DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

31. januar 2006 *

I sag C-503/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 27. november 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. O'Reilly og L. Escobar Guerrero, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved M. Muñoz Pérez, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann (refererende dommer), C.W.A. Timmermans, A. Rosas og J. Malenovský samt dommerne S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet og M. Ilešič,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. marts 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1-3 og 6 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og

ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109), idet det har nægtet to personer, der begge er tredjelandsstatsborgere og familiemedlemmer til borgere i Den Europæiske Union, visum og indrejse på Spaniens område, alene fordi de var indberettet som uønskede i Schengen-informationssystemet (SIS) (på foranledning af en medlemsstat), og idet det ikke tilstrækkeligt har begrundet nægtelsen af visum og indrejse.

Retsforskrifter

Direktiv 64/221

2 Artikel 1 i direktiv 64/221 bestemmer:

»1. Bestemmelserne i dette direktiv angår de statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i eller begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater enten for at yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser.

2. Disse bestemmelser anvendes ligeledes på ægtefæller og familiemedlemmer, som opfylder betingelserne i de forordninger og direktiver, der inden for dette område er udstedt i medfør af traktaten.«

3 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv vedrører bestemmelserne om indrejse, om udstedelse og forlængelse af opholdstilladelse og om udvisning, som træffes af medlemsstaterne af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

2. Disse hensyn kan ikke påberåbes på grund af økonomiske forhold.«

4 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»1. Forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold.

2. Straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse forholdsregler.

[...]«

5 Direktivets artikel 6 er affattet således:

»Den pågældende skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning, der vedrører ham, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.«

Schengen-reglerne

Schengen-aftalerne

6 Regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik undertegnede i Schengen (Luxembourg) den 14. juni 1985 aftalen om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239, s. 13, herefter »Schengen-aftalen«).

7 Denne aftale er gennemført ved indgåelsen af en gennemførelseskonvention den 19. juni 1990 i Schengen (EFT 2000 L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«), som indeholder bestemmelser om samarbejdsforanstaltninger, der — som kompensation for ophævelsen af de indre grænser — skal sikre beskyttelsen af alle kontraherende parters område. Kongeriget Spanien tiltrådte Schengen-aftalen og gennemførelseskonventionen den 25. juni 1991 (EFT 2000 L 239, s. 69).

8 Gennemførelseskonventionens artikel 1 definerer begrebet »udlænding« som »en person, der ikke er statsborger i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater«.

9 Gennemførelseskonventionens afsnit II indeholder bestemmelser om ophævelse af kontrollen ved de indre grænser og persontrafik. Gennemførelseskonventionens artikel 5 indeholder bestemmelse om udlændinges indrejse på området i de stater, der har tiltrådt Schengen-aftalen (herefter »Schengen-området«), og har følgende ordlyd:

»1. En udlænding kan få tilladelse til at indrejse i og opholde sig på de kontraherende parters område i indtil tre måneder, hvis den pågældende opfylder følgende betingelser:

[...]

d) den pågældende må ikke være indberettet som uønsket

[...]

2. En udlænding, der ikke opfylder alle betingelserne, skal nægtes indrejse i de kontraherende parters område, medmindre en kontraherende part finder det nødvendigt at fravige dette princip af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser. I så fald begrænses indrejsetilladelsen til den pågældende kontraherende parts område, og denne skal underrette de øvrige kontraherende parter herom.

[...]«

10 Gennemførelseskonventionens artikel 15 og 16 indeholder en ordning for udstedelse af visum, som svarer til ordningen i artikel 5. Visum må i princippet kun udstedes, hvis den pågældende udlænding bl.a. opfylder betingelsen i gennemførelseskonventionens artikel 5, stk. 1, litra d). Som en undtagelse herfra kan visum imidlertid udstedes af en af de grunde, der er opregnet i gennemførelseskonventionens artikel 5, stk. 2, selv i tilfælde, hvor den pågældende er indberettet som uønsket. Visummets geografiske gyldighed skal i et sådant tilfælde være begrænset til området for den medlemsstat, der udsteder visummet.

11 Gennemførelseskonventionens afsnit IV indeholder bestemmelserne om SIS. Ifølge gennemførelseskonventionens artikel 92, stk. 1, består dette system af en national del i hver enkelt kontraherende stat og en teknisk støttefunktion. Ordningen giver ved hjælp af elektronisk søgning de myndigheder, der er udpeget af de kontraherende parter, adgang til indberetninger om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol inde i landet i overensstemmelse med den nationale lovgivning samt, hvad angår indberetning af uønskede personer, til brug for proceduren for visumudstedelse, udstedelse af opholdstilladelser og mere generelt håndhævelse af udlændingelovgivningen som led i anvendelsen af denne konventions bestemmelser om persontrafik.

12 Gennemførelseskonventionens artikel 96 indeholder bestemmelse om indberetning som uønsket. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Oplysninger om uønskede udlændinge, der nægtes indrejse, optages i systemet på grundlag af de nationale indberetninger, som er en følge af afgørelser truffet af de kompetente administrative eller retlige myndigheder under overholdelse af de nationale retsplejeregler.

2. Disse afgørelser kan bygge på, at den pågældende udlændings tilstedeværelse i landet formodes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed.

Dette gælder i særdeleshed:

a) når en udlænding er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst ét år på grund af en strafbar handling

b) når der er begrundet mistanke om, at en udlænding har begået alvorlige strafbare handlinger, herunder handlinger som nævnt i artikel 71, eller når der foreligger konkrete indicier, der lader formode, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på en kontraherende parts område.

3. Disse afgørelser kan ligeledes bygge på, at den pågældende udlænding tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist, når disse foranstaltninger ikke er blevet udskudt eller suspenderet, og de indebærer eller er ledsaget af et indrejseforbud eller eventuelt et forbud mod at tage ophold som følge af en overtrædelse af de nationale bestemmelser om udlændinges indrejse eller ophold.«

13 Gennemførelseskonventionens artikel 94 vedrører de oplysninger, der kan registres i SIS. Ifølge stk. 1 skal den indberettende kontraherende part undersøge, om det pågældende tilfælde er så vigtigt, at indberetningen bør optages i SIS. Artikel 94, stk. 3, indeholder en udtømmende opregning af oplysninger, der kan indberettes. Blandt disse oplysninger er:

»g) om vedkommende er bevæbnet

h) om vedkommende er voldelig

i) indberetningsgrund

j) forholdsregler«.

14 Ifølge gennemførelseskonventionens artikel 105 har den indberettende kontraherende part ansvaret for, at de oplysninger, der optages i SIS, er korrekte og aktuelle, samt at de er lovligt indberettet. I overensstemmelse med artikel 106 må kun denne stat ændre, supplere, rette eller slette de oplysninger, den har indberettet. I medfør af artikel 112, stk. 1, andet punktum, skal den indberettende kontraherende part senest tre år efter optagelsen undersøge, om det er nødvendigt at bevare dem.

15 I medfør af gennemførelseskonventionens artikel 134 finder konventionens bestemmelser kun anvendelse i det omfang, de er forenelige med fællesskabsretten.

16 Betingelserne for indberetning af en udlænding i SIS er nærmere defineret i erklæring af 18. april 1996 om definition af begrebet udlænding fra den eksekutivkomité, som er nedsat ved gennemførelseskonventionen (EFT 2000 L 239, s. 458, herefter »erklæringen af 18. april 1996«). Denne erklæring har følgende ordlyd:

»[I] tilknytning til [gennemførelseskonventionens] artikel 96

De personer, der er omfattet af EF-lovgivningen, bør i princippet ikke anføres på den fælles liste over personer, der skal nægtes indrejse.

Følgende kategorier af personer, der er omfattet af EF-lovgivningen, kan dog anføres på den fælles liste, hvis betingelserne herfor er forenelige med EF-lovgivningen:

a) EU-statsborgeres familiemedlemmer, der er statsborgere i tredjelande, og som har ret til at rejse ind i og opholde sig i en medlemsstat i medfør af en afgørelse truffet i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

b) [...]

Hvis det fremgår, at EF-lovgivningen omfatter en person, der er opført på den fælles liste over personer, der skal nægtes indrejse, kan denne person kun forblive på listen, hvis dette er foreneligt med EF-lovgivningen. Er dette ikke tilfældet, skal den medlemsstat, der placerede personen på listen, træffe de nødvendige foranstaltninger til at slette hans eller hendes navn fra listen.«

17 Ved afgørelse SCH/Com-ex (99) 5 af 28. april 1999 vedtog eksekutivkomitéen, som er nedsat ved gennemførelseskonventionen, Sirene-håndbogen vedrørende etableringen og funktionsmåden for den procedure, som skal benyttes for at meddele en bruger, der har fået et hit på en forespørgsel i SIS, de supplerende oplysninger, han har brug for. I den version, der er offentliggjort efter Rådets afgørelse 2003/19/EF af 14. oktober 2002 om afklassificering af visse dele af Sirene-Håndbogen (EFT 2003 L 8, s. 34), bestemmer håndbogen i punkt 2.2.1, at den ordning, der etableres, skal sikre, at anmodninger om oplysninger fra de øvrige Schengen-lande hurtigst muligt besvares (EUT 2003 C 38, s. 1). Svarfristen må ikke være på over 12 timer.

Schengen-protokollen

18 I henhold til artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, der i henhold til Amsterdam-traktaten er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »Schengen-protokollen«), bemyndiges 13 medlemsstater af Den Europæiske Union, herunder Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Spanien, til at indføre et tættere indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengen-reglerne, således som disse er defineret i bilaget til protokollen. Dette samarbejde skal gennemføres inden for Unionens institutionelle og juridiske rammer og under overholdelse af EU- og EF-traktaten.

19 I overensstemmelse med bilaget til Schengen-protokollen er bl.a. Schengen-aftalen og gennemførelseskonventionen samt afgørelser, der træffes af eksekutivkomitéen, som er nedsat ved gennemførelseskonventionen, en del af Schengen-reglerne.

20 I medfør af Schengen-protokollens artikel 2, stk. 1, første afsnit, er Schengen-reglerne, fra datoen for Amsterdam-traktatens ikrafttræden, umiddelbart gældende for de 13 medlemsstater, der er nævnt i protokollens artikel 1.

21 I medfør af Schengen-protokollens artikel 2, stk. 1, andet afsnit, vedtog Rådet den 20. maj 1999 afgørelse 1999/436/EF om fastsættelse, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, af retsgrundlaget for hver af de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengen-reglerne (EFT L 176, s. 17). Artikel 62, stk. 2, litra a), EF er udpeget som retsgrundlag for gennemførelseskonventionens artikel 5 [bortset fra stk. 1, litra e)], og artikel 62, stk. 2, litra b), EF er udpeget som retsgrundlag for gennemførelseskonventionens artikel 15 og 16. Da der er ikke

fastsat noget retsgrundlag for gennemførelseskonventionens artikel 92-119 og 134 eller for erklæringen af 18. april 1996, betragtes disse bestemmelser i overensstemmelse med Schengen-protokollens artikel 2, stk. 1, fjerde afsnit, som baseret på EU-traktatens afsnit VI.

Den administrative procedure

22 Kommissionen indledte den administrative procedure i henhold til artikel 226, stk. 1, EF efter modtagelse af to klager fra algeriske statsborgere — Farid og Bouchair — som de spanske myndigheder havde nægtet indrejse i Schengen-området.

23 På tidspunktet for nægtelsen af indrejse var Farid gift med en spansk statsborger og boede sammen med sin familie i Dublin (Irland). Da han ankom med fly fra Algeriet til lufthavnen i Barcelona (Spanien) den 5. februar 1999, blev han nægtet indrejse i Schengen-området. Begrundelsen for denne afgørelse var, at Forbundsrepublikken Tyskland havde indberettet ham som uønsket i SIS. Af samme grund afviste man ved skrivelse af 17. december 1999 at udstede et visum, der var blevet ansøgt om på det spanske konsulat i Dublin den 17. september 1999.

24 På tidspunktet for nægtelsen af indrejse var også Bouchair gift med en spansk statsborger og boede sammen med denne i London (Det Forenede Kongerige). Som led i forberedelse af en ferierejse sammen med sin hustru anmodede Bouchair på det spanske konsulat i London om visum til indrejse i Schengen-området. Ansøgningen blev afvist den 9. maj 2000 med den begrundelse, at Bouchair ikke opfyldte betingelserne i gennemførelseskonventionens artikel 5, stk. 1. En fornyet anmodning blev ligeledes afvist den 19. juni 2001. Under den administrative procedure har det vist sig, at visummet ikke blev udstedt, fordi Bouchair ligeledes var blevet indberettet som uønsket af Forbundsrepublikken Tyskland.

25 Det fremgår af sagsakterne, at indberetningsgrunden i de to sager ikke var angivet i SIS.

26 Ved skrivelse af 23. april 2001 opfordrede Kommissionen Kongeriget Spanien til at fremsætte sine bemærkninger til disse klager. Den spanske regering bekræftede gengivelsen af de faktiske omstændigheder. Regeringen bestred imidlertid det klagepunkt, hvorefter den anfægtede administrative praksis skulle være i strid med direktiv 64/221.

27 Den spanske regering fastholdt sit synspunkt i sin besvarelse af Kommissionens begrundende udtalelse, som blev fremsendt til den den 26. juni 2002, hvorfor Kommissionen har anlagt den foreliggende sag.

28 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om søgsmålet

Indledende bemærkninger

29 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien, idet det har nægtet to personer, der begge er tredjelandsstatsborgere og ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat, visum og indrejse på dets område, alene fordi de var indberettet som uønskede i SIS, ikke har overholdt kravene i direktiv 64/221, således som dette direktiv er fortolket af Domstolen.

30 Den spanske regering har gjort gældende, at en administrativ praksis i overensstemmelse med bestemmelserne i gennemførelseskonventionen ikke kan være i strid med fællesskabsretten, fordi bestemmelserne i gennemførelseskonventionen udgør en del af fællesskabsretten, efter at Amsterdam-traktaten har integreret Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.

31 Ifølge denne regering er de spanske myndigheders praksis i overensstemmelse med bestemmelserne i gennemførelseskonventionen. Indberetning af en person til SIS som uønsket henhører under den indberettende stats enekompetence, og denne stat er ligeledes eneansvarlig herfor. Ved at nægte uønskede personer indrejse i området og visum har Kongeriget Spanien blot opfyldt sine forpligtelser i medfør af gennemførelseskonventionens artikel 5 og 15.

32 Henset til den spanske regerings argumenter, er det hensigtsmæssigt først at præcisere forholdet mellem gennemførelseskonventionen og fællesskabsretten vedrørende den frie bevægelighed for personer.

33 Hvad angår perioden forud for integrationen af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union var dette forhold reguleret i gennemførelseskonventionens artikel 134, hvorefter konventionens bestemmelser kun fandt anvendelse i det omfang, de var forenelige med fællesskabsretten.

34 Denne regel er gentaget i Schengen-protokollen, hvori det i præamblens tredje afsnit bekræftes, at Schengen-reglerne kun finder anvendelse, såfremt og i det omfang de er forenelige med unions- og fællesskabsretten. I protokollens artikel 1 præciseres, at det tættere indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengen-reglerne skal gennemføres inden for Unionens institutionelle og juridiske rammer og under overholdelse af traktaterne. Denne bestemmelse er det konkrete udtryk for det princip, der er fastsat i artikel 43, stk. 1, EU, hvorefter et tættere indbyrdes samarbejde skal overholde disse traktaters principper og Unionens fælles institutionelle ramme.

35 Det følger heraf, at den omstændighed, at en administrativ praksis er i overensstemmelse med bestemmelserne i gennemførelseskonventionen, kun gør det muligt at begrunde de kompetente nationale myndigheders handlinger, for så vidt som anvendelsen af de pågældende bestemmelser er forenelig med fællesskabsbestemmelserne om den frie bevægelighed for personer.

36 I de to tilfælde, der er genstand for den foreliggende sag, har de spanske myndigheder — således som den spanske regering har gjort gældende — handlet i overensstemmelse med den mekanisme, der er fastsat i gennemførelseskonventionen. I medfør af gennemførelseskonventionens artikel 94, stk. 1, og artikel 105 skal den indberettende stat, i den foreliggende sag Forbundsrepublikken Tyskland, vurdere, om der foreligger omstændigheder, der begrunder, at en udlænding indberettes i SIS, og denne stat har ansvaret for, at de oplysninger, der optages i SIS, er korrekte og aktuelle, samt at de er lovligt indberettet, og er den eneste stat, som har kompetence til at supplere, rette eller slette oplysningerne. De øvrige kontraherende stater har — undtagen i særlige tilfælde, som er uden relevans for den foreliggende sag — pligt til i overensstemmelse med gennemførelseskonventionens artikel 5 og 15 at nægte en udlænding, der er uønsket, indrejse og visum.

37 Den omstændighed, at der automatisk skal ske nægtelse, er udtryk for det princip om samarbejde mellem de kontraherende stater, som ligger til grund for Schengenreglerne, og som er nødvendigt for at sikre funktionsdueligheden af et integreret forvaltningssystem, der har til formål at garantere et højt og ensartet niveau for kontrol med og overvågning af de ydre grænser som et modstykke til den frie passage af de indre grænser i Schengen-området.

38 Det bemærkes imidlertid, at for så vidt som den nægtelse, der er fastsat i gennemførelseskonventionens artikel 5 og 15, indtræder automatisk, uanset om vedkommende udlænding er ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat eller ej,

skal det undersøges, om de spanske myndigheders adfærd var forenelig med fællesskabsbestemmelserne om fri bevægelighed for personer og navnlig med direktiv 64/221.

Første klagepunkt

Parternes argumenter

39 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat bestemmelserne i direktiv 64/221, idet det har nægtet to tredjelandes statsborgere, der er ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat, indrejse og visum på sit område, alene fordi de var indberettet som uønskede i SIS. Kommissionen har henvist til, at det følger af fast retspraksis, at adgangen til en medlemsstats område kun kan nægtes en unionsborger eller et af dennes familiemedlemmer, såfremt den pågældende udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmis 28, og af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 35).

40 Den spanske regering har gjort gældende, at bortset fra særlige tilfælde vedrørende anmodninger om opholdstilladelse er der ingen bestemmelse i gennemførelseskonventionen, der forpligter en kontraherende stat til at adspørge den stat, som har indberettet en uønsket person, om grundene til denne indberetning til SIS. Den spanske regering har understreget, at de kontraherende stater, således som det fremgår af erklæringen af 18. april 1996, har tiltrådt det princip, hvorefter indberetning til SIS af borgere, der er beskyttet i medfør af fællesskabsretten, kun kan ske og opretholdes, såfremt det er foreneligt med fællesskabsretten. Den omstændighed, at der er foretaget en sådan indberetning, kunne således med rimelighed betragtes som et indicium for, at der er tale om en virkelig og alvorlig trussel.

Domstolens bemærkninger

41 Fællesskabslovgiver har anset det for at være vigtigt at beskytte medlemsstaternes statsborgeres familieliv med henblik på at fjerne hindringerne for udøvelsen af de grundrettigheder, der er sikret i EF-traktaten (dom af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 38, og af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 53), og har herved i vid udstrækning i forordningerne og direktiverne om den frie bevægelighed for personer udvidet fællesskabsrettens regler om indrejse og ophold på medlemsstaternes område til at omfatte statsborgere fra tredjelande, der er ægtefæller til statsborgere i medlemsstaterne. Selv om medlemsstaterne — når en statsborger i en medlemsstat bevæger sig inden for Fællesskabet for at gøre brug af de rettigheder, der er tillagt ham i nævnte traktat og ved de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på gennemførelsen heraf — kan stille krav om, at ægtefællen, som er tredjelandsstatsborger, har et indrejsevisum, skal medlemsstaterne imidlertid yde sidstnævnte enhver lettelse med henblik på at opnå det for denne person fornødne visum.

42 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Farid og Bouchair, som begge er tredjelandsstatsborgere, i kraft af deres status som ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat havde ret til indrejse på medlemsstaternes områder eller til at få et visum med henblik herpå.

43 Retten for statsborgere i en medlemsstat og deres ægtefæller til at indrejse og opholde sig på en anden medlemsstats område er imidlertid ikke ubetinget. Blandt de begrænsninger, der er fastsat eller tilladt i medfør af fællesskabsretten, gør artikel 2 i direktiv 64/221 det muligt for medlemsstaterne at forbyde statsborgere fra andre medlemsstater eller deres ægtefæller, der er tredjelandsstatsborgere, adgang til deres område af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed (jf., vedrørende ægtefællen, MRAX-dommen, præmis 61 og 62).

44 Fællesskabslovgiver har ikke desto mindre skarpt afgrænset de tilfælde, hvor en medlemsstat kan påberåbe sig sådanne hensyn. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 64/221 bestemmer, at forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold. Denne artikels stk. 2 bestemmer nærmere, at straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde disse forholdsregler. En straffedom kan således kun påberåbes, såfremt de omstændigheder, der har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden (Bouchereau-dommen, præmis 28, og dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 24).

45 Domstolen har altid understreget, at undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden, som afviger fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer, skal fortolkes strengt og derfor ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne (Rutili-dommen, præmis 27, Bouchereau-dommen, præmis 33, og Calfa-dommen, præmis 23, samt dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 64 og 65).

46 Det følger således af fast retspraksis, at nationale myndigheders påberåbelse af begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (Rutili-dommen, præmis 28, Boucherau-dommen, præmis 35, og dommen i sagen Orfanopoulos og Oliveri, præmis 66).

47 Det skal bemærkes, at i relation til en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat, gør denne strenge fortolkning af begrebet den offentlige orden det ligeledes muligt at beskytte sidstnævntes ret til respekt for familielivet som omhandlet i artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. i denne retning Carpenter-dommen, præmis 41, og dom af 23.9.2003, sag C-109/01, Akrich, Sml. I, s. 9607, præmis 58).

48 Det skal under disse omstændigheder fastslås, at begrebet den offentlige orden i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2 i direktiv 64/221, ikke svarer til det begreb, der er anvendt i gennemførelseskonventionens artikel 96. Ifølge sidstnævnte artikel kan en indberetning som uønsket i SIS være baseret på en trussel mod den offentlige orden, når den pågældende er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst ét år på grund af en strafbar handling [stk. 2, litra a)], eller når der over for den pågældende har været truffet foranstaltninger som følge af overtrædelse af de nationale bestemmelser om udlændinges indrejse eller ophold (stk. 3). Til forskel fra den ordning, der er fastsat i direktiv 64/221, således som fortolket af Domstolen, begrunder sådanne omstændigheder i sig selv en indberetning, uden at der foretages en konkret vurdering af den trussel, som den pågældende udgør.

49 I medfør af gennemførelseskonventionens artikel 5 og artikel 15 kan indrejse i Schengen-området eller udstedelse af et visum til brug herfor i princippet ikke gives til en udlænding, der er indberettet som uønsket.

50 Det følger heraf, at inden for rammerne af den mekanisme, der er fastsat i gennemførelseskonventionen, kan en person, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 64/221, såsom en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat, i tilfælde af indberetning som uønsket, risikere at blive berøvet den beskyttelse, som direktivet giver.

51 Det er for at forbygge denne risiko, at de kontraherende stater i erklæringen af 18. april 1996 forpligtede sig til kun at indberette en person, der er omfattet af fællesskabsretten, som uønsket, hvis betingelserne i medfør fællesskabsretten er opfyldt.

52 Det betyder, at en kontraherende stat først kan indberette en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat, som uønsket, når den har fastslået, at denne persons tilstedeværelse indebærer en virkelig, aktuel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 64/221.

53 Under disse omstændigheder er indberetningen i SIS af en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat, ganske vist et indicium for, at der er et forhold, som begrunder, at indrejse i Schengen-området nægtes ham. Dette indicium skal imidlertid understøttes af oplysninger, der gør det muligt for den medlemsstat, der konsulterer SIS — inden indrejse i Schengen-området nægtes — af fastslå, at den pågældendes tilstedeværelse i dette område udgør en virkelig, aktuel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. I denne sammenhæng bemærkes, at gennemførelseskonventionens artikel 94, litra i), udtrykkeligt giver mulighed for at angive indberetningsgrunden.

54 I de to sager, der ligger til grund for den foreliggende sag, har de spanske myndigheder — over for hvem Farid og Bouchair, der er tredjelandsstatsborgere, på behørig vis havde dokumenteret deres status som ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat — for at nægte de pågældende indrejse i Schengen-området, begrænset sig til at konstatere, at de var indberettet som uønskede i SIS, uden angivelse af indberetningsgrundene.

55 I en sådan situation havde de spanske myndigheder ikke ret til at nægte de pågældende indrejse uden først at have undersøgt, om deres tilstedeværelse ville udgøre en virkelig, aktuel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

56 I forbindelse med denne undersøgelse skal det bemærkes, at det princip om loyalt samarbejde, der ligger til grund for Schengen-reglerne, og som indebærer, at den stat, der konsulterer SIS, tager behørigt hensyn til de oplysninger, der er afgivet af den indberettende stat, ligeledes indebærer, at sidstnævnte skal stille yderligere oplysninger til rådighed for førstnævnte, som gør det muligt for denne konkret at vurdere størrelsen af den trussel, som den indberettede person kan udgøre.

57 Netværket af Sirene-kontorer blev netop etableret for at give nationale myndigheder, der står over for et problem i forbindelse med håndhævelsen af en indberetning som uønsket, adgang til oplysninger. Ifølge punkt 2.2.1 i Sirene-håndbogen skal den ordning, der etableres, gøre det muligt at sikre, at anmodninger om oplysninger fra de øvrige kontraherende parter besvares hurtigst muligt, og at svarfristen ikke må være på over 12 timer.

58 Under alle omstændigheder må svarfristen på en anmodning om oplysninger ikke være længere, end hvad der er rimeligt, henset til de konkrete omstændigheder, som kan vurderes forskelligt, alt efter om der er tale om en anmodning om visum eller om grænsepassage. I sidstnævnte tilfælde er det nødvendigt, at de nationale myndigheder, som — efter at have konstateret, at en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat, er indberettet som uønsket i SIS — anmoder om supplerende oplysninger fra den indberettende stat, hurtigt modtager oplysninger fra sidstnævnte.

59 Henset til alle disse betragtninger skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1-3 i direktiv 64/221, idet det har nægtet henholdsvis indrejse og visum med henblik på indrejse i Schengen-området til Farid og Bouchair, som er tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat, alene fordi de var indberettet som uønskede i SIS, uden først at have undersøgt, om disse personers tilstedeværelse udgjorde en virkelig, aktuel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Andet klagepunkt

Parternes argumenter

60 Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at de spanske myndigheder ikke i deres afgørelser havde angivet de hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, som de havde lagt til grund for deres nægtelse af at lade Farid og Bouchair indrejse på Spaniens område og af at udstede et visum.

61 Den spanske regering har i sit svarskrift gentaget de samme argumenter som vedrørende det første klagepunkt.

Domstolens bemærkninger

62 Hvad angår det første klagepunkt er det i denne doms præmis 59 fastslået, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1-3 i direktiv 64/221, idet det har nægtet henholdsvis indrejse og visum med henblik på indrejse i Schengen-området til Farid og Bouchair, som er tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat, alene fordi de var indberettet som uønskede i SIS.

63 Da de spanske myndigheders nægtelse er det eneste forhold, der i overensstemmelse med Kommissionens påstand udgør en tilsidesættelse af fællesskabsretten, er det ufornødent at tage stilling til det andet klagepunkt.

Sagens omkostninger

64 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1-3 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, idet det har nægtet henholdsvis indrejse og visum med henblik på indrejse til de kontraherende stater i aftalen om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet den 14. juni 1985 i Schengen, til Farid og Bouchair, som er tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til statsborgere i en medlemsstat, alene fordi de var indberettet som uønskede i Schengen-informationssystemet, uden først at have undersøgt, om disse personers tilstedeværelse udgjorde en virkelig, aktuel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter