga barn, varav ett bor i Sverige och tre är bosatta i Nederländerna.

25. Den 2 januari 2018 ansökte K.A. hos utrikesministern om enhetlig visering för att besöka sin son som är bosatt i Nederländerna.

26. Ministern avlog ansökan om visering genom beslut av den 15 januari 2018. Avslagsbeslutet motiverades med att en eller flera medlemsstater, i detta fall Förbundsrepubliken Tyskland, ansåg att K.A. utgjorde ett hot mot en eller flera av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa, enligt artikel 2.19 i kodexen om Schengengränserna, eller internationella förbindelser.

27. Ministern avlog K.A.s begäran om omprövning av detta beslut den 14 maj 2018. I samband med denna överprövning begärde klaganden att ministern skulle begära ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna om varför de ansåg att hon utgjorde ett sådant hot. Ministern menade emellertid att Konungariket Nederländerna enligt viseringskodexen inte hade någon skyldighet att begära sådana upplysningar från de tyska myndigheterna.

28. K.A. överklagade det sistnämnda beslutet till den hänskjutande domstolen den 28 maj 2018. Hon har anført att hon inte kunde anses utgöra ett hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser. K.A. har bland annat åberopat avsaknad av ett effektivt domstolsskydd, eftersom hon inte kan bestrida skälet till avslaget på grund av att det är alltför allmän formulerat. K.A. har bland annat hänfört sig till artikel 41 i stadgan och menar att utrikesministern borde ha efterfrågat de materiella skälen till de tyska myndigheternas beslut.

29. Den hänskjutande domstolen har påpekat att klagandena i de båda förfarandena inte är föremål för varje sig registrering i informationssystemet för viseringar (nedan kallat VIS) eller registrering i syfte att neka inresa i Schengenområdet i Schengens informationssystem (nedan kallat SIS).

30. Frågan som infinner sig i de båda nationella målen är huruvida och på vilket sätt skälet till avslag i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen kan prövas vid ett överklagande av ett slutligt beslut att avslå en ansökan om visering och huruvida denna typ av prövning utgör ett effektivt rättsmedel.

31. Mot denna bakgrund har Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Domstolen i Haag, kansliort Haarlem) beslutat att vilandeförklara respektive mål och i respektive mål ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”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 eller folkhälsa, enligt definitionen i artikel 2.19, numera 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.
- Medlemsstaten 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?

3. a) 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?

b) 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?”

IV. Förfarandet vid EU-domstolen

32. Besluten om hänskjutande av den 5 mars 2019 inkom till domstolens kansli den 14 mars 2019.

33. Skriftliga yttranden har inkommit från parterna i det nationella målet och den nederländska, den tjeckiska, den tyska, den italienska, den litauiska och den polska regeringen samt från Europeiska kommissionen inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

34. Domstolen har, som en åtgärd för processledning av den 30 april 2020, ställt frågor för skriftlig besvarande till samtliga berörda parter. Skriftliga yttranden avseende dessa frågor har inkommit inom den föreskrivna fristen.

V. Rättslig bedömning

A. Inledande synpunkter

1. Behovet av en enhetlig tillämpning av viseringskodexen trots avsaknad av fullständig harmonisering

35. Innan jag går in på bedömningen av tolkningsfrågorna till domstolen vill jag erinra om viseringskodexens betydelse och lagstiftningssyftet med detta instrument. Enligt artikel 1.1 i viseringskodexen inrättas i denna kodex förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod. Den antogs i syfte att få bort de regler av skiftande slag som fanns tidigare, särskilt gällande materiella inresevillkor och processuella skyddsbestämmelser, till exempel om motiveringsskyldighet och rätt att överklaga avslagsbeslut. Unionslagstiftaren ville harmonisera dessa villkor för att förhindra visashopping och skillnader i behandlingen av viseringssökande, vilket framgår av skäl 18 i viseringskodexen.

36. Det är emellertid uppenbart att vissa aspekter, mer eller mindre relaterade till utfärdandet av viseringar, omfattas av medlemsstaternas lagstiftningsbefogenhet, i och med att området inte är fullständigt harmoniserat. Detta är framför allt en följd av att unionen inte har utövat den befogenhet som den enligt artikel 4.2 j FEUF delar med medlemsstaterna på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Medlemsstaternas befogenhet kan också härröra från en uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning. Medlemsstaterna kan vidare ges ett utrymme till skönsmässig bedömning när det gäller att fullgöra specifika uppgifter. Unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter i fråga om lagstiftning eller verkställighet ska således i varje enskilt fall härledas ur de relevanta bestämmelserna genom tolkning.

2. Vissa aspekters politiskt känsliga karaktär

37. Man kan skönja vissa aspekter i viseringskodexen, precis som i alla andra lagstiftningsakter som härrör från en politisk kompromiss, som ansetts vara känsliga och som medlemsstaterna har föredragit att reglera själva. Viseringskodexens uppkomst ger en indikation om den känsliga karaktären hos vissa aspekter, däribland motiveringen av ett beslut om avslag på en viseringsansökan och sökandens rätt att överklaga, vilket är precis vad de nationella målen handlar om.⁶

6 Meloni, A. förklarar i "The Community Code on Visas: harmonisation at last?", *European Law Review*, 2009, volym 34, s. 671, att frågan om införandet av en skyldighet att motivera ett avslag på en ansökan om visering inte var förhandlingsbar för Europaparlamentet, som med stöd av kommissionen och några medlemsstater betraktade dessa bestämmelser som en hörnsten i garantierna för viseringssökande. En stor majoritet av medlemsstaterna ansåg däremot att ett avslag på en ansökan om visering inte skulle motiveras och motsatte sig införandet av en rätt att överklaga, eftersom de fruktade att de nationella domstolarna skulle bli överhopade med överklaganden. Genom att dessa skyldigheter infördes kunde viseringskodexen avhjälpa en svaghet i den tidigare ordningen, nämligen att det saknades ett enhetligt förhållningssätt i fråga om vilka rättigheter och rättsmedel som stod till buds för en viseringssökande som fick avslag på sin ansökan.

38. Det betyder inte, som jag påpekar ovan i inledningen, att medlemsstaterna kan bortse från de processuella garantierna enligt artikel 47 i stadgan när de tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Samtidigt framstår det som nödvändigt att beakta särdragen på området för den gemensamma viseringspolitiken och de säkerhetshänsyn som åberopats av medlemsstaterna och som kan motivera proportionerliga inskränkningar av de processuella garantierna.

B. Den första frågan

1. Allmänt

a) Invändningar mot medlemsstaterna från klagandena i de nationella målen

39. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan iakttas om ett beslut om avslag på en ansökan om visering som fattas av behörig nationell myndighet på någon av de grunder för avslag som anges i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen meddelas sökanden med hjälp av standardformuläret i bilaga VI i enlighet med artikel 32.2 i viseringskodexen. Såsom den hänskjutande domstolen har angett är det inte möjligt att med detta formulär skilja mellan de olika kategorierna av hot i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen, vilka är tillämpliga i olika fall, och inte heller att få exakta upplysningar om innebörden av eller grunden för det eller de skäl som ligger till grund för en invändning från en annan medlemsstat, i och med att den medlemsstat som ska fatta det slutliga beslutet i princip endast behöver kryssa i ruta 6 i standardformuläret.

40. Begäran har framställts till domstolen i syfte att utröna huruvida de relevanta bestämmelserna i viseringskodexen och motsvarande förvaltningspraxis är förenlig med artikel 47 i stadgan, till följd av att klagandena i de nationella målen har klandrat de nationella myndigheterna dels för att de inte har motiverat sina avslagsbeslut i tillräcklig utsträckning, dels för att de hindrat dem från att utöva sin rätt att överklaga dessa beslut. Den påstått otillräckliga motiveringen av besluten om avslag förefaller inkräkta på de rättigheter som tillkommer klagandena i de nationella målen i flera avseenden, vilket inte kan uteslutas vid första påseendet, i synnerhet som artikel 32.3 i viseringskodexen, jämförd med artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att föreskriva ett förfarande för överklagande av beslut om avslag på en viseringsansökan i vilket det, i ett visst skede av förfarandet, måste finnas en möjlighet att överklaga till domstol.⁷

41. Sökanden måste underrättas om de skäl som ligger till grund för avslagsbeslutet för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utnyttja de rättsmedel som inrättats av medlemsstaterna. Det är endast under den förutsättningen som sökanden, med kännedom om samtliga omständigheter, kan avgöra om det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol. Den behöriga domstolen måste för sin del få kännedom om skälen för att kunna genomföra lagenlighetsprövningen av det aktuella nationella beslutet.⁸ Motiveringsskyldigheten har således två syften som ska beaktas för att ett effektivt rättsmedel ska vara säkerställt. Dessa båda aspekter – dels hur ett avslag på en viseringsansökan meddelas sökanden, dels vilken lagenlighetsprövning som beslutet är föremål för – ska av tydlighetsskäl bedömas var för sig.

⁷ Dom av den 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 42).

⁸ Dom av den 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

b) Tillämpningsområdet för rätten till ett effektivt rättsmedel och begränsningar enligt stadgan

42. Den omständigheten att klagandena i de nationella målen är tredjelandsmedborgare hindrar inte att artikel 47 i stadgan ska tillämpas i de aktuella fallen. Såsom domstolen bekräftade i domen *El Hassani*⁹ ska alla sökande garanteras en rätt att i ett visst skede av förfarandet få lagenligheten av ett beslut om avslag på en viseringsansökan prövad av en domstol. I och med att det krävs en motivering av ett beslut om avslag på en ansökan om visering för att denna lagenlighetsprövning ska bli verkkningsfull, som förklaras ovan,¹⁰ ska det medges att sökanden har rätt att underrättas om de skäl som ligger till grund för ett avslagsbeslut. Mot den bakgrunden omfattas även tredjelandsmedborgare av tillämpningsområdet för artikel 47 i stadgan och kan följaktligen åberopa rätten till ett effektivt rättsmedel vid de nationella myndigheterna.¹¹

43. Artikel 52.1 i stadgan medger emellertid, såsom domstolen erinrade om i domen *ZZ*,¹² att utövandet av de rättigheter som stadfästs där, inbegripet rätten till ett effektivt rättsmedel, under vissa förutsättningar får begränsas. Bestämmelsen ställer krav på att ingen av dessa begränsningar får strida mot det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga och också att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket innebär att varje begränsning ska vara nödvändig och faktiskt eftersträva de mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. I det nu aktuella fallet tycks unionslagstiftaren genom att anta viseringskodexen ha gjort en intresseavvägning mellan, å ena sidan, rättsstatsgarantin och, å andra sidan, skyddet för allmän säkerhet. Lagstiftningen är en utmärkt återspeglning av denna intresseavvägning. Rättsstatsgarantierna, skyldigheten att motivera förvaltningsbeslut samt möjligheterna att överklaga sådana rättsakter kan begränsas, som jag redogöra för nedan, med hänsyn till allmän säkerhet.¹³

44. För att tolkningsfrågorna ska kunna besvaras ändamålsenligt ska det genom en tolkning av de relevanta bestämmelserna fastställas hur unionslagstiftaren har värderat dessa intressen och i vilken utsträckning den velat skydda dem. Denna tolkning kommer att visa hur långt unionsrätten har utvecklats på området för den gemensamma viseringspolitiken. Rätten till ett effektivt rättsmedel, såsom den har genomförts genom sekundärrätten, ska som anges ovan bedömas utifrån två aspekter, dels hur ett avslag på en ansökan om visering meddelas sökanden, dels vilken lagenlighetsprövning som görs av ett sådant förvaltningsbeslut.

⁹ Dom av den 13 december 2017, *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 42).

¹⁰ Se ovan punkt 41.

¹¹ Jarass, H. anger i *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, tredje upplagan, 2016, artikel 47 i stadgan, punkterna 5, 48 och 49, att artikel 47 i stadgan i princip endast är tillämplig på domstolsförfarandet, medan artikel 41.2 i stadgan föreskriver rättigheter inom ramen för det administrativa förfarandet. Artikel 47 i stadgan kan emellertid åberopas om artikel 41 i stadgan inte är tillämplig, vilket är fallet när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Författaren menar att artikel 47 i stadgan medför en skyldighet att tillräckligt motivera förvaltningsbeslut som påverkar den berörda personens ställning. Myndigheten får avstå från att lämna en sådan motivering av skäl som rör statens säkerhet. Se även Lemke, S., *Europäisches Unionsrecht*, sjunde upplagan, Baden-Baden 2015, artikel 47 i stadgan, punkt 4, s. 807, där författaren förespråkar att artikel 47 i stadgan ska vara tillämplig när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Brouwer, E. R. gör i "Wanneer een staat een visum weigert namens een andere staat - Vertegenwoordigingsafspraken in het EU-visumbeleid en het recht op effectieve rechtsbescherming", *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch recht*, 2015 (april), s. 165, en analys av avsaknaden av motivering i ett beslut om avslag på ansökan om visering mot bakgrund av artikel 47 i stadgan. Hoffmann, H. gör i *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford 2014, punkt 47.67, s. 1219, en analys av rätten att erhålla en motivering av en administrativ rättsakt mot bakgrund av kravet på ett effektivt domstolsskydd i artikel 47 i stadgan.

¹² Dom av den 4 juni 2013, *ZZ* (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 51).

¹³ Se dom av den 15 februari 2016, *J.N* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 53). Se, för ett liknande resonemang, Van Drooghenbroeck, S./Rizcallah, C., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article*, Bruylant, Bryssel 2018, s. 1099 och 1103.

2. Hur sökanden underrättas om ett avslag på en viseringsansökan

45. Domstolen har uttalat sig i mycket allmänna ordalag om hur den berörda personen ska underrättas om de skäl som ligger till grund för ett administrativt beslut som fattats rörande honom eller henne. Domstolen har endast ställt krav på att vederbörande ska kunna få kännedom om skälen "antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa".¹⁴ Av detta följer att skälen i princip kan meddelas på tre olika sätt.

46. För att gå vidare till själva bedömningen av vissa bestämmelser i viseringskodexen, anges i artikel 32.1 i denna kodex att en viseringsansökan ska avslås om sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa enligt definitionen i artikel 2.19 i kodexen om Schengengränserna eller internationella förbindelser, särskilt när sökanden varit föremål för en registrering i medlemsstaternas nationella databaser som syftar till att vägra inresa av dessa skäl. Enligt artikel 32.2 i kodexen ska ett beslut om avslag och uppgift om de skäl som ligger till grund för avslaget meddelas sökande med hjälp av standardformuläret i bilaga VI. Detta avslagsbeslut ska återspegla slutsatserna av den granskning som genomförts av den medlemsstat som ska fatta det slutliga beslutet och resultatet av samrådsförfarandet enligt artikel 22 i viseringskodexen. Standardformuläret i fråga gör det i princip möjligt för medlemsstaterna att endast kryssa i ruta nr 6, där skälen till avslag räknas upp, utan att lämna någon annan information till den berörda personen. Det görs således ingen åtskillnad i standardformuläret mellan de särskilda grunderna för avslag enligt artikel 32.1 i viseringskodexen.

47. Av detta följer att sökanden ska underrättas på ett mycket allmänt och kortfattat sätt om skälen för avslaget på ansökan om visering. Det är visserligen riktigt, som kommissionen har påpekat i sitt yttrande, att detta inte hindrar att medlemsstaterna anger sådana uppgifter i formuläret, till exempel genom att fylla i fältet "anmärkningar". I detta utrymme ges nämligen i princip möjlighet att lämna ändamålsenliga uppgifter till sökanden så att han eller hon lättare ska förstå skälen till avslaget, upptäcka eventuella felaktigheter och begära rättelse hos behörig nationell myndighet. Det ska understrykas att standardformuläret, som i sig är en del av viseringskodexen, trots allt föreskriver denna möjlighet, även om det inte kan härledas någon skyldighet att ange mer detaljerade uppgifter ur ovan angivna bestämmelser. Utgångspunkten blir följaktligen att standardformuläret, med angivelsen att det finns ett eller flera skäl till avslag och eventuella anmärkningar från medlemsstaterna, utgör en "minimiinformation" som unionslagstiftaren ansett vara tillräcklig för att skyldigheten att motivera ett beslut om avslag på en ansökan om visering, som ett uttryck för rättsstaten, ska vara uppfylld.

48. Det framgår dessutom av handlingarna i målet att det var först på klagandenas begäran hos de nederländska myndigheterna som de fick veta vilka medlemsstater som hade anfört invändningar mot utfärdandet av viseringar inom ramen för samrådsförfarandet enligt artikel 22 i viseringskodexen. I det nationella administrativa förfarandet kan det följaktligen föreskrivas en möjlighet att lämna ytterligare, för sökanden ändamålsenlig information och således komplettera motiveringen av ett avslagsbeslut. Jag delar den tyska regeringens uppfattning att det på uttrycklig begäran av sökanden ska anges vilka medlemsstater som har anfört invändningar, så att möjligheten att ifrågasätta dessa medlemsstaters bedömning av det hot som sökanden utgör säkerställs.

49. Av det ovan anförda drar jag slutsatsen att unionslagstiftaren, i och med att detaljeringsgraden i den motivering som ska finnas med i avslagsbeslutet inte uttryckligen regleras på unionsnivå, har velat överlåta åt medlemsstaterna att avgöra vilka uppgifter de vill lämna till sökanden. En sådan tolkning framstår som än mer sammanhängande, eftersom det kan finnas objektiva skäl som motiverar en mindre detaljerad motivering av beslutet, som jag redogör för i detta förslag till avgörande.

¹⁴ Dom av den 17 november 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, punkt 41). Se även dom av den 17 mars 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 och C-373/09, EU:C:2011:156, punkt 63), och dom av den 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 53).

a) Skäl hänförliga till olika sammanhang i unionens rättsordning

1) Begränsning av räckvidden av den rättighet som skyddas genom artikel 47 i stadgan

50. För det första kan det finnas objektiva skäl som är hänförliga till särdragen hos en viss *normativ kontext* som kräver en lägre grad av precisering i motiveringen av en administrativ rättsakt. Denna begränsning av en enskilds rätt att få ett motiverat förvaltningsbeslut svarar ofta mot praktiska överväganden som har beaktats av lagstiftaren, till exempel förvaltningens arbetsbörda.¹⁵ Den rätt som garanteras genom artikel 47 i stadgan och som möjliggör en lagenlighetsprövning av förvaltningsverksamheten, ges en mer begränsad räckvidd på vissa områden av unionsrätten än på andra, utan att detta innebär att dess väsentliga innebörd missförstås.

51. I detta sammanhang finns det skäl att erinra om domstolens praxis enligt vilken motiveringsskyldigheten kan ge utrymme för en lägre grad av precisering beroende på vilket förvaltningsrättsligt område det rör sig om. Av intresse är även domstolens praxis enligt vilken det *intresse* som mottagaren kan ha av att få förklaringar avgör huruvida motiveringen i ett förvaltningsbeslut kan betraktas som tillräcklig.¹⁶ Det är uppenbart att detta intresse till stor del avgörs av lagstiftaren själv, eftersom det är lagstiftaren som fastställer mottagarens *rättsliga ställning* på det berörda området.

52. Domstolen tycks ha medgett att lagstiftaren har denna rätt när den i sin praxis har klargjort att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter inte behöver anges i en motivering. Domstolen menar att frågan huruvida en motivering av en rättsakt uppfyller kraven i unionsrätten inte bara ska bedömas i förhållande till dess ordalydelse utan också i förhållande till sammanhanget, liksom till samtliga de rättsregler som gäller på det berörda området.¹⁷ Därmed ska det utrönas vilken rättslig ställning som unionsrätten ger den som ansöker om visering.

2) Unionsrätten medger ingen rätt till inresa i medlemsstaterna eller någon subjektiv rätt till visering

53. Jag vill framhålla att unionsrätten inte ger tredjelandsmedborgare någon rätt till inresa i medlemsstaterna och inte heller någon subjektiv rätt till visering. Jag ansluter mig utan förbehåll till den ståndpunkt som intagits av generaladvokaterna Mengozzi, Bobek och Szpunar, vilka grundat sig på en ingående bedömning av viseringskodexen och enhälligt förkastat förekomsten av sådana rättigheter, bland annat med hänsyn till viseringskodexens lagstiftningssyfte, normativa innehåll och särdragen i den gemensamma viseringspolitiken. För att undvika upprepningar tillåter jag mig att hänvisa till deras respektive förslag till avgörande i de berörda målen. Dock tar jag mig friheten att ta upp några av deras påpekanden som framstår som mest relevanta i de nu aktuella målen.

15 Se dom av den 12 juli 1989, Belardinelli m.fl./domstolen (225/87, EU:C:1989:309, punkt 7), i vilken domstolen erinrade om sin fasta praxis, enligt vilken uttagningskommittén i ett uttagningsprov med många deltagare, för att ta hänsyn till de praktiska svårigheter som kan uppstå i ett uttagningsprov med många deltagare, i ett första skede har möjligheten att endast underrätta sökandena om kriterierna och resultatet av urvalsförfarandet och senare ge individuella förklaringar till de sökande som uttryckligen begär det.

16 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63), dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 166), dom av den 16 november 2011, Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 93), dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 139), dom av den 11 juli 2013, Team Relocations m.fl./kommissionen (C-444/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:464, punkt 120), och dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C 72/15, EU:C:2017:236, punkt 122).

17 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63), dom av den 22 juni 2004, Portugal/kommissionen (C-42/01, EU:C:2004:379, punkt 66), dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 166), dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 140), dom av den 11 juli 2013, Team Relocations m.fl./kommissionen (C-444/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:464, punkt 120), och dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 122).

54. Visering är, såsom generaladvokaten Mengozzi mycket riktigt framhöll i målet Koushkaki,¹⁸ inte utformad som en rättighet utan som en skyldighet som åligger den som under en kortare tid önskar vistas på en medlemsstats territorium, det vill säga som en förutsättning för inresa på unionens territorium. Visering är ett hjälpmedel för kontroll av inresor och således av migrationsströmmar.¹⁹ Generaladvokaten Mengozzi påpekade också att agerandet på unionsnivå i fråga om viseringar snarare eftersträvar ett försvarssyfte, nämligen att bekämpa olaglig invandring och undvika ”visashopping”, det vill säga förhindra att en medlemsstat antar en viseringspolitik som är mer fördelaktig för sökandena, eftersom en sådan politik då skulle representera en risk för destabilisering av Schengenområdet på grund av avsaknaden av inre gränskontroller.²⁰ Det är just av denna anledning som viseringskodexen fastställer en skyldighet att avslå en visering när de krav som ställs på sökanden inte har uppfyllts.²¹ Den delvisa harmonisering som föreskrivs i viseringskodexen syftar till en enhetlig tillämpning av bestämmelserna, inte minst bestämmelserna om grunder för avslag, och därför är det uppenbart att detta inte innebär att medlemsstaterna måste utfärda visering under alla omständigheter.²²

55. Generaladvokaten Bobek drog samma slutsats i målet El Hassani,²³ där han påpekade att redan förekomsten av ett viseringskrav leder till att föreställningen om en subjektiv rätt att resa in till medlemsstaternas territorium kan avfärdas.²⁴ Han hänvisade till artikel 2.2 a i viseringskodexen, av vilken framgår att en visering är ”ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för... en planerad vistelse på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod”. Skyldigheten att erhålla ett *tillstånd* – det vill säga ett förhandsmedgivande enligt förvaltningsrätten – som villkorar tredjelandsmedborgares inresa i medlemsstaterna, förutsätter rent logiskt att det inte föreligger någon som helst automatik i utfärdandet av viseringar. Generaladvokaterna Mengozzi och Bobek gjorde således en riktig bedömning när de motsatte sig en tolkning av viseringskodexen som innebär att det finns en subjektiv rätt till visering. Jag vill också understryka att det framgår klart och tydligt av lydelsen i artikel 30 i viseringskodexen att innehav av en enhetlig visering eller en visering med territoriellt begränsad giltighet inte räcker för att ge en oåterkallelig rätt till inresa.

56. Jag menar att det inte heller är möjligt att härleda någon subjektiv rätt ur bestämmelserna i stadgan, eftersom dessa bestämmelser enbart ger tredjelandsmedborgare rättigheter i fråga om fri rörlighet i två specifika fall. För det första anges det i artikel 15.3 i stadgan att de tredjelandsmedborgare *som har tillstånd att arbeta* på medlemsstaternas territorium har rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna. I artikel 45.2 i stadgan slås det för det andra fast att ”rörelse- och uppehållsfrihet... i enlighet med fördragen [kan] medges tredjelandsmedborgare *som är lagligen bosatta* inom en medlemsstats territorium”. I stadgan förutsätts, såsom generaladvokaten Szpunar påpekade i sitt förslag till avgörande i målet Fahimian,²⁵ att vederbörande har rest in lagligt i unionen, men stadgan fastställer inte någon sådan rätt.²⁶

57. Mot bakgrund av övervägandena ovan och med hänsyn till domstolens praxis, enligt vilken det intresse som mottagaren av ett förvaltningsbeslut kan ha avgör huruvida motiveringen i beslutet ska betraktas som tillräckligt, och med beaktande av att sökanden inte kan göra gällande någon subjektiv rätt i förhållande till förvaltningen, tycks det inte orimligt att acceptera en lägre grad av precisering i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om visering.

18 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232).

19 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 51).

20 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 51).

21 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 52).

22 Det enda syftet med de rättsliga grunder i fördraget som möjliggjort antagandet av viseringskodexen är, såsom den tjeckiska regeringen har angett i sitt svar på domstolens frågor, att enhetliggöra medlemsstaternas förfaranden på ett särskilt område, inte att införa en allmän rätt till inresa i medlemsstaterna.

23 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659).

24 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 98).

25 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908).

26 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 29).

3) Utfärdandet av en visering i egenskap av utövande av en suverän befogenhet

58. Avsaknaden av en subjektiv rätt, det vill säga av ett ”legitimt intresse som skyddas av [unions]rätten”,²⁷ ”som ålägger [unionen] att vidta en bestämd åtgärd åt innehavaren av denna subjektiva rätt”,²⁸ visar att sökandens ställning gentemot staten skulle kunna betecknas som *svag*. Det tycks dock också ha varit lagstiftarens vilja när viseringskodexen antogs, i synnerhet med hänsyn till att utfärdandet av en visering till en tredjelandsmedborgare utgör utövande av en suverän befogenhet, som generaladvokaten Mengozzi påpekade i målet Koushkaki. Han erinrade närmare bestämt om att staternas rätt att kontrollera utlänningars inresa i landet hör till den statliga suveräniteten i egenskap av folkrättslig princip.²⁹

59. Generaladvokaten Szpunar utvecklade detta argument i sitt förslag till avgörande i målet Fahimian, där han förklarade att staterna enligt gällande folkrätt har ett praktiskt taget obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller första inresa för laglig invandring.³⁰ Generaladvokaten Szpunar påpekade att denna suveränitet inte ifrågasätts av medlemsstaternas internationella förpliktelser enligt fördrag om mänskliga rättigheter,³¹ vilka klagandena i de nationella målen för övrigt inte har åberopat i syfte att beviljas tillträde till Nederländerna. Den omständigheten att medlemsstaterna frivilligt har åtagit sig förpliktelser vad gäller internationellt skydd för flyktingar är i sig inte heller tillräcklig, hur omfattande dessa förpliktelser än är, för att ifrågasätta deras fulla befogenhet att avgöra huruvida tredjelandsmedborgare ska få tillträde till deras territorium. För tydlighetens skull bör det ändå klargöras att unionens asylsystem, däribland principen om ”non-refoulement”, inte är tillämpligt i det aktuella fallet, eftersom klagandena i de nationella målen inte eftersträvar flyktingstatus enligt folkrättens bestämmelser och förfaranden.

60. För fullständighetens skull bör det påpekas att klagandena i de nationella målen inte tycks kunna åberopa unionsrättens bestämmelser om invandring, enligt vilka vissa familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare får uppehålla sig lagligt i medlemsstaterna. Det framgår av domstolens praxis att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening³² ”åläggs positiva, exakt angivna skyldigheter, vilka motsvarar *tydligt definierade subjektiva rättigheter*, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel, i de fall som anges i direktivet, förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning.”³³ Det anges ingenting konkret i detta avseende i besluten om hänskjutande, och därför bör klagandena i de nationella målen inte anses ha ansökt om familjeåterförening. Det är inte heller uppenbart att de uppfyller kriterierna för familjemedlemmar som anges i direktivet. Därmed ska denna bestämmelse inte anses vara tillämplig i det nu aktuella fallet.

27 Enligt definitionen av Von Jhering, R. i ”Der Geist des römischen Rechts auf verschiedenen Stufen seiner Entwicklung”, del III, första avsnittet, Leipzig 1865, s. 316, citerad av Hacker, P i *Verhaltensökonomik und Normativität*, Tübingen 2017, s. 234.

28 Alexy, R., ”Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen”, *Der Staat*, 1990, nr 29, s. 53.

29 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 47).

30 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 27).

31 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 28).

32 EUT L 251, 2003, s. 12.

33 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 60), och dom av den 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 41).

4) Viseringssystemet som ett utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument

61. Ett annat argument som tycks bekräfta sökandens ganska svaga rättslig ställning i förhållande till staten i ett viseringsförfarande har anknytning till viseringssystemets egenskap av utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument.³⁴ Argumentet anfördes även av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki³⁵ och utvecklades av generaladvokaten Bobek i målet El Hassani.³⁶ Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är nämligen ett område som karakteriseras av medlemsstaternas avgörande inflytande vid rådets beslutsfattande, vilket ger upphov till gemensamma åtgärder och ståndpunkter, där medlemsstaterna fortfarande har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid röstningen, vilket tydligt visar hur de utövar sin suveränitet.³⁷ Viljan att bevara deras suveränitet framhävs också av den enhällighet som krävs för dessa beslut enligt artikel 24.2 FEUF och artikel 31 FEU, och av Europaparlamentets underordnade roll enligt artikel 36 FEU, i och med att dessa två omständigheter får till följd att en viss utrikes- och säkerhetspolitik inte kan antas utan deras samtycke.³⁸ I unionsfördragen erkänns uttryckligen medlemsstaternas ansvar för utarbetandet och förandet av deras utrikespolitik samt för deras nationella representation i tredjeland och i internationella organisationer.³⁹ Alla dessa faktorer påverkar unionens viseringspolitik, även om beslut som rör denna politik har underordnats kvalificerad majoritet i samband med fördragsöversynen. Medlemsstaterna spelar i praktiken en avgörande roll.⁴⁰

62. I flera avtal som ingåtts av unionen och dess medlemsstater med tredje land och även i andra rättsakter föreskrivs en avreglering av viseringssystemet som underlättar resor, ekonomisk verksamhet och kontakter mellan enskilda personer. Dessa avtal och rättsakter ska ses som en del av en strategi som återspeglar unionens och dess medlemsstaters intressen i fråga om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.⁴¹ Denna strategi kan variera beroende på de internationella förbindelserna men också på olika grupper av tredjeländer. Privilegier, exempelvis undantag från viseringsskyldigheten, kan beviljas medborgare i vissa tredjeländer på grundval av principen om ömsesidighet och kan underordnas särskilda villkor under unionens och dess medlemsstaters kontroll.⁴² Följaktligen kan de även upphävas om villkoren för deras beviljande inte längre är uppfyllda. På samma sätt måste de kunna upphävas om beviljandet inte längre är ömsesidigt, såsom generaladvokaten Mengozzi mycket riktigt påpekade i målet Koushkaki.⁴³ När unionen och medlemsstaterna fattar beslut om huruvida det är lämpligt att ingå sådana avtal utövar de sina suveräna befogenheter och ser till att dessa beslut tillgodoser behov som de har fastställt. Således tar de sitt ansvar gentemot unionsmedborgarna.

34 Meloni, A., "EU visa policy: What kind of solidarity?" *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 10/2017, vol. 24, nr 5, s. 652.

35 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 51).

36 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 99).

37 Palosaari, T. understryker i "From 'Thin' to 'Thick' foreign policy europeanization: Common Foreign and Security Policy and Finland", *European Foreign Affairs Review*, 12/2016, Vol. 21, Nr 4, s. 583, den mellanstatliga karaktären på unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och områdets traditionella förhållande till statens suveränitet. Koutrakos, P. hävdar i "Judicial review in the EU's common foreign and security policy", *International and Comparative Law Quarterly*, 01/2018, vol. 67, nr 1, s. 1, att det är brukligt att betrakta utrikes- och säkerhetspolitiken som ett område som präglas av suveräna viljor och nationella intressen.

38 Carli, E. understryker i *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea*, Torino 2019, s. 16 och 393, kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet, vilket enligt författaren framhäver den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens mellanstatliga karaktär.

39 Se förklaring nr 13 om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i bilaga till slutakten från den regeringskonferens där Lissabonfördraget antogs.

40 Dumas, P., *L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, Bryssel 2013, s. 146. Balleix, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris 2013, s. 47.

41 Meloni, A., "EU visa policy: What kind of solidarity?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 10/2017, vol. 24, nr 5, s. 653.

42 Dumas, P., *L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, Bryssel 2013, s. 144. Delcour, L., "The EU's visa liberalisation policy – What kind of transformative power in neighbouring regions?", *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, kapitel 32, London 2019, s. 410.

43 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 49).

63. Viseringskodexen ska enligt min mening tolkas mot bakgrund av övervägandena ovan. Det är viktigt att ha i åtanke att viseringskodexen ger tredjelandsmedborgare en viss rättslig ställning. Denna rättsliga ställning fastställs således av unionen och dess medlemsstater som utövar sin suveräna vilja. I det skede som unionsrätten just nu befinner sig i med avseende på viseringar är den enskilda individen därmed endast en "förmånstagare" med begränsade rättigheter. Hans eller hennes rättsliga ställning är underordnad de mål som unionen och dess medlemsstater fastställt inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitiken.

5) De nationella myndigheternas stora utrymme för skönsmässig bedömning i frågan huruvida en person är berättigad till visering

64. En annan aspekt som förtjänar några anmärkningar och som enligt min mening är relevant för denna bedömning rör utövandet av suveränitet: de nationella myndigheternas roll vid prövningen av viseringsansökningar.

65. Först och främst ska en viseringsansökan enligt artikel 32.1 a vi i viseringskodexen avslås om sökanden "anses vara ett hot" enligt definitionen i artikel 2.19 i kodexen om Schengengränserna. Detta innebär för det första att de behöriga myndigheterna ska göra en riskbedömning, som föreskrivs i artikel 21 i viseringskodexen, och för det andra att det inte krävs *absolut visshet* om att ett verkligt hot föreligger. Tvärtom tycks det i princip vara tillräckligt att man fastställer vissa indicier på risker för de aktuella legitima intressena för att bestämmelsen ska vara tillämplig.⁴⁴ En förklaring till denna tolkning är viseringssystemets förebyggande karaktär, vilket är utformat i syfte att skydda säkerheten i hela Schengenområdet mot yttre risker som olaglig migration och människohandel.⁴⁵ Följaktligen skulle det i princip vara möjligt att anföra att de nationella myndigheterna kan grunda sig på de indicier de förfogar över för att invända mot utfärdandet av en visering, utan att behöva nå absolut visshet om att sökanden faktiskt utgör ett hot. För enhetlighetens skull borde det då ställas mindre stränga krav på motiveringen av ett avslagsbeslut.

66. I domen Koushkaki⁴⁶ framhöll också domstolen att de nationella myndigheterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra om en enskild ska beviljas visering. Det framgår av den domen att bedömningen av en viseringssökandes individuella situation, i syfte att avgöra om ansökan ska avslås med anledning av att ett skäl för avslag föreligger, förutsätter komplicerade bedömningar, bland annat vad avser sökandens personlighet, integration i bosättningslandet, de politiska, sociala och ekonomiska förhållandena i det landet samt av den eventuella risk som sökandens inresa skulle kunna utgöra för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.⁴⁷ Domstolen menar att sådana komplicerade bedömningar förutsätter att det görs förutsägelser beträffande sökandes förutsägbara beteende som bland annat grundar sig på ingående kunskaper om sökandens bosättningsland, analysen av olika handlingar – vilkas äkthet och tillförlitlighet med avseende på innehåll ska kontrolleras – samt sökandens utsagor, vars tillförlitlighet tillika ska kontrolleras, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 21.7 i viseringskodexen.⁴⁸

⁴⁴ Se generaladvokaten Szpunars liknande synpunkter i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 58).

⁴⁵ Mungianu, R., "Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control", *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, nr 4, 2013, s. 360. García Andrade, P., "EU external competences in the field of migration: How to act externally when thinking internally", *Common Market Law Review*, 02/2018, vol. 55, nr 1, s. 163. Mazille, C., "L'accès des étrangers au territoire de l'Union et l'exigence de sécurité publique", *Revue française de droit administratif*, 11/2017, nr 5, s. 929.

⁴⁶ Dom av den 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

⁴⁷ Dom av den 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 56).

⁴⁸ Dom av den 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 57).

67. I domen El Hassani upprepade domstolen att de nationella myndigheterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller villkoren för att tillämpa de vägransskäl som anges i viseringskodexen och för att bedöma relevanta faktiska omständigheter.⁴⁹

68. Domstolen grundade sig på samma resonemang i domen Fahimian, som avsåg tolkningen av rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete,⁵⁰ det vill säga en annan rättsakt än viseringskodexen men också hänförlig till invandringspolitiken. Domstolen underströk att de nationella myndigheterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de ska bedöma de relevanta omständigheterna i syfte att fastställa huruvida de grunder som anges i artikel 6.1 d i direktiv 2004/114 avseende förekomsten av ett hot, bland annat för allmän säkerhet, utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare medges inresa och vistelse.⁵¹ Domstolen slog fast att det ankommer på dessa nationella myndigheter att, vid bedömningen av om den viseringssökande ska betraktas som ett hot mot den allmänna säkerheten, även om det endast är fråga om ett "potentiellt" sådant, göra en helhetsbedömning av de omständigheter som kännetecknar den personens situation.⁵² Jag vill understryka att domstolen då grundade sig på en analog tillämpning av sin praxis i målet Koushkaki,⁵³ som berörs ovan.

69. Jag anser att ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning för de nationella myndigheterna när det gäller att fastställa huruvida en enskild individ ska beviljas visering bekräftar att viseringskodexen ger sökanden en svag rättslig ställning.

6) Bestämmelser som är tillämpliga på unionsmedborgarskap och den inre marknaden kan inte överföras på en viseringssökandes situation

i) Klagandena i det nationella målet har ingen privilegierad ställning

70. Det framgår av besluten om hänskjutande att några av klagandenas familjemedlemmar är bosatta i Nederländerna. Frågan infinner sig då om klagandena i det nationella målet på något sätt åtnjuter en privilegierad ställning på grund av att dessa familjemedlemmar är bosatta i en av unionens medlemsstater. Det skulle åtminstone teoretiskt kunna finnas en viss anknytning till de grundläggande friheterna på unionens inre marknad.

71. Jag menar att denna fråga klart och tydligt ska besvaras nekande. Det regelverk som är tillämpligt på unionens inre marknad kan inte överföras på situationen för en viseringssökande, vilket utgör ytterligare ett viktigt skäl till att sökanden inte kan medges ett likadant skydd som den som utövar rätten till fri rörlighet och vistelse. Jag tänker särskilt på bestämmelserna om behandling av unionsmedborgares familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat.

72. Såsom domstolen har slagit fast i sin praxis har unionslagstiftaren i väsentlig mån utvidgat tillämpningsområdet för unionsrätten på området för inresa i och vistelse på medlemsstaternas territorium till att omfatta tredjelandsmedborgare som är makar till medborgare i en medlemsstat.⁵⁴ Mer konkret ger Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 612/68 och om upphävande av

49 Dom av den 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 36).

50 EUT L 375, 2004, s. 12.

51 Dom av den 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punkt 42). Det finns även skäl att nämna domen av den 10 september 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 33), som också avser tolkningen av direktiv 2004/114.

52 Dom av den 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punkt 43).

53 Dom av den 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 60).

54 Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 57).

direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG⁵⁵ alla tredjelandsmedborgare som, i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet, är familjemedlemmar till en unionsmedborgare och som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i en annan medlemsstat än den där denne själv är medborgare rätt att resa in och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten.

73. Jag vill emellertid erinra om att de bestämmelser som är tillämpliga på denna kategori av personer i själva verket är avsedda att säkerställa fri rörlighet för unionsmedborgare. Unionslagstiftaren har erkänt betydelsen av att säkerställa skyddet för medlemsstaternas medborgares familjeliv för att avlägsna hinder för utövandet av de grundläggande friheter som säkerställs genom fördragen.⁵⁶ Unionsmedborgarna skulle allvarligt hindras i utövandet av de friheter som garanteras dem genom fördraget om de inte fick rätt till ett normalt familjeliv i den mottagande medlemsstaten.⁵⁷ Varken artikel 21.1 FEUF eller bestämmelserna i direktiv 2004/38 ger självständiga rättigheter till tredjelandsmedborgare. De rättigheter som tredjelandsmedborgare eventuellt ges i unionsrättens bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet.⁵⁸

74. Utöver det faktum att det är osannolikt att dessa bestämmelser är tillämpliga i de aktuella målen, i och med att klagandena i de nationella målen inte tycks utgöra familjemedlemmar i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38, framstår det som uppenbart att unionslagstiftarens inte hade för avsikt att utvidga kretsen av förmånstagare till andra personer än dem som uttryckligen avses i detta direktiv. Som förklaras i föregående punkt var beslutet att utvidga rätten till inresa och vistelse till vissa familjemedlemmar till unionsmedborgare en logisk följd av rätten till den inre marknaden och de grundläggande rättigheterna. Medlemsstaterna, företrädna i rådet i egenskap av medlagstiftare, har genom ett suveränt beslut frivilligt samtyckt till att en särskild krets av förmånstagare ska tilldelas rättigheter i syfte att utveckla begreppet unionsmedborgarskap och befästa den inre marknaden. Detta innebär följaktligen att det är uteslutet att artikel 21.1 FEUF och bestämmelserna i direktiv 2004/38 ska tillämpas analogt på andra kategorier av tredjelandsmedborgare.

ii) Skyddet för allmän säkerhet i lagstiftningen om den inre marknaden

75. Detsamma gäller de rättsliga begrepp som rör unionsmedborgarskapet eller som är hänförliga till den inre marknaden, exempelvis begreppet skäl som rör allmän säkerhet i egenskap av undantag från den allmänna regeln om fri rörlighet. Som anges ovan⁵⁹ kan rättsstatsgarantierna, bland annat skyldigheten att motivera administrativa rättsakter, begränsas av hänsyn till allmän säkerhet. Detta allmänna påstående är visserligen i princip korrekt men några viktiga preciseringar ska ändå göras. Den omständigheten att viseringskodexen och bestämmelserna om genomförande av friheterna på den inre marknaden hänför sig till "allmän säkerhet" innebär inte att det rör sig om samma rättsliga begrepp och att detta ska tolkas på samma sätt. Sammanhanget kring en bestämmelse i unionens rättsordning har, i enlighet med vad som anförs ovan,⁶⁰ ett avgörande inflytande på dess tolkning.

76. Det var av detta skäl som generaladvokaten Szpunar mycket riktigt inte ville överföra domstolens praxis om undantag från den allmänna regeln om fri rörlighet på viseringssystemet, vilket är i fråga i de nationella målen. Som han påpekade i målet Fahimian, är det förståeligt att dessa undantag ska tolkas strikt,⁶¹ i synnerhet som den inre marknaden måste fungera väl. Generaladvokaten Szpunar

⁵⁵ EUT L 158, 2004, s. 77.

⁵⁶ Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 56).

⁵⁷ Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 62).

⁵⁸ Dom av den 8 maj 2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 34), dom av den 12 mars 2014, O. och B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 36), och dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 34).

⁵⁹ Se ovan punkt 43.

⁶⁰ Se ovan punkt 50.

⁶¹ Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 56).

förde fram andra relevanta argument för att rättsliga begrepp som hänför sig till den inre marknaden inte ska överföras på viseringssystemet, till exempel skillnaden i normativ struktur.⁶² Det utgör inte ett undantag till en brett tolkad rätt till inresa om en person inte betraktas som ett hot mot allmän säkerhet, utan endast ett negativt *villkor* för en rätt till inresa. Det rör sig som generaladvokaten Szpunar framhöll helt enkelt om ett annat sammanhang än den inre marknaden, och sammanhanget har betydelse. Eftersom det specifika sammanhanget är EU:s invandringsbestämmelser innebär det att en tredjelandsmedborgare inte omfattas av samma rättigheter som en medborgare i en medlemsstat, det vill säga en EU-medborgare. Generaladvokaten Szpunar underströk också, efter att ha angett att den rättsliga grunden till direktiv 2004/114 är artikel 79 FEUF, vilken ingår i del 3, avdelning V i EUF-fördraget, att bestämmelserna om fri rörlighet respektive invandring skiljer sig åt när det gäller allmän ordning och allmän säkerhet.⁶³ I det sammanhanget hänvisade han till artikel 72 FEUF, som innehåller ett förbehåll för medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, vilket jag återkommer till nedan.

77. Av det ovan anförda följer att den rättsliga ställningen för en viseringssökande inte kan likställas med den rättsliga ställningen för en unionsmedborgare eller för en unionsmedborgares familjemedlem som är tredjelandsmedborgare. Det är således inte möjligt att tillämpa de rättsliga begreppen unionsmedborgarskap och den inre marknaden analogt på viseringssystemet.

iii) De principer som tog form i målet ZZ kan inte i sin helhet överföras på det nu aktuella fallet

78. Jag ställer mig tveksam till kommissionens förslag, att de principer som domstolen utvecklade i målet ZZ⁶⁴ ska tillämpas analogt i det nu aktuella fallet. Såsom kommissionen själv har medgett i sitt skriftliga yttrande skiljer sig de faktiska omständigheterna från dem i de nu aktuella målen, där myndigheterna är mindre inblandade. I målet ZZ hade en unionsmedborgare nekats tillträde till den medlemsstat där hans maka och barn var bosatta och där han själv hade varit bosatt under några år. Skälet var att hans närvaro i den mottagande medlemsstaten stred mot allmän säkerhet. I de nationella målen däremot är klagandena tredjelandsmedborgare utan anknytning till någon av medlemsstaterna och har nekats visering. Målens rättsliga sammanhang är följaktligen mycket olika, eftersom domstolen i målet ZZ hade att tolka bestämmelserna i direktiv 2004/38 och inte bestämmelserna i viseringskodexen, som i de nationella målen.

79. Med hänsyn till de betydande skillnaderna i både faktiskt och rättsligt avseende, och med hänsyn till ovanstående överväganden, anser jag att försiktighet bör iaktas vad gäller en förbehållslös tillämpning av de principer som domstolen utvecklade i målet ZZ, även om de nu aktuella målen rör en liknande frågeställning. Denna likhet får inte tas till intäkt för att dölja den omständigheten att unionslagstiftaren har gjort en intresseavvägning mellan, å ena sidan, skyldigheten att motivera ett förvaltningsbeslut och, å andra sidan, skyddet för allmän säkerhet, och då beaktat ett helt annat rättsligt sammanhang än den inre marknaden, i vilket skyddet för allmän säkerhet är centralt, som jag förklarar nedan.

b) Skäl som rör skyddet för allmän säkerhet

80. Som anges ovan⁶⁵ medger artikel 52.1 i stadgan under vissa förutsättningar begränsningar i utövandet av de rättigheter som stadfästs där, däribland rätten till ett effektivt rättsmedel. Begränsningar i utövandet av rättigheter kan teoretiskt sett motiveras av mål av allmänintresse som erkänns av unionen. Alla medlemsstater som har yttrat sig i de nu aktuella målen har åberopat

62 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 59).

63 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 61).

64 Dom av den 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 51).

65 Se ovan punkt 43.

skyddet för allmän ordning och nationell säkerhet som ett skäl till att inte lämna ut uppgifter som betraktas som konfidentiella. Skyddet för allmän säkerhet, särskilt när det gäller hantering av känsliga uppgifter, utgör ett sådant mål av allmänintresse, vilket bekräftas av flera bestämmelser som garanterar sekretess av säkerhetsskäl.

81. Enligt artikel 346.1 FEUF är en medlemsstat som anfört en invändning inte skyldig att lämna några upplysningar om skälen till att sökanden kvalificeras som ett hot mot den inre säkerheten i den mening som avses i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen, eftersom utlämnande av uppgifter rörande säkerhet är ett särskilt känsligt område.

82. I artikel 72 FEUF klargörs också att den gemensamma politiken i fråga om invandring och yttre gränskontroll inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.⁶⁶ Denna befogenhet omfattar även införandet och tillämpningen av bestämmelser i fråga om bevarande under officiell kontroll av sekretessbelagda handlingar samt utlämning av sådana handlingar till tredje man. Unionslagstiftaren har också använt sig av denna princip om medlemsstaternas ansvar i den bestämmelse som finns i artikel 8.3 i viseringskodexen rörande överenskommelser om representation, där det anges att tillämpliga dataskydds- och säkerhetsregler ska iakttas.

83. Domstolen har för sin del medgett i rättspraxis att det finns tvingande hänsyn som rör unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller deras internationella relationer som kan utgöra hinder för att lämna ut vissa uppgifter eller viss bevisning till den berörda personen.⁶⁷ Följaktligen är det möjligt att i undantagsfall, särskilt av skäl som rör statens säkerhet, undanhålla vissa uppgifter för de berörda personerna. Så är fallet i ett sådant administrativt förfarande som beviljandet av viseringar men också i ett domstolsförfarande till följd av ett överklagande, som jag förklarar nedan.

c) Slutsats i denna del

84. Min slutsats i denna del kan, mot bakgrund av det ovan anförda, sammanfattas på följande sätt.

85. Standardformuläret i bilaga VI till viseringskodexen gör det möjligt för medlemsstaterna att ge sökanden en tillräckligt detaljerad motivering där hänsyn tas till sökandens rättsliga ställning.

86. I unionsrättens nuvarande skede är medlemsstaterna visserligen inte skyldiga att lämna en detaljerad motivering men ingenting hindrar att de fyller i "anmärkningar" i standardformuläret för att underlätta en lagenlighetsprövning.

87. Unionslagstiftaren har även möjlighet att efter en ny intresseavvägning se över hur ett avslag på en ansökan om viseringen meddelas sökanden. Det är i själva verket vad lagstiftaren har gjort i och med antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 av den 20 juni 2019 om ändring av viseringskodexen.⁶⁸ Denna översyn av lagstiftningen har medfört betydande ändringar, i och med att man nu, i det nya standardformuläret, gör skillnad mellan, å ena sidan, kategorin "hot mot allmän ordning eller inre säkerhet" och, å andra sidan, "hot mot folkhälsan". De tre grunderna för avslag är således numera fördelade på tre olika fält. I skäl 15 i den nya förordningen anges även att "[u]nderrättelsen om avslag bör innehålla detaljerad information om skälen för avslag och

66 Caniard, H., "Pouvoirs et moyens de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Le règlement (UE) 2016/1624 traduit-il un renforcement des moyens et capacités?", *De Frontex à Frontex – Vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bryssel 2019, s. 43, där det erinras om att fördragen, trots att unionen tilldelats befogenheter i fråga om området med frihet, säkerhet och rättvisa, innehåller vissa bestämmelser om att befogenheter ska förbehållas staterna.

67 Dom av den 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 54), och dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 125).

68 EUT L 188, 2019, s. 25.

förfarandena för överklagande. Under överklagandeförfarandet bör de sökande ges tillgång till all information som är relevant för deras ärende i enlighet med nationell rätt.” Således framträder lagstiftarens vilja att gradvis justera den rättsliga ställningen för den som ansöker om visering för att bättre uppfylla kraven på öppenhet till följd av rätten till ett effektivt rättsmedel.

3. Lagenlighetsprövning av ett avslagsbeslut

88. Vad som konstateras ovan om den rättsliga ställningen för den som ansöker om visering och hur skälen för avslag meddelas sökanden får betydande följder för bedömningen av räckvidden av domstolsprövningen vid ett överklagande enligt artikel 32.3 i viseringskodexen, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, vilket framgår nedan.

a) Formerna för lagenlighetsprövningen regleras i nationell rätt

89. Unionslagstiftaren har gett sökanden rätt att väcka talan i enlighet med medlemsstaternas interna rättsordning, vilket innebär att förfarandena för lagenlighetsprövning kan variera från en medlemsstat till en annan. Såväl administrativa förfaranden som domstolsförfaranden, eller till och med blandade förfaranden, är i princip möjliga.⁶⁹ I domen *El Hassani* gjorde domstolen några förtydliganden som är ändamålsenliga för tolkningen av de ovan angivna bestämmelserna. Domstolen slog fast att det visserligen ”ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella reglerna för detta förfarande med iakttagande av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen [men att det], i ett visst skede av förfarandet, [måste] finnas en möjlighet att överklaga till domstol.”⁷⁰

90. Även i detta sammanhang ska det för övrigt påpekas att ingenting hindrar att medlemsstaterna, i den mån den interna rättsordningen föreskriver ”blandade förfaranden”, till exempel en möjlighet att lämna in ett klagomål till den myndighet som meddelat ett avslagsbeslut (eller till en överordnad förvaltningsmyndighet som ansvarar för den rättsliga övervakningen) så långt det är möjligt lämnar mer detaljerade uppgifter. I motsats till vad som antyds i den första tolkningsfrågan tycks klagandena i det nationella målet lagligen ha erhållit mer detaljerade uppgifter från de nederländska myndigheterna, bland annat om vilka medlemsstater som framställt invändningar mot utfärdandet av viseringen. Nederländernas förfarande tycks följaktligen, såsom anges ovan i bedömningen,⁷¹ garantera ett minimum av insyn.

91. Betydelsen av en sådan lagenlighetsprövning kan inte underskattas. Såsom generaladvokaten Mengozzi angav i målet *Koushkaki* syftar viseringsordningen till att inrätta ett förfarande på villkor som är ”synligare och läsligare för sökanden i syfte att garantera honom en värdig behandling genom vilken hans mänsklighet respekteras”.⁷² Generaladvokaten Bobek erinrade för sin del om att ”[d]en enskilde har... rätt att få en korrekt och rättvis handläggning av sin ansökan, och den rätten kan utgöra grund för en domstolsprövning av beslutet angående ansökan.”⁷³ En viktig fråga som emellertid måste bedömas i detta förslag till avgörande för att den första tolkningsfrågan ska kunna besvaras är hur noggrann domstolsprövningen av ett beslut om avslag på ansökan om visering ska vara.

69 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 119).

70 Dom av den 13 december 2017, *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 42).

71 Se ovan punkt 48.

72 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet *Koushkaki* (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 56).

73 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 105).

b) En mindre omfattande domstolsprövning som en följd av rådets befogenheter på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område

92. Viseringssystemet är som instrument för unionens utrikes- och säkerhetspolitik⁷⁴ beroende av rådets befogenheter på området, vilket innebär att rådet kan anpassa systemet utifrån läget i de internationella förbindelserna och säkerhetskraven. Rådet, med stöd av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, har bäst förutsättningar att fastställa och genomföra denna politik på lagstiftningsnivå, även när det gäller tredjelandsmedborgares tillträde till unionens territorium. Rådet kan bedöma huruvida viseringspolitiken bör bibehållas eller förändras på grundval av uppgifter som inhämtas från unionens och medlemsstaternas olika enheter.⁷⁵ Rådet utövar således sina befogenheter på detta område i syfte att uppnå de mål som fastställts i fördragen.⁷⁶

93. Enligt artikel 13.2 FEUF ska "[v]arje institution... handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där." Denna bestämmelse ger uttryck för principen om institutionell jämvikt som kännetecknar unionens institutionella struktur och innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar övriga institutioners befogenheter.⁷⁷ Befogenhetsfördelningen inom unionen tillsammans med rådets *rättigheter* på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken innebär ofrånkomligen att de andra institutionerna har en *mindre framträdande* roll.⁷⁸ Detsamma gäller domstolsprövningen av rättsakter som antagits av rådet, som artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF visar, där det uttryckligen framgår att domstolen inte är behörig på detta område, med undantag av aspekter som är hänförliga till artikel 40 FEU avseende förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter samt lagenlighetsprövningen av restriktiva åtgärder som antas mot fysiska eller juridiska personer.⁷⁹ Som jag förklarar nedan är dessa överväganden relevanta när det gäller att precisera omfattningen av den nationella domstolsprövningen vad beträffar beslut som fattas på viseringsområdet.

94. Medlemsstaternas konstitutionella ordning föreskriver en liknande befogenhetsfördelning som den som beskrivs ovan, där den verkställande makten av samma skäl som anges ovan traditionellt tilldelas rättigheter på området för utrikes- och säkerhetspolitik. I allmänhet ankommer det på den verkställande makten i en stat att formulera utrikespolitiken och svara för den diplomatiska och konsulära representationen i utlandet.⁸⁰ I enlighet med resonemanget ovan anser jag att domstolskontrollen av rättsakter med en inneboende anknytning till detta område, exempelvis beslut i viseringsfrågor, bör vara mer begränsad.

⁷⁴ Se ovan punkterna 61–63.

⁷⁵ Se ovan punkt 62.

⁷⁶ Eeckhout, P. anger i *EU External Relations Law*, andra upplagan, Oxford 2012, s. 486, att rådet är den viktigaste institutionen på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Medan beslutsfattandet vid tillämpningen av EUF-fördraget karakteriseras av en tydlig befogenhetsfördelning mellan rådet, kommissionen och parlamentet, vilket innebär att det krävs ett ständigt samarbete mellan dessa institutioner, råder det ingen tvekan om att rådet "kontrollerar" den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Författaren förklarar att rådets uppgifter på detta område huvudsakligen är av "verkställande" karaktär.

⁷⁷ Dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64), och dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen (C-660/13, EU:C:2016:616, punkterna 31 och 32).

⁷⁸ Se ovan punkt 61 angående Europaparlamentets underordnade roll på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

⁷⁹ Dom av den 19 juli 2016, H/rådet och kommissionen (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 39), och dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 60).

⁸⁰ Se, till exempel, den konstitutionella rätten i Amerikas Förenta stater, där doktrinen om en "executive power" ger presidenten en mycket omfattande befogenhet på området för utrikes- och försvarspolitik i förhållandet till kongressen (se, för ett liknande resonemang, Prakash, S., and Ramsey, M., "The Executive Power over Foreign Affairs", *Yale Law Journal*, vol. 111, nr 2, november 2001, s. 233), förbundsregeringens roll i tysk författningsrätt (Röben, V., *Außenverfassungsrecht*, Tübingen 2007, s. 91), och den verkställande maktens rättigheter i fransk konstitutionell rätt (Martin, V., "Les relations extérieures, "domaine réservé" du pouvoir exécutif", *Giornale di Storia Costituzionale*, 2014, nr 28, s. 77).

95. Jag vill i detta avseende erinra om att en nationell domstol är behörig att tillämpa lagstiftningen när talan väcks vid den nationella domstolen, varvid den ska bedöma de faktiska omständigheterna och avgöra rättsfrågor som kan uppkomma. Däremot har den nationella domstolen i allmänhet varken behörighet eller sakkunskap i fråga om utrikes- och säkerhetspolitik. Den nationella domstolen har dessutom inte den nödvändiga legitimiteten, i sin konstitutionella ordning, för att fatta beslut som rör detta synnerligen känsliga område. Vidare kan det inte uteslutas att dess åtgärder till och med motverkar de mål som eftersträvas av de statliga organ som utsetts att utöva denna funktion. Det framstår följaktligen inte som realistiskt att vilja ge den nationella domstolen en uppgift som den inte kan fullgöra. Det tycks emellertid vara precis vad en obegränsad domstolsprövning skulle leda till, där en domstol varje gång skulle tvingas pröva de skäl som ligger bakom ett beslut att avslå en viseringsansökan i syfte att uppfylla kraven i unionsrätten.

96. Efter att ha beaktat samtliga ovan angivna aspekter vid tolkningen av artikel 32.3 i viseringskodexen, är jag övertygad om att den nationella domstolen måste göra en mindre ingående domstolsprövning i de nu aktuella fallen. Jag vill i detta avseende framhålla att jag inte är den enda generaladvokaten vid domstolen som stöder denna uppfattning, vilket jag också visar i de följande punkterna.

c) Medlemsstaterna får föreskriva en mindre omfattande domstolsprövning

97. Jag instämmer nämligen utan förbehåll i generaladvokaterna Bobeks och Szpunars utlåtanden, vilka har förespråkats en mindre ingående domstolsprövning och grundat sig på de beslutsfattande myndigheternas stora utrymme för skönsmässig bedömning i frågan huruvida en enskild individ ska beviljas visering.

98. Generaladvokaten Bobek gjorde en riktig bedömning när han påpekade att ”medlemsstaternas omfattande utrymme för skönsmässig bedömning logiskt sett [kan] tolkas så, att den *prövning* som ska göras av medlemsstaternas domstolar *är mer begränsad*.”⁸¹ Generaladvokaten Szpunar har påpekat att ”[e]tt stort utrymme för skönsmässig bedömning förutsätter att *den rättsliga prövningen är begränsad*. I annat fall skulle utrymmet för skönsmässig bedömning undergrävas och domstolarna utföra de verkställande organens uppgift.”⁸² Detta resonemang blir särskilt övertygande i ett sådant sammanhang som viseringsområdet, där de behöriga myndigheterna som jag förklarar ovan ska göra komplicerade bedömningar för att skydda säkerheten mot yttre risker i hela Schengenområdet, utan att för den skull behöva nå absolut visshet om förekomsten av ett konkret hot.⁸³ En nationell domstol kan inte sätta sig i de behöriga myndigheternas ställe, vilka för övrigt har den befogenhet och de medel som erfordras för att fullgöra denna uppgift.

99. Generaladvokaten Mengozzi förde uppenbarligen ett liknande resonemang när han skrev att överklagandeförfarandet är utformat för att undvika *skönsmässig* bedömning.⁸⁴ En prövning som är avsedd att förhindra godtycke förutsätter, per definition, att tröskeln för att fastställa att ett förvaltningsbeslut är rättsstridigt är relativt hög.⁸⁵

81 Förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 109).

82 Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908).

83 Se ovan punkt 65.

84 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Koushaki (C-84/12, EU:C:2013:232, punkt 63). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 109), där han uttryckte åsikten att ”det [är] tillräckligt att den nationella domstolen kontrollerar att viseringsansökan inte har avslagits på godtyckliga grunder”.

85 Det framgår av domstolens praxis att ett förvaltningsbeslut om att tillåta en undersökning är godtyckligt när det har antagits utan att det föreligger någon faktisk omständighet som kan motivera en sådan undersökning. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, punkterna 56–64), och dom av den 22 oktober 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punkt 55).

100. Domstolen bekräftade denna tolkning i domen Fahimian, där domstolen slog fast att den nationella domstolen ”ska ha behörighet att pröva alla relevanta frågor”, men att prövningen ska vara ”begränsad till att avse *uppenbart oriktiga bedömningar*”.⁸⁶

101. Detta konstaterande betyder som jag ser det att det nationella organ som ska företa domstolsprövningen av ett beslut om avslag på en viseringsansökan som fattats av en förvaltning av det skälet att den berörda personen anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, i den mening som avses i artikel 32.1 a vi i viseringskodexen, måste ha möjligheten att själv pröva om förfarandet för samråd med de övriga medlemsstaterna enligt artikel 22 i viseringskodexen har genomförts korrekt och om de *processrättsliga garantierna* har iakttagits i det aktuella fallet.

102. Vad gäller grunden för avslagsbeslutet måste domstolsprövningen omfatta en möjlighet för det nationella organet att kontrollera att *gränserna för myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning* i syfte att fastställa huruvida sökanden är berättigad till visering *inte har överskridits*. Domstolsorganet ska för detta ändamål pröva huruvida de relevanta omständigheter föreligger som är avgörande för den skönsmässiga bedömningen. Om förvaltningen inte har gjort en uppenbart oriktig bedömning, ska domstolen fastställa att beslutet om avslag på ansökan om visering är lagenligt.

103. För att pröva om det rör sig om en uppenbart oriktig bedömning ska domstolsorganet stödja sig på de *uppgifter som finns i handlingarna i målet*, vilka omfattar det vederbörligen ifyllda standardformuläret, eventuella ”anmärkningar” till stöd för avslagsbeslutet och andra uppgifter som förvaltningen kan ha lämnat inom ramen för det administrativa förfarandet före domstolsprövningen. Domstolsorganet ska beakta de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, särskilt berättigade säkerhetshänsyn vad gäller arten av och källorna till informationen.

d) Hur kan medlemsstaternas legitima säkerhetshänsyn förenas med de rättssäkerhetsgarantier som rättsstaten kräver?

104. Vid domstolsprövningen ankommer det ibland på myndigheterna att hantera konfidentiella uppgifter, vilket ger upphov till frågan hur medlemsstaternas legitima hänsyn kan förenas med de processuella garantier som rättsstaten kräver.

105. Svaret på denna fråga följer i princip av föregående överväganden, där hänsyn tas till viseringssökandens rättsliga ställning och medlemsstaternas säkerhetsintressen. I unionsrättens nuvarande skede är medlemsstaterna inte skyldiga att lämna en uttömmande redogörelse för skälen till avslagsbeslutet, vilket skulle kunna leda till att de lämnar ut eller tillåter spridning av känsliga uppgifter, vilket skulle kunna medföra en allvarlig risk för deras nationella intressen. För att underlätta en lagenlighetsprövning behöver de endast tillhandahålla domstolsorganet uppgifterna i standardformuläret i bilaga VI till viseringskodexen, däribland ”anmärkningar”, och andra uppgifter som lämnats av förvaltningen, till exempel till följd av ett klagomål.

106. I unionsrätten föreskrivs minimigarantier, och medlemsstaterna får själva fastställa formerna för förfarandet för överklagande med iakttagande av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna. Därför finns det inget som hindrar att de, på vissa villkor, tillhandahåller domstolen uppgifter som anses vara konfidentiella. I sådana fall kan medlemsstaterna, som domstolen har medgett i sin praxis,⁸⁷ för att tillvarata sina nationella intressen, begära att domstolsorganet ska ”använda sig av metoder som gör

⁸⁶ Dom av den 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punkt 46).

⁸⁷ Dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 344), och dom av den 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 57).

det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av den berörda rättsakten, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande.”

e) Slutsats i denna del

107. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag följande slutsats i denna del.

108. I unionsrätten föreskrivs en begränsad domstolsprövning där hänsyn ska tas till viseringsförfarandets specifika karaktär.

4. Svar på den första frågan

109. Utifrån denna bedömning ska den första tolkningsfrågan besvaras så, att det avslagsbeslut som de nationella myndigheterna lämnar till den som ansöker om visering, det vill säga standardformuläret med eventuella anmärkningar, i princip motsvarar kraven på rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan. I unionsrättens nuvarande skede är medlemsstaterna visserligen inte skyldiga att lämna en detaljerad motivering, men ingenting hindrar att de för att underlätta en lagenlighetsprövning för in ”anmärkningar” i standardformuläret, såväl som andra uppgifter som förvaltningen har lämnat, exempelvis till följd av ett klagomål.

110. I unionsrätten föreskrivs minimigarantier, och medlemsstaterna får själva fastställa formerna för förfarandet för överklagande med iakttagande av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna. Därför finns det inget som hindrar att de, på vissa villkor, tillhandahåller domstolen uppgifter som anses vara konfidentiella. I sådana fall kan medlemsstaterna, för att tillvarata sina nationella intressen, begära att domstolsorganet ska använda sig av metoder som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av den berörda rättsakten, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande.

C. Den andra frågan

111. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 41 i stadgan, i vilken rätten till god förvaltning stadfästs, ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan praxis som den som beskrivs i den första tolkningsfrågan.

112. I artikel 41.1 i stadgan anges att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Det framgår således av ordalydelsen i artikel 41 i stadgan att denna inte riktar sig till medlemsstaterna utan endast till unionens institutioner, organ och byråer.⁸⁸

113. Den som bestrider ett beslut om avslag på en viseringsansökan kan följaktligen inte stödja sig på artikel 41.2 c i stadgan rörande förvaltningens skyldighet att motivera sina beslut i alla förfaranden som har samband med vederbörandes ansökan.⁸⁹

⁸⁸ Dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28), dom av den 17 juli 2014, YS m.fl., (C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67), och dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 44).

⁸⁹ Se Lemke, S., *Europäisches Unionsrecht* (von der Groeben/Schwarze/Hatje), Artikel 47, sjunde upplagan, Baden-Baden 2015, s. 807, där det görs gällande att artikel 41 i stadgan inte är tillämplig på medlemsstaternas förvaltningsprocessrätt, inte ens när de genomför unionsrätten.

114. Det ska emellertid framhållas att rätten till god förvaltning ingår i bestämmelserna i artikel 47 i stadgan avseende rätten till ett effektivt domstolsskydd och till en rättvis rättegång.⁹⁰ Domstolen har medgett att denna rätt återspeglar en allmän unionsrättslig princip, nämligen rätten till ett effektivt rättsmedel.⁹¹ Denna princip är numera stadfäst i artikel 47 i stadgan.⁹²

115. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att rätten till god förvaltning i de nationella målen ska anses vara säkerställd under de omständigheter som anges i den första frågan, av samma skäl som de skäl som anges i svaret på den första tolkningsfrågan vad gäller frågan huruvida den situation som provas i de berörda målen är förenlig med artikel 47 i stadgan.

D. Den tredje och den fjärde frågan

116. Jag föreslår att den tredje och den fjärde frågan besvaras tillsammans, eftersom de avser möjligheten att väcka talan mot en invändning mot utfärdandet av en visering som anförts av en annan medlemsstat inom ramen för samrådsförfarandet enligt artikel 22 i viseringskodexen.

1. Gränserna för medlemsstaternas processuella autonomi

117. Jag vill i detta avseende erinra om att viseringskodexen endast innebär att lagstiftningen harmoniseras till en del.⁹³ Viseringskodexen föreskriver följaktligen inget särskilt förfarande för bestridande av den bedömning som gjorts av en medlemsstat som anfört en invändning mot utfärdandet av en visering med stöd av artikel 22.2 i viseringskodexen.

118. Förfarandet i artikel 8.1 och 8.2 i VIS-förordningen är dessutom inte tillämpligt i detta fall, eftersom klagandena i det nationella målet varken är föremål för en registrering i informationssystemet för viseringar i informationssystemet för viseringar (nedan kallat VIS) eller någon registrering i SIS i syfte att neka inresa i Schengenområdet.⁹⁴

119. Det följer av domstolens fasta praxis att det, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området, ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av enskildas rättigheter, enligt principen om processuell autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).⁹⁵ Medlemsstaterna kan dock inte undandra sig de krav som ställs genom den rätt som garanteras i artikel 47 i stadgan vad gäller ett effektivt domstolsskydd.⁹⁶ Följaktligen är de skyldiga att föreskriva lämpliga rättsmedel i sina respektive rättsordningar.⁹⁷ Som jag visar nedan finns det flera tänkbara alternativ, utan att någon särskild modell är att föredra.⁹⁸

90 Förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i de förenade målen YS m.fl. (C-141/12 och C-372/12, EU:C:2013:838, punkt 36).

91 Dom av den 8 maj 2014, H.N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49).

92 Dom av den 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punkterna 30 och 31), beslut av den 1 mars 2011, Chartry (C-457/09, EU:C:2011:101, punkt 25), och dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 49).

93 Se ovan punkt 3.

94 Se ovan punkt 29.

95 Dom av den 15 mars 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 48), dom av den 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkterna 25 och 26), och dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, EU:C:2020:216, punkt 26).

96 Dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 47), dom av den 15 september 2016, Star Storage m.fl. (C-439/14 och C-488/14, EU:C:2016:688, punkt 46), och dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 65).

97 Se, för ett liknande resonemang, von Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Köln 2008, s. 277.

98 Alber, S. menar i *Europäische Grundrechte-Charta – Kommentar* (Stern/Sachs), München 2016, artikel 47, punkterna 55 och 56, s. 711, att det inte närmare anges i artikel 47 i stadgan vilka rättsmedel medlemsstaterna ska föreskriva. Således kan de variera från en medlemsstat till en annan. Den bestämmelsen ställer varken krav på att de harmoniseras eller anpassas till den högsta standarden.

2. Skyldigheten att informera sökandena om tillgängliga rättsmedel

120. I detta sammanhang uppkommer frågan huruvida medlemsstaterna är skyldiga att informera sökandena om tillgängliga rättsmedel. Jag noterar härvidlag att det inte finns någon bestämmelse i viseringskodexen som uttryckligen reglerar denna aspekt. I artikel 32.3 i viseringskodexen föreskrivs emellertid en skyldighet att tillhandahålla sökandena information om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering. Jag förespråkar en analog tillämpning av denna bestämmelse, av skäl som jag redogör för nedan.

121. Som jag förklarar ovan⁹⁹ ska avslagsbeslutet återspegla slutsatserna av den granskning som genomförts av den medlemsstat som ska fatta det slutliga beslutet och resultatet av samrådsförfarandet enligt artikel 22 i viseringskodexen. En invändning från en eller flera medlemsstater får således antas utgöra en del av förvaltningsbeslutet. Eftersom det i artikel 32.2 i viseringskodexen föreskrivs att sökanden ska informeras om skälen för avslag med hjälp av standardformuläret i bilaga VI till viseringskodexen, ser jag det som konsekvent att utvidga denna informationsskyldighet till att omfatta tillgängliga rättsmedel mot en invändning som framställts av en eller flera medlemsstater.

122. Artikel 32.3 i viseringskodexen ska tillämpas, åtminstone analogt, för att säkerställa ett konsekvent och effektivt domstolsskydd inom ramen för det rättsmedel som garanteras genom viseringskodexen. De nationella förvaltningsorganens tillämpning av unionsrätten tvingar ofrånkomligen dessa myndigheter till ett flertal kontakter, vilket ger upphov till överlappningar och konnexa omständigheter. I en sådan situation som den nu aktuella, som innebär att bestämmelser i flera olika rättsordningar ska tillämpas och flera förvaltningsenheter deltar, kan det visa sig vara komplicerat att försvara den enskildes rättigheter. För att detta försvar inte bara ska vara skenbart, måste medlemsstaterna enligt min mening vara skyldiga att ge sökandena upplysningar om tillgängliga rättsmedel, på begäran eller till följd av ett klagomål.¹⁰⁰

123. Det framgår av domstolens beslut i målet *Guérin automobiles/kommissionen*¹⁰¹ att myndigheterna i de flesta medlemsstater har en sådan informationsskyldighet. Som domstolen mycket riktigt framhöll är det "[i] allmänhet... *lagstiftaren* som inför och bestämmer utformningen av en sådan skyldighet."¹⁰² Unionslagstiftaren har uttryckligen föreskrivit en sådan informationsskyldighet i artikel 32.3 i viseringskodexen i syfte att underlätta en domstolsprövning. Genom att denna bestämmelse som jag föreslår tillämpas på de rättsmedel som är tillgängliga mot en invändning från en eller flera medlemsstater blir det domstolsskydd som garanteras av lagstiftaren bara enhetligare och effektivare.

124. Avslutningsvis vill jag påpeka att den europeiska kodexen för god förvaltningssed, som tagits fram av Europeiska ombudsmannen, i artikel 19.1 föreskriver en skyldighet att ange hur man överklagar ett beslut som fattats av en unionsinstitution som kan få negativa konsekvenser för en privatpersons rättigheter eller intressen. Detsamma gäller den kodex som kommissionen har tagit fram, där denna

⁹⁹ Se ovan punkt 46.

¹⁰⁰ Schmidt-Assmann, E. förespråkar i *Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes*, Tübingen 2015, s. 55, en skyldighet att lämna upplysningar angående möjligheterna att överklaga för mottagaren av ett förvaltningsbeslut, åtminstone i komplicerade administrativa situationer.

¹⁰¹ Beslut av den 5 mars 1999, *Guérin automobiles/kommissionen* (C-153/98 P, EU:C:1999:123).

¹⁰² Beslut av den 5 mars 1999, *Guérin automobiles/kommissionen* (C-153/98 P, EU:C:1999:123, punkt 14).

skyldighet påförs ”när detta föreskrivs i unionsrätten”. Dessa regler är visserligen inte direkt tillämpliga i det nu aktuella fallet, eftersom det är medlemsstaterna som genomför viseringskodexen, men de gör det ändå möjligt att dra slutsatser om den betydelse som sådana uppgifter har för försvaret av rättigheter inom ramen för ett administrativt förfarande.¹⁰³

3. Reflektion: Tänkbara alternativ för de rättsmedel som medlemsstaterna ska ta fram

125. Som anges ovan kan det visa sig komplicerat att tillvarata den enskildes rättigheter utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, i synnerhet som det kan föreskrivas olika rättsmedel i medlemsstaternas rättsordningar. I upplysningar om olika rättsmedel måste hänsyn tas till hur de olika förvaltningsenheterna samarbetar inom ramen för prövningen av en viseringsansökan.

126. Teoretiskt sett tycks det finnas flera tänkbara alternativ, med förbehåll för medlemsstaternas processuella autonomi när det gäller att fastställa processregler för ett överklagande till domstol i syfte att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter. Det är för det första möjligt att föreskriva ett rättsmedel enbart i den medlemsstat som antar det slutliga beslutet, eftersom detta alternativ bäst motsvarar den uppfattning om en enda prövning som den hänskjutande domstolen har hänvisat till. För det andra är det möjligt att överväga ett rättsmedel i den medlemsstat som har framställt invändningen. Övervägandena nedan syftar till att föra fram några reflektioner för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

a) Ett rättsmedel i den medlemsstat som antar det slutliga beslutet?

127. Såsom anges i artikel 32.3 i viseringskodexen ska ett överklagande av ett beslut om avslag på en viseringsansökan ”riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning”.

128. I avsaknad av mer detaljerade bestämmelser behöver detta inte nödvändigtvis innebära att en invändning som framställts av en annan medlemsstat också måste bestridas hos myndigheterna i den medlemsstat som har fattat det slutliga beslutet. Jag anser emellertid att ordalydelsen i artikel 32.3 i viseringskodexen ska tolkas som ett starkt indicium från lagstiftaren till stöd för idén om ”en enda kontaktpunkt”, som stadfästs i skäl 7 i viseringskodexen, så att sökanden ska kunna ha en enda motpart och fullgöra alla administrativa förpliktelser på ett och samma ställe. Fördelarna för tillvaratagandet av sökandens intressen är uppenbara, i synnerhet som sökanden på så sätt slipper vända sig till flera nationella förvaltningar, som var och en verkar enligt olika bestämmelser. Ett administrativt förfarande som genomförs i flera etapper och där flera olika specialiserade enheter medverkar är inte något okänt begrepp i förvaltningsrätten, vare sig på unionsnivå eller i medlemsstaterna. Följaktligen är det ingenting som hindrar att medlemsstaterna gemensamt inrättar lämpliga mekanismer, åtminstone så länge viseringskodexen inte ändras.

129. Bestämmelserna i viseringskodexen utgör inget hinder för en sådan lösning, förutsatt att den föreskrivs i nationell processrätt och regleras i avtal mellan berörda medlemsstater som dessa stater ingått under utövandet av sina suveräna rättigheter. Jag vill i detta avseende erinra om att medlemsstaterna i artikel 8 i viseringskodexen ges möjligheten att låta sig representeras av andra medlemsstater för att pröva ansökningar och utfärda viseringar. Även om denna bestämmelse endast avser ett särskilt exempel, det vill säga representation, visar den att en medlemsstat kan överlåta befogenheter på myndigheterna i en annan medlemsstat för handläggning av viseringsansökningar.

¹⁰³ Sander, P., i *Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRC-Kommentar* (Holoubek/Lienbacher), artikel 41, punkt 21, Wien 2014, s. 543, och Jarass, H. i *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, tredje upplagan, München 2016, artikel 47, punkt 49, anser att det inte är möjligt att entydigt ur domstolens praxis härleda en skyldighet att informera mottagaren av ett förvaltningsbeslut om möjligheterna att överklaga beslutet. De lyfter ändå fram betydelsen av Europeiska ombudsmannens och kommissionens kodexar för god förvaltningssed.

130. Att den medlemsstat som har framfört en invändning ingriper under själva rättegången¹⁰⁴ framstår inte som det enda tänkbara alternativet, tvärtom vad den hänskjutande domstolen tycks förutsätta. Man skulle även kunna tänka sig en överföring av uppgifter mellan de berörda medlemsstaterna i en anda av lojalt samarbete och ömsesidigt förtroende – vilka principer enligt artikel 4.3 FEU ligger till grund för unionen.¹⁰⁵ Den medlemsstat som ansvarar för antagandet av det slutgiltiga beslutet skulle då ställa de erhållna uppgifterna till den nationella domstolens förfogande. Denna medlemsstat skulle kunna förbinda sig att begära att domstolsorganet tillämpar de metoder som anges ovan i punkt 106, så att sekretess iakttas för uppgifterna.

b) Ett rättsmedel i den medlemsstat som har framställt invändningen?

131. Det skulle även kunna vara möjligt att överklaga i den medlemsstat som har framställt en invändning mot utfärdandet av en visering.

132. Unionsrätten utgör visserligen inte hinder för ett sådant förhållningssätt, men det kräver en särskild ansträngning av viseringssökanden, i och med att han eller hon skulle vara tvungen att överklaga till myndigheterna i en medlemsstat som han eller hon inte har någon anknytning till och som kanske inte utgör målet för hans eller hennes resa.¹⁰⁶ Att kräva att sökanden överklagar i den medlemsstat som framställt en invändning mot utfärdandet av en visering tycks i det perspektivet inte vara det lämpligaste alternativet när det gäller att garantera ett effektivt domstolsskydd.

133. För det fallet att ett "accessoriskt" överklagande i en annan medlemsstat föreskrivs, är det skäligt att föreskriva att huvudförfarandet ska vilandeförklaras till dess att målet om överklagandet har avgjorts, så att ett enhetligt och effektivt domstolsskydd säkerställs.

c) Svaret på den tredje och den fjärde frågan

134. På grundval av de anförda argumenten föreslår jag att den tredje och den fjärde frågan ska besvaras på följande sätt.

135. Det ankommer på medlemsstaterna att besluta om arten av och de konkreta formerna för de rättsmedel som ska stå till en viseringssökandes förfogande för att bestrida invändningar mot utfärdandet av en visering inom ramen för det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 22 i viseringskodexen.

136. I likhet med vad som föreskrivs i artikel 32.3 i viseringskodexen ska medlemsstaterna på begäran eller efter ett klagomål tillhandahålla sökande information om hur de ska förfara för att överklaga.

¹⁰⁴ Den tyska och den polska regeringen har i sina svar på domstolens frågor hänvisat till bestämmelser i deras nationella förvaltningsprocessrätt som i princip möjliggör att tredje man med ett rättsligt intresse deltar i ett domstolsförfarande. Flera medlemsstater har emellertid tagit avstånd från denna möjlighet mot bakgrund av principen om staternas suveräna likställdhet, vilken innebär att en stat inte kan underkastas en annan stats jurisdiktion (*"par in parem non habet imperium"*; se Internationella domstolen, dom av den 3 februari 2012, Tyskland mot Italien, Grekland (intervenient), mål om staters immunitet mot domstolsprövning).

¹⁰⁵ Jag konstaterar emellertid att den tyska och den polska regeringen i sina svar på domstolens frågor påpekat att ett sådant informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter i själva verket kan äga rum. Den polska regeringen anser att en medlemsstat som framställer en invändning mot utfärdandet av en visering enligt artikel 22.2 i viseringskodexen måste motivera sin invändning. Om en sådan motivering saknas, kan den medlemsstat som prövar en viseringsansökan ställa en fråga för att erhålla ytterligare upplysningar (i förekommande fall även relevanta kompletterande handlingar). Den polska regeringen menar att svaren på frågorna och eventuella handlingar kan översändas inom ramen för ett informationsutbyte som kompletterar viseringssamrådet, förutsatt att det inte rör sig om sekretessbelagda uppgifter, för vilka det är nödvändigt att ställa krav på sekretess och använda sig av lämpliga säkra överföringsmetoder. Frågor som kompletterar viseringssamrådet ska besvaras utan oskäligt dröjsmål.

¹⁰⁶ Se generaladvokaten Sharpstons liknande resonemang i förslaget till avgörande i målet Vethanayagam m.fl. (C-680/17, EU:C:2019:278, punkt 81) angående den mekanism för representation som föreskrivs i artikel 8 i viseringskodexen.

VI. Förslag till avgörande

137. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Domstolen i Haag, kansliort Haarlem, Nederländerna) på följande sätt:

- 1) Det avslagsbeslut som de nationella myndigheterna lämnar till den som ansöker om visering, det vill säga standardformuläret i bilaga VI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen), med eventuella anmärkningar, motsvarar i princip kraven på rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I unionsrättens nuvarande skede är medlemsstaterna visserligen inte skyldiga att lämna en detaljerad motivering men ingenting hindrar att de fyller i "anmärkningar" i standardformuläret, och andra uppgifter som lämnats av förvaltningen, till exempel till följd av ett klagomål, för att underlätta en lagenlighetsprövning.
- 2) I unionsrätten föreskrivs minimigarantier, och medlemsstaterna får själva fastställa formerna för förfarandet för överklagande med iakttagande av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna. Därför finns det inget som hindrar att de, på vissa villkor, tillhandahåller domstolsorgan uppgifter som anses vara konfidentiella. I sådana fall kan medlemsstaterna, för att tillvarata sina nationella intressen, begära att domstolsorganet ska använda sig av metoder som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av den berörda rättsakten, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande.
- 3) Det ankommer på medlemsstaterna att besluta om arten av och de konkreta formerna för de rättsmedel som ska stå till en viseringssökandes förfogande för att bestrida invändningar mot utfärdandet av en visering inom ramen för det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 22 i viseringskodexen.
- 4) Medlemsstaterna är skyldiga att på begäran eller efter ett klagomål tillhandahålla de sökande information om hur de ska förfara för att överklaga.