DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 31 januari 2006 *

I mål C-503/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 27 november 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. O'Reilly och L. Escobar Guerrero, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av M. Muñoz Pérez, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann (referent), C.W.A. Timmermans, A. Rosas och J. Malenovský samt domarna S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet och M. Ilešič,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 10 mars 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1–3 och 6 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och

bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28), genom att neka två personer som är medborgare i tredjeland och är familjemedlemmar till medborgare i Europeiska unionen inresa i och visering till Spanien, endast på den grunden att de är registrerade på spärrlistan i Schengens informationssystem (SIS), och genom att inte motivera detta i tillräcklig mån.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 64/221

2 Enligt artikel 1 i direktivet gäller följande:

"1. Bestämmelserna i detta direktiv skall gälla varje medborgare i en medlemsstat som bor i eller reser till en annan medlemsstat i gemenskapen, antingen för att ta anställning eller driva egen rörelse eller för att vara mottagare av tjänster.

2. Bestämmelserna skall även gälla maken och familjemedlemmar som omfattas av bestämmelserna i de förordningar och direktiv som antagits på detta område i enlighet med fördraget."

3 Enligt artikel 2 i direktivet gäller följande:

"1. Detta direktiv gäller alla åtgärder som beslutats av medlemsstaterna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa rörande inresa i respektive stat, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten.

2. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften."

4 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande.

2. Tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.

..."

5 I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande:

"Personen i fråga skall underrättas om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för det beslut som fattats i hans fall, om inte detta strider mot ifrågavarande stats säkerhetsintressen."

Schengenregelverket

Schengenavtalen

6 Regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Frankrike undertecknade i Schengen (Luxemburg) den 14 juni 1985 avtalet om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 13) (nedan kallat Schengenavtalet).

7 Detta avtal konkretiserades genom att en tillämpningskonvention undertecknades den 19 juni 1990 i Schengen (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad tillämpningskonventionen), där det föreskrivs samarbetsåtgärder som är avsedda att, såsom kompensation för avskaffandet av de inre gränserna, säkerställa skydd av hela de avtalsslutande parternas territorium. Konungariket Spanien anslöt sig till Schengenavtalet och tillämpningskonventionen den 25 juni 1991 (EGT L 239, 2000, s. 69).

8 I artikel 1 i tillämpningskonventionen definieras begreppet utlänning som ”varje annan person än medborgare i Europeiska gemenskapernas medlemsstater”.

9 Under avdelning II i tillämpningskonventionen återfinns bestämmelser om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet. I artikel 5 i tillämpningskonventionen regleras utlänningars inresa till det territorium som tillhör de stater som har ingått Schengenavtalet (nedan kallat Schengenområdet). I denna artikel föreskrivs följande:

”1. I samband med vistelse som inte överskrider tre månader, kan inresa till de avtalsslutande parternas territorium beviljas en utlänning, som

...

d) inte finns registrerad på spärrlista,

...

2. Inresa till de avtalsslutande parternas territorium skall vägras en utlänning som inte uppfyller samtliga dessa villkor, utom i de fall då en avtalsslutande part finner det nödvändigt att avvika från denna princip av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. I sådana fall skall inresetillståndet begränsas till den berörda partens territorium varvid denna avtalsslutande part är skyldig att underrätta övriga avtalsslutande parter om detta.

...”

10 I artiklarna 15 och 16 i tillämpningskonventionen återfinns bestämmelser som är parallella med artikel 5 avseende utfärdande av visering. Viseringar får i princip endast utfärdas om bland annat det villkor som anges i artikel 5.1 d i tillämpningskonventionen är uppfyllt. I undantagsfall får emellertid en visering utfärdas av ett av de skäl som anges i artikel 5.2 i tillämpningskonventionen, även för det fall det föreligger en registrering på spärrlista. Viseringen skall då geografiskt sett endast gälla på den medlemsstats territorium som utfärdar viseringen.

11 Avdelning IV i tillämpningskonventionen avser SIS. Enligt artikel 92.1 i tillämpningskonventionen skall det bestå av en nationell enhet för varje avtalsslutande part och en teknisk stödfunktion. Med hjälp av ett automatiskt sökningsförfarande skall de behöriga nationella myndigheterna genom SIS kunna få rapporter om personer och föremål för gränskontroller, undersökningar och andra kontroller som utförs av polis och tullmyndigheter inom landets gränser i överensstämmelse med nationell lagstiftning samt, vad beträffar personer som registrerats på spärrlista, vid utfärdande av viseringar, uppehållstillstånd och, mer generellt sett, handhavande av utlänningar inom ramen för tillämpningen av bestämmelserna om rörlighet för personer i tillämpningskonventionen.

12 I artikel 96 i tillämpningskonventionen regleras registreringen på spärrlista. Där föreskrivs följande:

”1. Uppgifter angående utlänningar som rapporteras för införande på spärrlista skall registreras på grundval av en nationell rapport till följd av beslut som fattats av administrativa myndigheter eller behörig domstol i enlighet med processuella regler i nationell lagstiftning.

2. Besluten kan grundas på det hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och statens säkerhet som en utlännings vistelse på statens territorium kan medföra.

Till sådana fall kan framför allt räknas

a) en utlänning som dömts till ansvar för en gärning för vilken föreskrivs frihetsberövande påföljd i minst ett år,

b) en utlänning om vilken det finns grundad anledning att anta att han begått grova brott, till vilka även räknas de som avses i artikel 71 eller om vilken det skäligen kan befaras att han kommer att begå sådana handlingar på någon avtalsslutande parts territorium.

3. Beslut kan även grundas på att utlänningen varit föremål för en åtgärd som innebär avlägsnande, avvisning eller utvisning som vare sig återkallats eller varit förenad med viss tidsbegränsning, eller som åtföljts av inreseförbud eller, i förekommande fall, av vägrat uppehållstillstånd som grundats på överträdelse av nationella bestämmelser om inresa eller uppehållstillstånd för utlänningar."

13 Artikel 94 i tillämpningskonventionen avser uppgifter som kan föras in i SIS. Enligt artikel 94.1 ankommer det på den rapporterande staten att pröva om ärendet är av sådan vikt att en registrering av rapporten i SIS är berättigad. I artikel 94.3 återfinns en uttömmande uppräkning av de uppgifter som kan registreras. Däribland återfinns följande:

"g) Uppgift om huruvida personen är beväpnad.

h) Uppgift om huruvida personen kan tillgripa våld.

i) Syftet med registreringen.

j) Begärt förfarande."

14 Enligt artikel 105 i tillämpningskonventionen skall den rapporterande staten ansvara för uppgifternas riktighet, aktualitet och laglighet vid registreringen i SIS. I artikel 106 anges att endast denna stat skall vara berättigad att göra ändringar, komplettera, korrigera eller radera de uppgifter som den låtit införa. Enligt artikel 112.1 andra meningen skall samma stat senast tre år efter registreringen undersöka om uppgifterna måste bevaras.

15 Enligt artikel 134 i tillämpningskonventionen skall bestämmelserna i den konventionen endast tillämpas i den mån de är förenliga med gemenskapsrätten.

16 Villkoren för att en utlänning skall införas i SIS har definierats närmare genom förklaringen av den verkställande kommitté som inrättats genom tillämpningskonventionen av den 18 april 1996 om definition av begreppet utlänning (EGT L 239, 2000, s. 458) (nedan kallad förklaringen av den 18 april 1996). Häri anges följande:

"Inom ramen för tillämpningen av artikel 96 i [tillämpningskonventionen]

skall de som omfattas av gemenskapsrätten i princip inte införas i den gemensamma förteckningen över personer som nekas inresa.

Nedan angivna personer som omfattas av gemenskapsrätten kan dock införas i den gemensamma förteckningen om villkoren för ett sådant införande är förenliga med gemenskapsrätten.

a) De familjemedlemmar till medborgare i Europeiska unionen som är medborgare i tredje land och omfattas av rätten till inresa och vistelse i en medlemsstat enligt en rättsakt som har antagits enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

b) ...

Om det konstateras att en person som har införts i den gemensamma förteckningen över personer som nekas inresa omfattas av gemenskapsrätten får denna person kvarstå i förteckningen endast om detta är förenligt med gemenskapsrätten. Om detta inte är fallet skall den medlemsstat som har infört personen vidta alla nödvändiga åtgärder för att stryka den berörda personen från förteckningen."

17 Den verkställande kommitté som inrättats genom tillämpningskonventionen antog, genom beslut SCH/Com-ex (99) 5 av den 28 april 1999, Sirenehandboken avseende inrättande av och funktion hos ett förfarande med hjälp av vilket en användare som har fått en träff på en sökning i SIS skall kunna få de kompletterande uppgifter som krävs för hans agerande. I den version av handboken som offentliggjordes som en följd av rådets beslut 2003/19/EG av den 14 oktober 2002 om hävande av sekretessen för vissa delar av Sirenehandboken (EGT L 8, 2003, s. 34) anges i punkt 2.2.1 att det system som inrättats skall möjliggöra att svar snarast möjligt kan ges avseende de andra avtalsslutande parternas begäran om uppgifter (EUT C 38, 2003, s. 1). Svaret måste ges inom tolv timmar.

Schengenprotokollet

18 Enligt artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, som fogats till fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen genom Amsterdamfördraget (nedan kallat Schengenprotokollet), har tretton medlemsstater i Europeiska unionen, däribland Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Spanien, bemyndigats att upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom tillämpningsområdet för Schengenregelverket, såsom detta definieras i bilagan till detta protokoll. Detta samarbete skall genomföras inom Europeiska unionens samt EU-fördragets och EG-fördragets institutionella och rättsliga ramar.

19 Enligt bilagan till Schengenprotokollet ingår bland annat Schengenavtalet och tillämpningskonventionen samt beslut och förklaringar som har antagits av den verkställande kommitté som inrättats genom sistnämnda konvention i Schengenregelverket.

20 I artikel 2.1 första stycket i Schengenprotokollet skall Schengenregelverket, från och med tidpunkten för Amsterdamfördragets ikraftträdande, omedelbart gälla för de tretton medlemsstater som avses i artikel 1 i detta protokoll.

21 Med tillämpning av artikel 2.1 andra stycket i Schengenprotokollet antog rådet den 20 maj 1999 beslut 1999/436/EG om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (EGT L 176, s. 17). Artikel 62.2 a EG fastställdes såsom rättslig grund för artikel 5 i tillämpningskonventionen (med undantag för artikel 5.1 e) och artikel 62.2 b EG fastställdes såsom rättslig grund för artiklarna 15 och 16 i tillämpningskonventionen. Det fastställdes inte någon rättslig

grund för artiklarna 92–119 och 134 i tillämpningskonventionen eller för förklaringen av den 18 april 1996. Dessa bestämmelser anses, i enlighet med artikel 2.1 fjärde stycket i Schengenprotokollet, utgöra rättsakter som grundas på avdelning VI i EU-fördraget.

Det administrativa förfarandet

22 Kommissionen inledde ett sådant administrativt förfarande som föreskrivs i artikel 226 första stycket EG sedan klagomål hade framställts av två algeriska medborgare, Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair, vilka hade nekats inresa i Schengenområdet av de spanska myndigheterna.

23 Vid den tiden då Hadj Youcef Farid nekades inresa, var han gift med en spansk medborgare och bodde med sin familj i Dublin (Irland). När han anlände till Barcelonas flygplats (Spanien) med ett flyg från Algeriet den 5 februari 1999, nekades han inresa i Schengenområdet. Beslutet motiverades med att Förbundsrepubliken Tyskland hade låtit registrera honom på spärrlistan i SIS. Den 17 september 1999 ansökte han om visering hos spanska ambassaden i Dublin. Denna ansökan avslogs i skrivelse av den 17 december 1999 av samma skäl.

24 Vid den tiden då Smail Bouchair nekades inresa, var även denne gift med en spansk medborgare. Makarna var bosatta i London (Förenade kungariket). Som förberedelse för en semesterresa med sin maka ansökte Smail Bouchair om visering hos spanska ambassaden i London för inresa i Schengenområdet. Hans ansökan avslogs den 9 maj 2000. Som grund för beslutet anfördes att Smail Bouchair inte uppfyllde villkoren i artikel 5.1 i tillämpningskonventionen. En andra ansökan avslogs den 19 juni 2001. Under det administrativa förfarandet visade det sig att orsaken till att visering inte hade utfärdats var att Förbundsrepubliken Tyskland även låtit registrera denne sökande på spärrlistan.

25 Det framgår av handlingarna i målet att skälen för registreringen inte angetts i SIS i något av de båda fallen.

26 Kommissionen uppmanade i en formell underrättelse av den 23 april 2001 Konungariket Spanien att yttra sig över klagomålen. Den spanska regeringen bekräftade i sitt svar de omständigheter som hade framställts. Nämnda regering bestred dock att den administrativa praxis som kommissionen klandrat innebär en överträdelse av direktiv 64/221.

27 Eftersom den spanska regeringen vidhöll sin uppfattning i sitt svar på det motiverade yttrande som kommissionen hade riktat till denna regering den 26 juni 2002, väckte kommissionen förevarande talan.

28 Konungariket Spanien har yrkat att talan skall ogillas och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Talan

Inledande anmärkningar

29 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien inte har agerat i enlighet med vad som föreskrivs i direktiv 64/221, såsom domstolen har tolkat det, genom att neka inresa i Spanien och visering avseende två personer som är medborgare i ett tredjeland och gifta med medborgare i en medlemsstat, endast på den grunden att dessa personer var registrerade på spärrlistan i SIS.

30 Den spanska regeringen har gjort gällande att en administrativ praxis som är förenlig med bestämmelserna i tillämpningskonventionen inte kan strida mot gemenskapsrätten, eftersom bestämmelserna i tillämpningskonventionen omfattas av gemenskapsrätten sedan Schengenregelverket, genom Amsterdamfördraget, införlivats inom Europeiska unionens ramar.

31 Enligt samma regering är de spanska myndigheternas praxis förenlig med bestämmelserna i tillämpningskonventionen. Det ankommer endast på den rapporterande staten att pröva om en person skall registreras på spärrlistan i SIS. Konungariket Spanien uppfyllde endast sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 15 i tillämpningskonventionen när det nekade inresa i sitt territorium och visering avseende personer som var föremål för en sådan registrering.

32 Domstolen skall mot bakgrund av den spanska regeringens argument inledningsvis gå närmare in på förhållandet mellan tillämpningskonventionen och gemenskapsrätten på området för fri rörlighet för personer.

33 Under den period som föregick införlivandet av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar reglerades detta förhållande i artikel 134 i tillämpningskonventionen. I denna artikel föreskrevs att bestämmelserna i konventionen endast var tillämpliga i den mån som de var förenliga med gemenskapsrätten.

34 Denna bestämmelse återfinns även i Schengenprotokollet där det, i tredje stycket i ingressen, bekräftas att bestämmelserna i Schengenregelverket är tillämpliga endast om och i den utsträckning som de är förenliga med unions- och gemenskapsrätten. I artikel 1 i detta protokoll preciseras att ett närmare samarbete skall genomföras inom tillämpningsområdet för Schengenregelverket samt inom unionens institutionella och rättsliga ramar och med iakttagande av fördragen. Bestämmelsen ger uttryck för den princip som återfinns i artikel 43.1 EU, enligt vilken ett närmare samarbete skall respektera nämnda fördrag och unionens institutionella ram samt gemenskapens regelverk.

35 Härav följer att den omständigheten att en administrativ praxis är förenlig med bestämmelserna i tillämpningskonventionen endast innebär att de behöriga nationella myndigheternas agerande kan motiveras under förutsättning att tillämpningen av bestämmelserna i fråga är förenlig med gemenskapsbestämmelserna om fri rörlighet för personer.

36 I de båda fall som är föremål för förevarande talan har de spanska myndigheterna, såsom den spanska regeringen har gjort gällande, agerat i enlighet med det regelverk som återfinns i tillämpningskonventionen. Enligt artiklarna 94.1 och 105 i tillämpningskonventionen ankommer det nämligen på den rapporterande staten, i förevarande fall Förbundsrepubliken Tyskland, att pröva huruvida det föreligger sådana omständigheter som motiverar att en utlänning registreras på spärrlistan i SIS. Denna stat ansvarar för att de uppgifter som den låtit införa i SIS är riktiga, aktuella och lagenliga, och är ensam om att vara berättigad att göra ändringar, komplettera, korrigera eller radera dessa uppgifter. Övriga avtalsslutande stater skall, i avsaknad av särskilda omständigheter som saknar relevans inom ramen för förevarande förfarande, i enlighet med artiklarna 5 och 15 i tillämpningskonventionen neka inresa och visering avseende en utlänning som är registrerad på spärrlistan.

37 Att detta nekande görs automatiskt ger uttryck för principen om samarbete mellan de avtalsslutande staterna, vilken utgör grunden för Schengenregelverket och är nödvändig för att ett system för samordnad administration skall fungera, ett system som syftar till att säkerställa en hög och enhetlig kontroll- och övervakningsnivå vid de yttre gränserna som en följd av fritt passerande av de inre gränserna i Schengenområdet.

38 Eftersom det vid det automatiska nekandet enligt artiklarna 5 och 15 i tillämpningskonventionen emellertid inte skall göras åtskillnad mellan det fall då den berörda utlänningen är respektive det fall då utlänningen inte är make eller

maka till en medborgare i en medlemsstat, skall det prövas huruvida de spanska myndigheternas agerande var förenligt med gemenskapsbestämmelserna om fri rörlighet för personer, särskilt med direktiv 64/221.

Den första anmärkningen

Parternas argument

39 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien har åsidosatt bestämmelserna i direktiv 64/221, genom att neka inresa i Spanien och visering avseende två personer som är medborgare i ett tredjeland och gifta med medborgare i en medlemsstat, endast på den grunden att dessa personer var registrerade på spärrlistan i SIS. Kommissionen har erinrat om att tillträde till en medlemsstats territorium enligt fast rättspraxis endast kan nekas en unionsmedborgare eller en familjemedlem till en unionsmedborgare när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, Rutili, REG 1975, s. 1219, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 2, s. 485, och av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau, REG 1977, s. 1999, punkt 35, svensk specialutgåva, volym 3, s. 459).

40 Den spanska regeringen har påpekat att det, med undantag för det särskilda fallet med ansökningar om uppehållstillstånd, inte återfinns någon bestämmelse i tillämpningskonventionen som innebär att en avtalsslutande stat är skyldig att vända sig till den stat som låtit göra en registrering på spärrlistan i syfte att undersöka vilka skäl som låg till grund för införandet av uppgifterna i SIS. Den spanska regeringen har understrukit att de avtalsslutande staterna, såsom framgår av förklaringen av den 18 april 1996, har accepterat principen att införande av dem som omfattas av gemenskapsrätten i SIS endast kan göras om det är förenligt med gemenskapsrätten, och på samma sätt får personerna i fråga endast kvarstå i denna förteckning om detta är förenligt med gemenskapsrätten. Den omständigheten att en person har införts i denna förteckning kan således med rätta anses utgöra en indikation på ett verkligt och allvarligt hot.

Domstolens bedömning

41 Gemenskapslagstiftaren har funnit att det är viktigt att säkerställa skyddet för medlemsstaternas medborgares familjeliv i syfte att avlägsna hindren för utövandet av de i EG-fördraget skyddade grundläggande friheterna (dom av den 11 juli 2002 i mål C-60/00, Carpenter, REG 2002, s. I-6279, punkt 38, och av den 25 juli 2002 i mål C-459/99, MRAX, REG 2002, s. I-6591, punkt 53). Därför har gemenskapslagstiftaren, i förordningar och direktiv avseende fri rörlighet för personer, i väsentlig mån utökat tillämpningsområdet för gemenskapsrätten på området för inresa i och vistelse på medlemsstaternas territorium med avseende på medborgare i tredjeländer som är gifta med medborgare i en medlemsstat. När en medborgare i en medlemsstat förflyttar sig inom gemenskapen med syftet att utöva sina rättigheter enligt nämnda fördrag och enligt de bestämmelser som antagits för fördragets tillämpning, kan medlemsstaterna visserligen kräva att en person som är medborgare i ett tredjeland och gift med medborgaren i en medlemsstat i fråga skall ha en inresevisering. Medlemsstaterna skall emellertid ställa alla erforderliga medel till förfogande för att medborgaren i ett tredjeland skall kunna erhålla den visering som krävs.

42 I förevarande fall är det utrett att Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair, vilka är medborgare i tredjeländer, ansåg sig ha rätt till inresa i medlemsstaternas territorium eller rätt att erhålla visering för detta ändamål, mot bakgrund av att de var gifta med medborgare i en medlemsstat.

43 Rätten för medborgare i en medlemsstat och deras makar till inresa och vistelse i en annan medlemsstats territorium är emellertid inte ovillkorlig. Bland de begränsningar som föreskrivs i eller är tillåtna enligt gemenskapsrätten, har medlemsstaterna enligt artikel 2 i direktiv 64/221 rätt att neka medborgare i andra medlemsstater eller deras makar som är medborgare i ett tredjeland inresa i sina territorier på grund av fara för allmän ordning och säkerhet (se, avseende makar, domen i det ovannämnda målet MRAX, punkterna 61 och 62).

44 Gemenskapslagstiftaren har emellertid i väsentlig mån begränsat medlemsstaternas möjlighet att göra gällande sådana skäl. I artikel 3.1 i direktiv 64/221 anges att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet uteslutande skall grunda sig på den berörda personens eget uppförande. I artikel 3.2 i samma direktiv anges att tidigare domar för brott inte i sig skall utgöra anledning att vidta sådana åtgärder. En tidigare dom för brott kan således endast få betydelse när de omständigheter som ligger till grund för denna dom vittnar om ett personligt uppförande som utgör ett faktiskt hot mot den allmänna ordningen (domen i det ovannämnda målet Bouchereau, punkt 28, och dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa, REG 1999, s. I-11, punkt 24).

45 Domstolen har alltid understrukit att undantaget avseende allmän ordning utgör en avvikelse från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer, som skall tolkas restriktivt och vars räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat (domarna i de ovannämnda målen Rutili, punkt 27, Bouchereau, punkt 33, och Calfa, punkt 23, samt dom av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri, REG 2004, s. I-5257, punkterna 64 och 65).

46 Såsom framgår av fast rättspraxis måste det, för att en nationell myndighet skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, under alla omständigheter föreligga ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (domarna i de ovannämnda målen Rutili, punkt 28, Bouchereau, punkt 35, och Orfanopoulos och Oliveri, punkt 66).

47 Det skall påpekas att när det är fråga om en person som är medborgare i ett tredjeland och som är gift med en medborgare i en medlemsstat, innebär denna restriktiva tolkning av begreppet allmän ordning även ett skydd för den senares rätt till skydd för familjeliv i den mening som avses i artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Carpenter, punkt 41, och dom av den 23 september 2003 i mål C-109/01, Akrich, REG 2003, s. I-9607, punkt 58).

48 Det kan mot bakgrund härav konstateras att begreppet allmän ordning i den mening som avses i artikel 2 i direktiv 64/221 inte motsvarar det begrepp som återfinns i artikel 96 i tillämpningskonventionen. Enligt sistnämnda artikel kan en registrering på spärrlistan i SIS grundas på att det föreligger ett hot mot den allmänna ordningen, om den berörda personen dömts till ansvar för en gärning för vilken föreskrivs frihetsberövande påföljd i minst ett år (artikel 96.2 a) eller om vederbörande varit föremål för en åtgärd som grundats på överträdelse av nationella bestämmelser om inresa eller uppehållstillstånd för utlänningar (artikel 96.3). Till skillnad från det regelverk som återfinns i direktiv 64/221 är, såsom domstolen har tolkat det, sådana omständigheter i sig tillräckliga för en registrering, oberoende av om det görs en konkret bedömning av om den berörda personen utgör ett hot.

49 Enligt artiklarna 5 och 15 i tillämpningskonventionen kan emellertid inresa i Schengenområdet eller visering för detta ändamål i princip inte beviljas med avseende på en utlänning som är registrerad på spärrlistan.

50 Härav följer att en person som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 64/221, såsom en person som är medborgare i ett tredjeland och som är gift med en medborgare i en medlemsstat, enligt det regelverk som återfinns i tillämpningskonventionen riskerar att gå miste om det skydd som föreskrivs i nämnda direktiv om personen i fråga är registrerad på spärrlistan.

51 Det var för att förebygga denna risk som de avtalsslutande staterna i förklaringen av den 18 april 1996 fastslog att de som omfattas av gemenskapsrätten endast får registreras på spärrlistan om villkoren för en sådan registrering är förenliga med gemenskapsrätten.

52 Detta innebär att en avtalsslutande stat endast får låta registrera en person som är medborgare i ett tredjeland och som är gift med en medborgare i en medlemsstat efter att ha fastställt att denna person utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen i den mening som avses i direktiv 64/221.

53 Mot bakgrund härav utgör införandet i SIS av en person som är medborgare i ett tredjeland och som är gift med en medborgare i en medlemsstat visserligen en indikation på att det föreligger ett skäl som motiverar att denna person nekas inresa i Schengenområdet. Denna indikation skall dock bekräftas genom att uppgifter inhämtas som gör det möjligt för den medlemsstat som söker i SIS att, innan inresa i Schengenområdet nekas, fastställa att den berörda personen utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som skulle kunna påverka ett av samhällets grundläggande intressen om denne vistades i Schengenområdet. Det skall härvid framhållas att det i artikel 94 i i tillämpningskonventionen uttryckligen anges att syftet med registreringen får anges.

54 I de båda fall som gett upphov till förevarande talan konstaterade de spanska myndigheterna, för vilka Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair som är medborgare i ett tredjeland på vederbörligt sätt hade visat att de var gifta med medborgare i en medlemsstat, endast att personerna i fråga registrerats på spärrlistan i SIS, i vilken syftet med registreringen inte angetts. Myndigheterna nekade av denna anledning dem båda inresa i Schengenområdet.

55 Under sådana omständigheter hade de spanska myndigheterna inte rätt att neka inresa för de berörda personerna utan att dessförinnan undersöka huruvida de utgjorde ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

56 Det skall beträffande denna undersökning framhållas att även om principen om lojalt samarbete som ligger till grund för Schengenregelverket innebär att den stat som söker i SIS på vederbörligt sätt skall beakta de uppgifter som den rapporterande staten låtit införa, innebär den även att sistnämnda stat skall hålla kompletterande uppgifter tillgängliga för den förstnämnda staten för att göra det möjligt att göra en konkret bedömning av det hot som den registrerade personen kan utgöra.

57 Sirenekontoren har inrättats just i syfte att nationella myndigheter som ställs inför ett problem avseende en registrering skall kunna erhålla upplysningar. I punkt 2.2.1 i Sirenehandboken anges att det system som inrättats skall möjliggöra att svar snarast möjligt kan ges avseende de andra avtalsslutande parternas begäran om uppgifter och att svar måste ges inom tolv timmar.

58 Svaret på en begäran om uppgifter skall under alla omständigheter ges inom rimlig tid med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen av omständigheterna kan variera beroende på om det är fråga om en ansökan om visering eller passerande av en gräns. I sistnämnda fall är det nödvändigt att de nationella myndigheter som, efter att ha konstaterat att en person som är medborgare i ett tredjeland och som är gift med en medborgare i en medlemsstat är registrerad på spärrlistan i SIS, har begärt kompletterande uppgifter från den rapporterande staten, erhåller svar från denna stat inom kort tid.

59 Mot bakgrund av det ovanstående skall det fastställas att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1–3 i direktiv 64/221, genom att neka Hadj Youcef Farid inresa i Schengenområdet och genom att neka visering för inresa i detta område med avseende på Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair, vilka är medborgare i ett tredjeland och gifta med medborgare i en medlemsstat, endast på den grunden att de är registrerade på spärrlistan i SIS, utan att dessförinnan ha undersökt huruvida dessa personer utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

Den andra anmärkningen

Parternas argument

60 Kommissionen har genom denna anmärkning kritiserat de spanska myndigheterna för att de inte angett de hänsyn till allmän ordning och säkerhet som ligger till grund för besluten att neka Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair inresa i Spanien och visering.

61 Den spanska regeringen har i sitt svaromål framfört samma argument som vad avser den första anmärkningen.

Domstolens bedömning

62 Vad beträffar den första anmärkningen har det i punkt 59 i förevarande dom fastställts att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1–3 i direktiv 64/221, genom att neka Hadj Youcef Farid inresa i Schengenområdet och genom att neka visering för inresa i detta område med avseende på Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair, vilka är medborgare i ett tredjeland och gifta med medborgare i en medlemsstat, endast på den grunden att de är registrerade på spärrlistan i SIS.

63 Eftersom kommissionen endast har påstått att de spanska myndigheterna har åsidosatt gemenskapsrätten genom detta nekande, saknas anledning att göra en prövning beträffande den andra anmärkningen.

Rättegångskostnader

64 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1–3 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, genom att neka Hadj Youcef Farid inresa i det område som tillhör de stater som ingått avtalet om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknat i Schengen den 14 juni 1985, och genom att neka visering för inresa i detta område med avseende på Hadj Youcef Farid och Smail Bouchair, vilka är medborgare i ett tredjeland och gifta med medborgare i en medlemsstat, endast på den grunden att de är registrerade på spärrlistan i Schengens informationssystem, utan att dessförinnan ha undersökt huruvida dessa personer utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

2) Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter