Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2013*

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Förordning (EG) nr 810/2009 — Artiklarna 21.1, 32.1 och 35.6 — Förfaranden och villkor för utfärdande av enhetliga viseringar — Skyldighet att utfärda visering — Bedömning av risken för olaglig invandring — Sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den sökta viseringen löper ut — Rimligt tvivel — De behöriga myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning”

I mål C-84/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) genom beslut av den 10 februari 2012, som inkom till domstolen den 17 februari 2012, i målet

Rahmanian Koushkaki

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena, A. Tizzano, L. Bay Larsen (referent), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund och J.L. da Cruz Vilaça samt domarna A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas, och C. Vajda,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 januari 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Rahmanian Koushkaki, genom T. Kaschubs-Saeedi, Rechtsanwältin,

— Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vláčil, båda i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom C. Vang och M. Wolff, båda i egenskap av ombud,

— Estlands regering, genom M. Linntam, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom M. Bulterman och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom K. Pawłowska och M. Arciszewski, båda i egenskap av ombud,

— Schweiz regering, genom D. Klingele, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom W. Bogensberger och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 11 april 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 21.1 och 32.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Rahmanian Koushkaki, som är iransk medborgare, och Bundesrepublik Deutschland, avseende behöriga tyska myndigheters beslut att inte utfärda visering till Rahmanian Koushkaki för att besöka Tyskland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Kodex om Schengengränserna

3 I artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 (EUT L 85, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengengränserna), som har rubriken ”Inresevillkor för tredjelandsmedborgare”, föreskrivs följande:

”För vistelse som inte överstiger tre månader under en sexmånadersperiod skall följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

a) De är innehavare av en eller flera giltiga resehandlingar som tillåter passage av gränsen.

b) De innehar giltig visering, om sådan krävs enligt rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav [EGT L 81, s. 1] …

c) De kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa eller är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel.

d) De finns inte registrerade i SIS [Schengens informationssystem] i syfte att nekas inresa.

e) De anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.”

VIS-förordningen

4 I artikel 12.2 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 (VIS-förordningen) (EUT L 218, s. 60), i dess lydelse enligt viseringskodexen (nedan kallad VIS-förordningen), föreskrivs att om ett beslut har fattats om att avslå en viseringsansökan ska den behöriga viseringsmyndigheten i ansökningsakten ange grunden för avslaget på viseringsansökan. Denna grund ska väljas från en förteckning som motsvarar den som återges i standardformuläret i bilaga VI till viseringskodexen.

Viseringskodexen

5 Skälen 3, 18 och 28 i viseringskodexen har följande lydelse:

”3) När det gäller viseringspolitik är införandet av ett gemensamt regelverk, särskilt genom konsolidering och utveckling av regelverket (relevanta bestämmelser i Schengenkonventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 … och i de gemensamma konsulära anvisningarna) …, ett av de viktigaste inslagen för att ’ytterligare utveckla den gemensamma viseringspolitiken som en del av ett mångsidigt system som syftar till att underlätta lagligt resande och ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av nationell lagstiftning och hanteringsförfaranden vid lokala konsulära beskickningar’ …

...

18) Det lokala Schengensamarbetet är avgörande för en harmoniserad tillämpning av den gemensamma viseringspolitiken och för en korrekt bedömning av migrations- och/eller säkerhetsrisker. Med hänsyn till skillnaderna i lokala förhållanden, bör den praktiska tillämpningen av särskilda rättsliga bestämmelser bedömas av medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar på individuella platser för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av bestämmelserna för att förhindra visashopping och skillnader i behandlingen av viseringssökande.

…

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 [FEU] …”

6 I artikel 1.1 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”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.”

7 I artikel 4.1–4.4 i viseringskodexen räknas de myndigheter som är behöriga att medverka vid prövningen av och vid beslut om viseringsansökningar upp.

8 Enligt artikel 14.1 i viseringskodexen ska den sökande när ansökan gäller en enhetlig visering ge in olika styrkande handlingar och bland annat, enligt artikel 14.1 d, information som gör det möjligt att bedöma sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den önskade viseringen löper ut.

9 I artikel 21.1, 21.7 och 21.8 i viseringskodexen, med rubriken ”Kontroll av inresevillkoren och riskbedömning”, föreskrivs följande:

”1. Vid prövningen av ansökningar om enhetlig visering ska det fastställas huruvida sökanden uppfyller inresevillkoren i artikel 5.1 a, c, d och e i kodexen om Schengengränserna, och särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att bedöma huruvida sökanden utgör en risk för olaglig invandring eller en risk för medlemsstaternas säkerhet och huruvida sökanden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när den visering som sökanden ansökt om löper ut.

...

7. Bedömningen av en ansökan ska särskilt grundas på äktheten och tillförlitligheten hos de handlingar som lagts fram och på sanningsenligheten och tillförlitligheten hos sökandens utsagor.

8. Under prövningen av en ansökan kan konsulaten i motiverade fall kalla sökanden till en intervju och begära ytterligare handlingar.”

10 Artikel 23.4 i viseringskodexen har följande lydelse:

”Såvida inte ansökan har återtagits ska ett beslut fattas om att

a) utfärda en enhetlig visering enligt artikel 24,

b) utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet enligt artikel 25,

c) utfärda en enhetlig visering enligt artikel 32,

...”

11 I artikel 32.1, 32.2 och 32.5 i viseringskodexen, med rubriken ”Avslag på ansökan om visering”, föreskrivs följande:

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

a) om sökanden

i) ger in en resehandling som utgör en efterbildning eller förfalskning,

ii) inte kan styrka ändamålet och villkoren för den planerade vistelsen,

iii) inte tillhandahåller bevis på att han har tillräckliga medel för sitt uppehälle både under den planerade vistelsen och för återresan till ursprungslandet eller bosättningslandet, eller för transitresan till ett tredjeland till vilket han är säker på att beviljas inresa, eller är i stånd att på laglig väg skaffa sig sådana medel,

iv) redan har tillbringat tre månader av den innevarande sexmånadersperioden på medlemsstaternas territorium på grundval av en enhetlig visering eller en visering med territoriellt begränsad giltighet,

v) finns på en spärrlista i SIS i syfte att vägras inresa,

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, eller

vii) inte har tillhandahållit bevis på innehav av lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring, i tillämpliga fall,

eller

b) om det föreligger rimliga tvivel på äktheten hos de styrkande handlingar som sökanden lämnat in eller på innehållets sanningsenlighet, tillförlitligheten hos sökandens utsagor eller dennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut.

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.

...

5. Information om nekad visering ska registreras i VIS i enlighet med artikel 12 i VIS-förordningen.”

12 Artikel 32.2 och 32.3 i viseringskodexen ska, enligt artikel 58.5 i kodexen, tillämpas från och med den 5 april 2011.

13 I artikel 34 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”1. En visering ska upphävas om det blir uppenbart att villkoren för utfärdandet inte var uppfyllda vid tidpunkten för utfärdandet av denna, särskilt om det finns tungt vägande skäl att anta att viseringen erhållits på bedrägligt sätt. En visering ska som huvudregel upphävas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade den. En visering kan upphävas av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat …

2. En visering ska återkallas när det blir uppenbart att villkoren för att utfärda den inte längre är uppfyllda. En visering ska som huvudregel återkallas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade den. En visering kan återkallas av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat …

…

6. Ett beslut om upphävande eller återkallande av en visering och de skäl som ligger till grund för detta ska meddelas sökanden med hjälp av standardformuläret i bilaga VI.

…”

14 I artikel 35 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”1. I undantagsfall kan viseringar utfärdas vid gränsövergångar om följande villkor är uppfyllda:

...

b) Sökanden har inte varit i stånd att ansöka om visering på förhand och ger vid behov in dokumentation som styrker att det finns oförutsedda och tvingande skäl för inresa.

…

6. Utöver de skäl till avslag på en viseringsansökan som framgår av artikel 32.1 ska en viseringsansökan avslås vid gränsövergången om villkoren i punkt 1 b i denna artikel inte är uppfyllda.

7. Bestämmelserna om motivering och meddelande av avslagsbeslut och rätten till överklagande i artikel 32.3 och bilaga VI ska vara tillämpliga.”

15 Bilaga II till viseringskodexen innehåller en icke uttömmande förteckning över styrkande handlingar som viseringssökande ska ge in enligt artikel 14 i denna kodex.

16 Bilaga VI till viseringskodexen består av ett standardformulär för underrättelse och motivering av avslag, upphävande eller återkallande av visering. Detta formulär omfattar bland annat elva rutor vilka de behöriga myndigheterna ska använda för att motivera ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering.

Tysk rätt

17 I 6 § i lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)) av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) föreskrivs följande:

”(1) En utlänning kan enligt [viseringskodexen] beviljas följande viseringar:

1. Visering för transitering genom Schengenmedlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på detta territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan (Schengenvisering),

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den 7 november 2010 ansökte Rahmanian Koushkaki vid Tysklands ambassad i Teheran (Iran) om enhetlig visering.

19 Denna ansökan avslogs med hänvisning till att Rahmanian Koushkaki inte hade styrkt att han hade tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet.

20 Rahmanian Koushkaki begärde omprövning av detta beslut. Den 5 januari 2011 ersatte Tysklands ambassad i Teheran beslutet och avslog än en gång ansökan om visering, Ambassaden hänvisade till att prövningen av samtliga omständigheter kring ansökan hade gett upphov till betydande tvivel vad

beträffar sökandens avsikt att återvända till sitt ursprungsland innan giltighetstiden för den sökta viseringen löper ut. I detta andra avslagsbeslut anfördes bland annat att Rahmanian Koushkakis ekonomiska förankring i sitt ursprungsland inte hade kunnat visas.

21 Den 8 februari 2011 väckte Rahmanian Koushkaki talan vid Verwaltungsgericht Berlin och yrkade att Bundesrepublik Deutschland skulle föreläggas att på nytt besluta om hans ansökan och att utfärda en enhetlig visering till honom.

22 Verwaltungsgericht Berlin bedömer att Rahmanian Koushkaki uppfyller inresevillkoren i artikel 5.1 a, c och d i kodexen om Schengengränserna, till vilka artikel 21.1 i viseringskodexen hänvisar.

23 Enligt Verwaltungsgericht Berlin är den enda tvistiga frågan huruvida Rahmanian Koushkaki utgör en risk för den allmänna ordningen i den mening som avses i artikel 5.1 e i kodexen om Schengengränserna till följd av en eventuell risk för olaglig invandring. Verwaltungsgericht Berlin undrar av denna anledning huruvida villkoret för att utfärda en visering med hänvisning till att det inte föreligger någon risk för den allmänna ordningen är uppfyllt när myndigheten är övertygad om att sökanden kommer att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den önskade viseringen löper ut, eller om det räcker att det inte föreligger några rimliga tvivel vad avser den sökandes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium inom utsatt tid.

24 Verwaltungsgericht Berlin undrar också vilka de rättsliga konsekvenserna är av ett eventuellt fastställande av att villkoren i artikel 21 i viseringskodexen är uppfyllda och av att det saknas skäl att avslå ansökan om visering enligt artikel 32.1 i denna kodex är.

25 Under dessa omständigheter beslutade Verwaltungsgericht Berlin att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Förutsätter den skyldighet som domstolen ålägger motparten, att bevilja klaganden en Schengenvisering, att domstolen i enlighet med artikel 21.1 i viseringskodexen har kunnat fastställa att klaganden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när den sökta viseringen löper ut, eller är det tillräckligt att domstolen, efter prövning i enlighet med artikel 32.1 b i viseringskodexen, inte på grund av särskilda omständigheter hyser några rimliga tvivel beträffande klagandens tillkännagivna avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när den visering som han ansökt om löper ut?

2) Ger viseringskodexen en rätt till Schengenvisering – grundad på en normbunden befogenhet – när inresevillkoren enligt artikel 21.1 i denna kodex är uppfyllda och det saknas skäl för att avslå ansökan om visering enligt artikel 32.1 i nämnda kodex?

3) Utgör viseringskodexen hinder mot nationell lagstiftning enligt vilken en utlänning kan beviljas visering, i enlighet med bestämmelserna i viseringskodexen, för transitering genom Schengenmedlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på detta territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan (Schengenvisering)?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

26 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, vilken ska besvaras först, för att få klarhet i huruvida de behöriga myndigheterna i en medlemsstat får avslå en ansökan om enhetlig visering när sökanden uppfyller de inresevillkor som avses i artikel 21.1 i viseringskodexen och inte något av de

skäl för avslag på en ansökan om visering som räknas upp i artikel 32.1 i denna kodex kan göras gällande mot honom. Den hänskjutande domstolen önskar också få klarhet i huruvida dessa myndigheter förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de prövar ansökan om enhetlig visering.

27 Inledningsvis ska noteras att syftet med artikel 21 i viseringskodexen, såsom rubriken till denna artikel antyder, är att fastställa allmänna metoder för kontroll av inresevillkoren och riskbedömning vid prövningen av ansökningar om enhetlig visering.

28 I punkt 1 i artikel 21 i viseringskodexen anges sålunda omständigheter som måste kontrolleras och vilka alltid bör ägnas särskild uppmärksamhet innan beslut antas om en ansökan om enhetlig visering. Det är likväl inte fråga om en exakt förteckning över villkoren för utfärdande av en sådan visering. I övriga punkter i nämnda artikel anges de metoder vilka de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten ska använda för att genomföra kontrollen av inresevillkoren och riskbedömningen, i förhållande till de situationer som de ställs inför.

29 Denna tolkning får stöd av viseringskodexens uppbyggnad.

30 Artikel 21 återfinns nämligen i avdelning III i kapitel III i viseringskodexen, i vilket kapitel de olika stegen i prövningen av ansökningar om enhetliga viseringar regleras, och inte i kapitel IV i avdelning III, i vilket, såsom framgår av artikel 23.4 i viseringskodexen, de villkor under vilka behöriga myndigheter får anta beslut om att utfärda eller inte utfärda en enhetlig visering eller, vid behov, utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet anges.

31 Däremot innehåller artikel 32.1 i viseringskodexen en förteckning över skäl på grundval av vilka en ansökan om enhetlig visering ska avslås.

32 Av det ovan anförda följer att medan de behöriga myndigheterna i artikel 21.1 i viseringskodexen åläggs att kontrollera eller bedöma vissa omständigheter, anger artikel 32.1 i nämnda kodex vilka följder som denna kontroll och bedömning ska få, med beaktande av de skäl för avslag som anges i den sistnämnda artikeln.

33 Detta innebär att det, för att besvara den hänskjutande domstolens andra fråga, måste avgöras huruvida de behöriga myndigheterna i en medlemsstat får avslå en ansökan om enhetlig visering när inte något av de skäl för avslag på en ansökan om visering som räknas upp i artikel 32.1 i denna kodex kan göras gällande mot sökanden.

34 Enligt domstolens fasta rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (dom av den 12 februari 2009 i mål C-466/07, Klarenberg, REG 2009, s. I-803, punkt 37, av den 13 december 2012 i mål C-11/12, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, punkt 27).

35 Vad för det första avser lydelsen av artikel 32.1 i viseringskodexen konstaterar domstolen att ansökan om visering, enligt lydelsen i denna bestämmelse ska avslås om något av de villkor som räknas upp i artikel 32.1 a är uppfyllda eller om det föreligger rimliga tvivel i något av de avseenden som räknas upp i artikel 32.1 b.

36 Det är emellertid inte möjligt att enbart av lydelsen av artikel 32.1 i viseringskodexen avgöra huruvida förteckningen över skäl för avslag i denna artikel är uttömmande eller om de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna får besluta att inte utfärda en enhetlig visering på grundval av ett skäl som inte föreskrivs i viseringskodexen.

37 Vad för det andra avser det sammanhang i vilket artikel 32.1 i viseringskodexen ingår, konstaterar domstolen att artikel 23.4 c i nämnda kodex preciserar att ett beslut om att avslå en ansökan om visering ska fattas ”enligt artikel 32” i nämnda kodex. Detta innebär att ett beslut att avslå en ansökan om enhetlig visering ska antas inom de ramar som fastställs i den sistnämnda artikeln.

38 Det faktum att artikel 32 i viseringskodexen innehåller en förteckning med precisa skäl på grundval av vilka ett beslut att avslå en viseringsansökan tas, samtidigt som det i artikel 32.2 anges att de skäl som ligger till grund för avslaget ska meddelas sökande med hjälp av standardformuläret i bilaga VI till viseringskodexen, talar emellertid för att förteckningen över de skäl för avslag som räknas upp i artikel 32.1 i denna bestämmelse är uttömmande.

39 Standardformuläret i bilaga VI innehåller för övrigt tio rutor vilka de behöriga myndigheterna ska bocka av för att upplysa viseringssökanden om skälen för avslaget på ansökan. Var och en av de nio första rutorna motsvarar ett av de skäl för avslag som räknas upp i artikel 32.1 i viseringskodexen. Den tionde rutan hänvisar till de skäl för avslag på en ansökan om visering som särskilt föreskrivs i artikel 35.6 i denna kodex, jämförd med artikel 35.1 b i nämnda kodex, i vilken det anges att en ansökan om visering som lämnas vid de yttre gränserna avslås när styrkande dokumentation saknas.

40 För övrigt åläggs medlemsstaterna i artikel 32.5 i viseringskodexen att registrera information om nekad visering i informationssystemet för viseringar (VIS), i enlighet med artikel 12 i VIS-förordningen.

41 Det följer av artikel 12.2 i VIS-förordningen att den behöriga viseringsmyndigheten i samband med denna registrering i ansökningsakten ska ange skälet eller skälen för avslaget på viseringsansökan. Samma bestämmelse innehåller en förteckning över skäl för avslag bland vilka uppgifter om skälet eller skälen för det avslag som registrerats i VIS ska väljas. Denna förteckning motsvarar den i artiklarna 32.1 och 35.6 i viseringskodexen som återges i standardformuläret i bilaga VI till nämnda kodex.

42 Eftersom det i artikel 34.6 i viseringskodexen anges att beslut om upphävande eller återkallande av en visering också ska meddelas sökanden med hjälp av standardformuläret i bilaga VI till denna kodex, är den behöriga myndigheten skyldig att upplysa en sökande vars visering har upphävts eller återkallats om vilket villkor för utfärdande som inte är eller inte längre är uppfyllt med hänvisning till ett av de skäl för avslag som anges i artiklarna 32.1 och 35.6 och som återges i bilaga VI till nämnda kodex.

43 Den omständigheten att skälen för avslag på en ansökan om visering och skälen för att upphäva eller återkalla en visering, enligt artikel 34 i viseringskodexen, överensstämmer innebär dessutom att om det medges att en medlemsstat har möjlighet att föreskriva att dess behöriga myndigheter ska avslå en ansökan om visering av skäl som inte föreskrivs i kodexen, måste det även medges att medlemsstaten får föreskriva att myndigheterna är skyldiga att upphäva eller återkalla viseringar av motsvarande skäl, i syfte att säkerställa det inre sammanhanget i ett system i vilket ett icke uppfyllt utfärdandevillkor medför att viseringen är ogiltig.

44 Av artikel 34.1 och 34.2 i nämnda kodex framgår emellertid att en visering får återkallas eller upphävas av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat än den som utfärdade viseringen.

45 Ett sådant system förutsätter att villkoren för utfärdande av enhetliga viseringar harmoniseras, så att det inte föreligger skillnader mellan medlemsstaterna vad avser de skäl som föranleder avslag på ansökningar om sådana viseringar.

46 Om sådan harmonisering saknades skulle nämligen de behöriga myndigheterna i en medlemsstat i vilken lagstiftningen föreskriver skäl för avslag, upphävande och återkallande vilka inte föreskrivs i viseringskodexen, vara skyldiga att upphäva enhetliga viseringar som hade utfärdats av en annan medlemsstat på grundval av skäl som de behöriga myndigheterna i den utfärdande medlemsstaten inte hade kunnat göra gällande mot sökanden vid prövningen av ansökan om visering.

47 En genomgång av det sammanhang i vilket artikel 32.1 i viseringskodexen ingår visar således att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna inte får avslå en ansökan om enhetlig visering av andra skäl än de som föreskrivs i kodexen.

48 Vad för det tredje avser de mål som eftersträvas med viseringskodexen konstaterar domstolen att de stöder denna tolkning.

49 Av skäl 28 och artikel 1.1 i viseringskodexen följer nämligen att nämnda kodex bland annat syftar till att fastställa villkoren för utfärdande av enhetliga viseringar. Detta mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna och kan därför bättre uppnås på unionsnivå.

50 Tolkningen enligt vilken viseringskodexen endast reglerar förfarandena för utfärdande av viseringar och ålägger medlemsstater att avslå ansökningar om visering i vissa specifika situationer, utan att för den skull fastställa harmoniserade villkor för utfärdande av viseringar, är således oförenlig med själva målet med kodexen.

51 Domstolen har för övrigt redan fastställt att viseringskodexen reglerar villkoren för utfärdande, upphävande och återkallande av enhetliga viseringar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2012 i mål C-83/12 PPU, Vo, punkt 42).

52 För övrigt skulle underlättandet av lagligt resande, vilket omnämns i skäl 3 i viseringskodexen, äventyras om en medlemsstat godtyckligt kunde avslå en ansökan om visering när sökanden uppfyller samtliga villkor för utfärdande av visering som fastställs i viseringskodexen genom att lägga till ett skäl för avslag till dem som räknas upp i artiklarna 32.1 och 35.6 i denna kodex, trots att unionslagstiftaren inte bedömt att medborgare från tredjeland ska kunna nekas enhetlig visering av ett sådant skäl.

53 Om en medlemsstat införde en sådan praxis skulle dessutom viseringssökande uppmuntras att i första hand vända sig till andra medlemsstater för att erhålla en enhetlig visering. Det mål som anges i skäl 18 i viseringskodexen, nämligen att säkerställa en harmoniserad tillämpning av bestämmelserna för att förhindra visashopping, utgör följaktligen också ett hinder mot en sådan tolkning av artikel 32.1 i denna kodex.

54 Målet att förhindra skillnader i behandlingen av viseringssökande, vilket tillika anges i nämnda skäl 18, skulle inte heller kunna uppnås om kriterierna för utfärdande av en enhetlig visering varierade beroende på i vilken medlemsstat ansökan om visering hade ingetts.

55 Av dessa omständigheter följer att behöriga myndigheter endast får avslå en ansökan om enhetlig visering när något av de skäl för avslag som räknas upp i artiklarna 32.1 och 35.6 i viseringskodexen kan göras gällande mot sökanden.

56 Det ska emellertid betonas 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.

57 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.

58 De styrkande handlingar av varierande slag på vilka de behöriga myndigheterna kan grunda sig (bilaga II till viseringskodexen innehåller en icke uttömmande lista över sådana handlingar) och de olika medel som står myndigheterna till buds, däribland genomförandet av en intervju med sökanden såsom föreskrivs i artikel 21.8 i nämnda kodex, bekräftar att prövningar av ansökningar om visering är komplicerade.

59 Det ska slutligen erinras om att den prövning som de behöriga myndigheterna, i den medlemsstat i vilken ansökan om visering ingetts, gör måste vara noggrann, eftersom ett eventuellt utfärdande av en enhetlig visering innebär att sökanden kan resa in på medlemsstaternas territorium med de begränsningar som följer av kodexen om Schengengränserna.

60 Av det ovan anförda följer att de behöriga myndigheter som räknas upp i artikel 4.1–4.4 i viseringskodexen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när de prövar ansökan om enhetlig visering – som avser rekvisiten artiklarna 32.1 och 35.6 i denna kodex samt bedömningen av de relevanta faktiska omständigheterna – för att fastställa huruvida de skäl som anges i dessa bestämmelser utgör hinder för att utfärda den sökta viseringen.

61 Unionslagstiftarens avsikt att ge nämnda myndigheter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning följer för övrigt av själva lydelsen av artiklarna 21.1 och 32.1 i nämnda kodex. Enligt dessa bestämmelser ska nämnda myndigheter ”bedöma huruvida sökanden utgör en risk för olaglig invandring”, ägna ”särskild uppmärksamhet” åt vissa aspekter av sökandens situation samt fastställa huruvida ”rimliga tvivel” föreligger med avseende på vissa omständigheter.

62 Av detta följer att de behöriga myndigheterna förfogar över nämnda utrymme för skönsmässig bedömning bland annat när de bedömer huruvida det föreligger rimligt tvivel vad avser sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den sökta viseringen löper ut, för att fastställa huruvida sökandens ansökan om visering ska avslås med hänvisning till det sista skälet för avslag i artikel 32.1 b i viseringskodexen.

63 Av det ovan anförda framgår att den andra frågan ska besvaras enligt följande: Artiklarna 23.4, 32.1 och 35.6 i viseringskodexen ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, efter en prövning av en ansökan om enhetlig visering, endast får avslå ansökan när något av de skäl för avslag på en ansökan om visering som räknas upp i dessa bestämmelser kan göras gällande mot sökanden. Vid prövningen av ansökan förfogar myndigheterna över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning avseende rekvisiten i dessa bestämmelser och bedömningen av de faktiska omständigheterna, i syfte att avgöra huruvida något av dessa skäl för avslag kan göras gällande mot sökanden.

Den första frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 32.1 i viseringskodexen, jämförd med artikel 21.1 i samma kodex, ska tolkas så, att skyldigheten för de behöriga myndigheterna i en medlemsstat att utfärda en enhetlig visering förutsätter att nämnda myndigheter är övertygade om att sökanden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när den sökta viseringen löper ut, eller om det räcker att de inte hyser några rimliga tvivel vad avser sökandens avsikt i detta avseende.

65 Av svaret på den första frågan följer att de behöriga myndigheter som avses i artikel 4.1–4.4 i viseringskodexen endast får avslå en ansökan om enhetlig visering när något av de skäl för avslag som räknas upp i artiklarna 32.1 och 35.6 i denna kodex kan göras gällande mot sökanden.

66 Bland dessa skäl för avslag är det viktigt att göra en åtskillnad mellan det skäl som avser det hot som sökanden kan utgöra mot en medlemsstats allmänna ordning, inre säkerhet och folkhälsa (artikel 32.1 a vi i viseringskodexen), å ena sidan, och det skäl som avser sökandens eventuellt bristande avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut (artikel 32.1 b), å andra sidan.

67 Vad avser det sistnämnda skälet för avslag på en ansökan om visering föreskrivs i artikel 32.1 b i viseringskodexen bland annat att en ansökan om visering ska avslås om det föreligger rimligt tvivel vad avser sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut.

68 Det krävs således inte att de behöriga myndigheterna, för att kunna avgöra huruvida de är skyldiga att utfärda en visering, med säkerhet kan säga huruvida sökanden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut. Däremot ska de fastställa huruvida rimligt tvivel föreligger beträffande denna avsikt.

69 För att fastställa detta ska de behöriga myndigheterna göra en individuell prövning av varje ansökan om visering. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 35 i sitt förslag till avgörande ska situationen i allmänhet i sökandens bosättningsland, å ena sidan, och sökandens individuella situation, bland annat vederbörandes familjeförhållanden, sociala och ekonomiska förhållanden, förekomsten av eventuella tidigare lagliga eller olagliga vistelser i en av medlemsstaterna samt sökandens band i bosättningslandet och i medlemsstaterna, å andra sidan, beaktas inom ramen för denna prövning.

70 Härvid ska, såsom preciseras i artikel 21.1 i viseringskodexen, särskild uppmärksamhet ägnas risken för olaglig invandring. När en sådan risk visar sig föreligga ska de behöriga myndigheterna avslå ansökan om visering med hänvisning till att det föreligger rimligt tvivel beträffande sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den sökta viseringen löper ut.

71 För övrigt ska det understrykas att sökanden enligt artikel 14.1 d i viseringskodexen, när ansökan gäller en enhetlig visering, ska ge in information som gör det möjligt att bedöma sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den önskade viseringen löper ut.

72 Av detta följer att det ankommer på den viseringssökande att ge in information, vars trovärdighet ska fastslås genom relevanta och tillförlitliga handlingar, vilken kan undanröja tvivlen avseende sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den söka viseringen löper ut. Sådana tvivel kan bland annat uppstå med anledning av situationen i allmänhet i sökandens bosättningsland eller den vedertagna förekomsten av migrationsströmmar från detta land till medlemsstaterna.

73 Av det ovan anförda framgår att den första frågan ska besvaras enligt följande: Artikel 32.1 i viseringskodexen, jämförd med artikel 21.1 i nämnda kodex, ska tolkas så, att skyldigheten för de behöriga myndigheterna i en medlemsstat att utfärda en enhetlig visering är underkastad kravet att det, med hänsyn till situationen i allmänhet i sökandens bosättningsland och sökandens individuella situation – vilken fastställts med beaktande av uppgifter som lämnats av sökanden – inte föreligger något rimligt tvivel beträffande sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut.

Den tredje frågan

74 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida viseringskodexen ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning som den aktuella enligt vilken de behöriga myndigheterna, när villkoren för utfärdande i nämnda kodex är uppfyllda, har befogenhet att utfärda en enhetlig visering, utan att det preciseras att de är skyldiga att utfärda en sådan visering.

75 Det ska noteras att det enligt domstolens fasta praxis ankommer på den nationella domstolen att, i den mån som det är möjligt, tolka nationell rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen av den 7 januari 2004 i mål C-60/02, X, REG 2004, s. I-651, punkt 59, och av den 11 januari 2007 i mål C-208/05, ITC, REG 2007, s. I-181, punkt 68).

76 Principen om att nationell rätt ska tolkas i överensstämmelse med unionslagstiftningen – vilken princip följer av fördragets systematik, eftersom fördraget möjliggör för den nationella domstolen att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när den avgör det mål som anhängiggjorts vid den – kräver att den nationella domstolen beaktar hela den nationella rätten för att bedöma i vilken mån det är möjligt att tillämpa nationell rätt på ett sådant sätt att utgången inte strider mot unionsrätten (dom av den 16 december 2010 i mål C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, REU 2010, s. I-13083, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

77 Av detta följer, med beaktande av svaret på den andra frågan, att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, i den mån som det är möjligt, tolka den nationella bestämmelse som är aktuell i det nationella målet i överensstämmelse med artiklarna 23.4, 32.1 och 35.6 i viseringskodexen, på så sätt att de behöriga myndigheterna endast får avslå en ansökan om enhetlig visering när något av de skäl för avslag som räknas upp i dessa artiklar kan göras gällande mot sökanden.

78 Av det ovan anförda framgår att den tredje frågan ska besvaras enligt följande: Viseringskodexen ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en bestämmelse i en medlemsstats lagstiftning, såsom den bestämmelse som är aktuell i det nationella målet enligt vilken de behöriga myndigheterna, när villkoren för utfärdande i nämnda kodex är uppfyllda, har befogenhet att utfärda en enhetlig visering, utan att det preciseras att myndigheterna är skyldiga att utfärda en sådan visering, i den mån som en sådan bestämmelse kan tolkas i överensstämmelse med artiklarna 23.4, 32.1 och 35.6 i nämnda kodex.

Rättegångskostnader

79 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 23.4, 32.1 och 35.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, efter en prövning av en ansökan om enhetlig visering, endast får avslå ansökan när något av de skäl för avslag på en viseringsansökan som räknas upp i dessa bestämmelser kan göras gällande mot sökanden. Vid prövningen av ansökan förfogar myndigheterna över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning avseende rekvisiten i dessa bestämmelser och bedömningen av de faktiska omständigheterna, i syfte att avgöra huruvida något av dessa skäl för avslag kan göras gällande mot sökanden.**

2) **Artikel 32.1 i förordning nr 810/2009, jämförd med artikel 21.1 i samma förordning, ska tolkas så, att skyldigheten för de behöriga myndigheterna i en medlemsstat att utfärda en enhetlig visering är underkastad kravet att det, med hänsyn till situationen i allmänhet i sökandens bosättningsland och sökandens individuella situation – vilken fastställts med beaktande av uppgifter som lämnats av sökanden – inte föreligger något rimligt tvivel beträffande sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut.**

3) Förordning nr 810/2009 ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en bestämmelse i en medlemsstats lagstiftning, såsom den bestämmelse som är aktuell i det nationella målet enligt vilken de behöriga myndigheterna, när villkoren för utfärdande i förordningen är uppfyllda, har befogenhet att utfärda en enhetlig visering, utan att det preciseras att myndigheterna är skyldiga att utfärda en sådan visering, i den mån som en sådan bestämmelse kan tolkas i överensstämmelse med artiklarna 23.4, 32.1 och 35.6 i förordningen.

Underskrifter