Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 21 maj 2014[1]

Mål C-575/12

AS Air Baltic Corporation
mot
Valsts robežsardze

(begäran om förhandsavgörande från Administratīvā apgabaltiesa [Lettland])

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Gränskontroll, asyl och invandring — Förordning (EG) nr 562/2006 — Artikel 5.1 — Gränspassage — Krav på en giltig visering i en giltig resehandling — Förordning (EG) nr 810/2009 — Hur en ogiltigförklaring av en resehandling påverkar giltigheten av en visering som återfinns i resehandlingen”

1. Får en tredjelandsmedborgare som omfattas av skyldigheten att inneha visering resa in i Europeiska unionen om vederbörande vid den yttre gränsen uppvisar en giltig visering i en ogiltig resehandling, samt en giltig resehandling utan visering? Detta är kärnfrågan i den begäran om förhandsavgörande som den hänskjutande domstolen har framställt.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

1. Kodexen om Schengengränserna

2. Syftet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)[2] är enligt artikel 1 i förordningen att införa ”regler för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser”.

3. I artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna anges följande inresevillkor för tredjelandsmedborgare:

”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 ...

1 — Originalspråk: franska.
2 — EGT L 105, s. 1.

...”.

4. I artikel 5.4 b i kodexen om Schengengränserna anges följande:

”Med undantag från punkt 1 gäller följande:

b) Tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i punkt 1, förutom led b, och som infinner sig vid gränsen får beviljas inresa till medlemsstaternas territorium, om en visering utfärdas vid gränsen ...

...

Om det inte är möjligt att placera en visering i resehandlingen, skall den undantagsvis placeras på ett separat blad som förs in i resehandlingen ...”

5. Artikel 7.3 i kodexen om Schengengränserna har följande lydelse:

”Vid inresa och utresa skall tredjelandsmedborgare underkastas noggranna kontroller.

a) Den noggranna kontrollen vid inresa skall omfatta kontroll av de villkor för inresa som fastställs i artikel 5.1 samt, i förekommande fall, av handlingar som ger tillstånd till vistelse och utövande av yrkesverksamhet. Detta skall innefatta en ingående undersökning av följande aspekter:

   i) Kontroll av att tredjelandsmedborgaren är i besittning av en resehandling som gäller för gränsövergång, att den inte har upphört att gälla och att handlingen i erforderliga fall åtföljs av den visering eller det uppehållstillstånd som krävs.

   ii) Ingående granskning av resehandlingen för att upptäcka tecken på del- eller helförfalskning.

   iii) Undersökning av inrese- och utresestämplarna i den berörda tredjelandsmedborgarens resehandling, i syfte att genom jämförelse av inrese- och utresedatum kontrollera att personen inte redan har överskridit den maximalt tillåtna längden för vistelse på medlemsstaternas territorium.

...”

6. I artikel 10.1 b i kodexen om Schengengränserna anges följande: ”Tredjelandsmedborgares resehandlingar skall systematiskt stämplas vid in- och utresa. Inrese- eller utresestämpel skall särskilt påföras ... [h]andlingar som tillåter tredjelandsmedborgare som vid gränsen har fått en visering utfärdad av en medlemsstat att passera gränsen”.

7. I artikel 13.1 i kodexen om Schengengränserna anges att ”[e]n tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 5.1 ... skall nekas inresa till medlemsstaternas territorium ...”.

2. Viseringskodexen

8. Syftet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) [3] är enligt artikel 1.1 i förordningen att inrätta ”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”.

9. Artikel 12 i viseringskodexen, som rör resehandlingar, har följande lydelse:

”Sökanden ska ge in en giltig resehandling som uppfyller följande kriterier:

a) Den ska vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för avresan från medlemsstaternas territorium, eller i fall det rör sig om flera besök, efter det senaste datumet för avresan från medlemsstaternas territorium. ...

b) Den ska omfatta minst två tomma sidor.

c) Den ska ha utfärdats under den föregående tioårsperioden.”

10. I artikel 21.3 i viseringskodexen preciseras att ”[n]är konsulatet kontrollerar huruvida sökanden uppfyller inresevillkoren ska det kontrollera ... att den resehandling som läggs fram inte är en efterbildning eller förfalskning ...”.

11. Artikel 34 i viseringskodexen har följande lydelse:

”1. En visering ska upphävas om det blir uppenbart att villkoren för utfärdandet inte var uppfyllda vid tidpunkten för utfärdandet av denna ... 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, varvid myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen ska underrättas om detta upphävande.

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, varvid myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen ska underrättas om detta återkallande.

...

5. Om en visering upphävs eller återkallas, ska beteckningen ’UPPHÄVD’ eller ’ÅTERKALLAD’ stämplas på viseringen ....

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.

7. En viseringsinnehavare vars visering har upphävts eller återkallats ska ha rätt att överklaga ....”

3 — EGT L 243, s. 1.

B – *Lettisk rätt*

12. Artikel 4.1.1 och 4.1.2 i invandringslagen (Imigrācijas likums) har följande lydelse:

”1. En utlänning har rätt till inresa och vistelse i Republiken Lettland om denne samtidigt innehar

1) en giltig resehandling ...

2) en giltig visering i en giltig resehandling ...” [4]

13. I artikel 21.1 i invandringslagen föreskrivs att transportören ska säkerställa att den utlänning som den transporterar innehar erforderliga handlingar för inresa i Republiken Lettland. Underlåtelse att uppfylla denna skyldighet ska resultera i att transportören åläggs att betala en administrativ avgift.

II – **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

14. Vid en flygning mellan Moskva (Ryssland) och Riga (Lettland) den 8 oktober 2010 transporterade flygbolaget AS Air Baltic Corporation (nedan kallat *Air Baltic Corporation*) en indisk medborgare som vid gränskontrollen uppvisade ett giltigt indiskt pass utan visering samt ett ogiltigt indiskt pass med en Schengenvisering för flera inresor (kategori C), vilka hade utfärdats av Republiken Italien och gällde fram till den 25 maj 2009 respektive den 25 maj 2014. Det ogiltiga passet innehöll följande notering: ”Ogiltigt pass. Giltiga viseringar i passet är inte upphävda”.

15. De lettiska myndigheter som ansvarar för att kontrollera att tredjelandsmedborgare uppfyller villkoren för inresa till unionens territorium nekade den indiske medborgaren inresa med motiveringen att han saknade en giltig visering i en giltig resehandling.

16. Den lettiska gränspolisen ansåg dessutom att flygbolaget hade överträtt den nationella invandringslagstiftningen genom att till Lettland transportera en person som saknade erforderliga resehandlingar för inresa i landet. Genom beslut av den 14 oktober 2010 påförde gränspolisen därför flygbolaget en administrativ avgift på 2 000 lats (LVL).

17. Air Baltic Corporation begärde omprövning av detta beslut. Genom beslut av den 9 december 2010 fann chefen för den nationella gränspolisen vid omprövningen inte skäl att ändra det tidigare beslutet. Air Baltic Corporation överklagade därefter detta beslut. Överklagandet ogillades den 12 augusti 2011.

18. Air Baltic Corporation överklagade detta avgörande till Administratīvā apgabaltiesa (regional förvaltningsdomstol i Lettland) och yrkade att beslutet att påföra bolaget en administrativ avgift skulle upphävas.

19. Även om det i den lettiska lagstiftningen föreskrivs att det vid gränsen ska uppvisas en giltig visering i en giltig resehandling anser Administratīvā apgabaltiesa att det av unionslagstiftningen, enligt vilka tredjelandsmedborgare är skyldiga att inneha visering [5] när de passerar unionens yttre gränser, varken klart framgår huruvida dessa är skyldiga att inneha en giltig visering i en resehandling som också är giltig, eller huruvida upphävandet av den resehandling som innehåller viseringen överhuvudtaget påverkar viseringens giltighet. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida gränspolisen verkligen hade rätt att anse att den indiske medborgaren saknade erforderliga

4 — Denna bestämmelse ska förstås så, att för att beviljas inresa måste en tredjelandsmedborgare som omfattas av skyldigheten att inneha visering uppvisa en giltig resehandling i vilken en giltig visering har införts.

5 — Se rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, s. 1), och de olika ändringsakterna till denna.

resehandlingar för att passera gränsen. Den hänskjutande domstolen gör avslutningsvis gällande, vilket parterna i det nationella målet har visat, att medlemsstaternas förvaltningar har olika praxis vad gäller tredjelandsmedborgare som vid de yttre gränserna uppvisar såväl en giltig visering i en ogiltig resehandling som en giltig resehandling utan visering.

20. Administratīvā apgabaltiesa, som vill få klarhet i hur unionsrätten ska tolkas, har därför beslutat att vilandeförklara målet och att genom beslut om hänskjutande, som inkom till domstolens kansli den 7 december 2012, ställa följande tre tolkningsfrågor till domstolen med stöd av artikel 267 FEUF:

”1) Ska artikel 5 i [kodexen om Schengengränserna] tolkas på så sätt att innehav av en giltig visering i en giltig resehandling utgör ett tvingande villkor vid tredjelandsmedborgares inresa?

2) Ska [viseringskodexen] tolkas så, att den omständigheten att den resehandling i vilken viseringsmärket återfinns blivit ogiltig innebär att även den visering som utfärdats till [den ifrågavarande] personen upphävs?

3) Är nationella bestämmelser som innebär att innehav av en giltig visering i en giltig resehandling utgör ett tvingande villkor vid tredjelandsmedborgares inresa förenliga med [kodexen om Schengengränserna] och [viseringskodexen]?”

III – **Förfarandet vid domstolen**

21. Air Baltic Corporation, den lettiska regeringen, den italienska regeringen, den finländska regeringen, Schweiziska edsförbundet[6] och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

22. Air Baltic Corporation, den lettiska regeringen, den finländska regeringen samt kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 19 mars 2014.

IV – **Rättslig bedömning**

23. Skulle viseringens giltighet påverkas av den omständigheten att den resehandling som viseringen återfinns i har blivit ogiltig uppkommer aldrig frågan huruvida en tredjelandsmedborgare får resa in i unionen om vederbörande innehar såväl en ogiltig resehandling med visering som en annan giltig resehandling.

24. Det är därför nödvändigt att ändra ordningsföljden på de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt och jag kommer således att inleda min bedömning genom att pröva den andra frågan. Därefter kommer jag att pröva frågan huruvida kodexen om Schengengränserna innebär att den giltiga viseringen ska återfinnas i en giltig resehandling vid passagen av unionens yttre gräns. Om svaret på denna fråga är nekande, är det slutligen nödvändigt att fastställa huruvida medlemsstaterna, inom ramen för kodexen för Schengengränserna och viseringskodexen, får införa ytterligare ett inresevillkor, utöver de villkor som anges i ovannämnda kodexar.

6 — I enlighet med artikel 8.2 i avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 2008, s. 52).

A – *Huruvida viseringens giltighet eventuellt påverkas av den omständigheten att den resehandling som viseringen återfinns i har blivit ogiltig*

25. Jag anger inledningsvis att artikel 34 i viseringskodexen reglerar under vilka villkor en visering ska upphävas eller återkallas. En visering ska således upphävas om det blir uppenbart att villkoren för utfärdandet inte var uppfyllda vid tidpunkten för utfärdandet av viseringen [7] eller återkallas när det blir uppenbart att villkoren för att utfärda viseringen inte längre är uppfyllda [8].

26. I båda fallen preciseras i viseringskodexen att det ankommer på de behöriga myndigheter som utfärdade viseringen, eller de behöriga medlemsstaterna i en annan medlemsstat, att fatta beslut om att upphäva eller återkalla denna. [9] Medlemsstaterna har således exklusiv behörighet vad gäller att avgöra huruvida en visering är giltig.

27. Upphävande eller återkallande av en visering anges genom en beteckning som stämplas på själva viseringen. [10] Ett beslut om upphävande eller återkallande av en visering och de skäl som ligger till grund för detta ska dessutom meddelas innehavaren av viseringen med hjälp av ett standardformulär [11].

28. Av detta formulär framgår att den omständigheten att den resehandling som inges i samband med viseringsansökan blir ogiltig inte utgör ett av de skäl som kan motivera ett upphävande eller återkallande av viseringen. Det enda skäl för att upphäva eller återkalla en visering som enligt formuläret direkt kan hänföras till resehandlingen är att den resehandling som inges utgör en ”efterbildning eller förfalskning”.

29. Eftersom det är ostridigt att den berörde indiske medborgaren i det nationella målet uppfyllde villkoren för att erhålla visering vid tidpunkten för viseringsansökan, är frågan huruvida den omständigheten att det pass som viseringen återfinns i har blivit ogiltigt kan medföra att viseringen återkallas.

30. En person som ansöker om visering är förvisso skyldig att inge en giltig resehandling. Av en jämförelse mellan artikel 34 och bilaga VI i viseringskodexen följer dessutom att den omständigheten att denna handling har blivit ogiltig efter det att viseringen utfärdades inte medför att det går att ifrågasätta att villkoren för att erhålla viseringen är uppfyllda, åtminstone inte om den berörda personen kan tillhandahålla en ny giltig resehandling.

31. Det måste dessutom understrykas att viseringskodexen ger personer vars visering återkallas en rätt att överklaga ett sådant beslut. Överklaganden ska riktas mot den medlemsstat som fattade beslutet om återkallelse och de berörda personerna ska informeras om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut. Slutligen ska information om en återkallad visering tillkännages och föras in i informationssystemet för viseringar (VIS). [12] Denna rätt till information och rätt att överklaga garanteras inte i det fall ett beslut från myndigheter i ett tredjeland krävs för att avgöra huruvida en Schengenvisering är giltig.

7 — Artikel 34.1 i viseringskodexen. Se även punkt 2 i avdelning A i bilaga V till kodexen om Schengengränserna.

8 — Artikel 34.2 i viseringskodexen.

9 — För ett fall där de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat än den som utfärdade viseringen får besluta om upphävande av viseringen, se dom VO (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, punkt 39). Om myndigheterna i en annan medlemsstat än den som utfärdade viseringen upphäver eller återkallar viseringen ska myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen underrättas (se artikel 34.1 och 34.2, in fine, i viseringskodexen).

10 — Artikel 34.5 i viseringskodexen.

11 — Artikel 34.6 och bilaga VI i viseringskodexen.

12 — Artikel 34.6 och 34.8 i viseringskodexen.

32. Regelverket för att upphäva och återkalla viseringar, såsom detta ser ut i viseringskodexen, förefaller dessutom bygga på premissen att det är medlemsstaternas myndigheter som fattar beslut om upphävande eller återkallande. I den meningen finns det en viss parallellism, eftersom det även är dessa myndigheter som utfärdar viseringar. [13]

33. Den utfärdade viseringen får nämligen konsekvenser för alla medlemsstater. Det är viktigt att behörigheten att utfärda eller att neka att utfärda en visering inte begränsas av vilken effekt tredjeländers myndighetsbeslut får. Med andra ord ska principen om ömsesidigt erkännande ges företräde till dess att gränspolisen, i förekommande fall, konstaterar att tredjelandsmedborgarens situation kraftigt har förändrats, och att den förändrade situationen gör det motiverat att ifrågasätta den bedömning som den myndighet som utfärdade viseringen gjorde.

34. Jag delar därför inte den uppfattning som den lettiska regeringen gav uttryck för vid förhandlingen, nämligen att när ett pass som innehåller en visering blir ogiltigt blir passet i dess helhet – det vill säga inbegripet den Schengenvisering som återfinns i det – inte värt mer än ett vanligt pappersark.

35. Mot bakgrund av ovanstående kan det konstateras att det endast är möjligt att fatta ett sådant beslut som det beslut i vilket det konstaterades att Schengenviseringen var ogiltig om villkoren i artikel 34 i viseringskodexen är uppfyllda, och att detta i vilket fall som helst omfattas av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Att den resehandling i vilken Schengenviseringen återfinns har blivit ogiltig kan således inte i sig påverka själva viseringens giltighet. De myndigheter som utfärdade det berörda passet har dessutom själva indirekt medgett detta, eftersom myndigheterna, även om de i passet har stämplat att det är ogiltigt, inte har upphävt de giltiga viseringar som återfinns i detsamma.

B – *Huruvida det föreligger en skyldighet att uppvisa en giltig visering i en giltig resehandling*

36. Även om den indiske medborgaren inte fick nekas inresa i unionen enbart av det skälet att det pass som Schengenviseringen återfanns i hade ogiltigförklarats, eftersom den omständigheten att passet har blivit ogiltigt inte i sig påverkar viseringens giltighet, är det fortfarande nödvändigt att fastställa huruvida en person, enligt inresevillkoret i kodexen om Schengengränserna, är skyldig att inneha en giltig visering i en giltig resehandling.

37. Jag kommer att inleda mitt resonemang med att visa varför en bokstavlig tolkning är otillräcklig, eftersom de olika språkversionerna skiljer sig åt, och varför det behövs en systematisk analys. Därefter kontrollerar jag om den teleologiska tolkningen överensstämmer med resultatet av den systematiska analysen och avslutar med mina slutsatser i frågan.

1. Varför en bokstavlig tolkning är otillräcklig och skillnaderna mellan olika språkversioner

38. Artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna innehåller en uppräkning av vilka villkor tredjelandsmedborgare måste uppfylla för att få lov att resa in i unionen. I artikeln anges fem kumulativa villkor. I led a anges att tredjelandsmedborgaren ska vara ”innehavare av en eller flera giltiga resehandlingar som tillåter passage av gränsen” och i led b anges att tredjelandsmedborgaren ska inneha ”giltig visering”, om sådan krävs.

13 — Man skulle således kunna tänka sig att klaganden i det nationella målet inte, enbart på grund av att det pass som visades upp var ogiltigt, hade kunnat föregripa det beslut avseende viseringen som det ankom gränspolisen att fatta och att flygbolaget, vid ombordstigningen i Moskva, inte hade kunnat neka den berörda passageraren inresa. För det första angavs det nämligen uttryckligen i passet att de viseringar som återfanns i det var giltiga och för det andra är rätten att återkalla en visering enligt viseringskodexen i vilket fall som helst förbehållen medlemsstaternas behöriga myndigheter. Om flygbolaget hade handlat annorlunda, och hade ansett att viseringen var ogiltig enbart av det skälet att passet i fråga inte längre var giltigt, och till följd av detta nekat passageraren att stiga ombord i Moskva, hade de garantier som anges i artikel 34 i viseringskodexen blivit verkningslösa.

39. Redan av en strikt bokstavlig tolkning av artikel 5.1 förefaller dels villkoret att inneha en giltig resehandling ha skilts från villkoret att inneha en visering, dels lagstiftaren inte ha preciserat vilka villkor som gäller för det ”fysiska” uppvisandet av dessa handlingar.

40. Mot bakgrund av vad den finländska regeringen har anfört är jag dock av uppfattningen att artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna, trots att den inte innehåller någon uttrycklig skyldighet att vid passagen av unionens yttre gränser uppvisa en giltig visering i en giltig resehandling, med hänsyn till vilket system den ingår i inte kan betraktas isolerat. Artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna ska därför inte bara jämföras med alla övriga bestämmelser i den kodexen utan även med relevanta bestämmelser i viseringskodexen, som kodexen om Schengengränserna är nära knuten till. [14]

41. Av tradition bör den bokstavliga tolkningen således kompletteras med en systematisk och teleologisk tolkning. Detta gäller i ännu högre grad eftersom de berörda parter som har intervenerat i förevarande mål har hänvisat till artikel 7.3 a i) i kodexen om Schengengränserna för att diskutera frågan om huruvida det med giltig visering i artikel 5.1 i den kodexen avses samma sak som i viseringskodexen, det vill säga i första hand en visering som återfinns i en giltig resehandling. Enligt den finländska regeringen anges det i artikel 7.3 a i) i kodexen om Schengengränserna att resehandlingen ska ”åtföljas” av den giltiga viseringen, och att endast en giltig resehandling innehållande viseringen därför får uppvisas vid gränsen.

42. Klaganden i det nationella målet har på den punkten påpekat att även om det i den lettiska språkversionen av artikel 7.3 a i) i kodexen om Schengengränserna uttryckligen anges att viseringen ska återfinnas i resehandlingen är detta inte fallet i andra språkversioner. I den danska, den engelska, den franska och den svenska språkversionen krävs endast att resehandlingen ska ”åtföljas” av viseringen, vilket inte nödvändigtvis innebär att viseringen rent fysiskt måste införas i resehandlingen.

43. Även om den fråga som ställts rör tolkningen av artikel 5 i kodexen om Schengengränserna, med avseende på vilken inga skillnader mellan språkversionerna har anförts, bör det noteras att artikel 7 i samma kodex utgör en grundläggande bestämmelse vad gäller den gemensamma förvaltningen av unionens yttre gränser och kan underlätta tolkningen av artikel 5.

44. I detta avseende erinras om att behovet av en enhetlig tillämpning och tolkning av en unionsrättsakt utesluter att texten betraktas isolerad i en av sina versioner. I stället ska rättsakten tolkas i förhållande både till upphovsmannens verkliga avsikt och till det av denne eftersträvade syftet, särskilt mot bakgrund av samtliga språkversioner [15]. Den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse kan inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller i detta hänseende tillmätas större betydelse än övriga språkversioner, eftersom ett sådant synsätt skulle strida mot kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten [16].

45. Eftersom det både är nödvändigt att bekräfta den första slutsatsen från den bokstavliga tolkningen av artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna och att övervinna de tolkningsproblem som är kopplade till de olika språkversionerna av artikel 7.3 a i) i nämnda kodex, måste resonemanget kompletteras med en systematisk och teleologisk tolkning.

2. Systematisk tolkning

46. Eftersom utfärdandet av viseringar föregår den kontroll som görs vid unionens yttersta gränser inleder jag min bedömning med en analys av viseringskodexen.

14 — Se, exempelvis, artikel 21.1 i viseringskodexen.

15 — Dom Zurita García och Choque Cabrera (C-261/08 och C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

16 — Dom Zurita García och Choque Cabrera (EU:C:2009:648, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

47. I huvudsak ska en tredjelandsmedborgare således till det behöriga konsulatet inge sin ansökan om visering under de tre månader som föregår den tidpunkt då det planerade besöket ska inledas. [17] Vederbörande ska särskilt inge ett harmoniserat ansökningsformulär [18] och en resehandling [19] som ska vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för avresan från medlemsstaternas territorium. [20] Resehandlingen ska omfatta minst två tomma sidor och ska ha utfärdats under den föregående tioårsperioden. [21] I fälten 12–16 i det harmoniserade ansökningsformuläret ska det bland annat lämnas upplysningar om vilken typ av resehandling som den sökande har ingett, resehandlingens nummer, utfärdandedatum och giltighetstid samt vilken myndighet som utfärdat resehandlingen.

48. När den fullständiga viseringsansökan ingetts till den behöriga myndigheten ska denna fastställa ”huruvida sökanden uppfyller inresevillkoren i artikel 5.1 a, c, d och e i kodexen om Schengengränserna” [22] och framför allt att ”den resehandling som läggs fram inte är en efterbildning eller förfalskning”. [23] Vid en visering för flera inresor, som den visering som utfärdades inom ramen för det nationella målet, ska giltighetstiden vara mellan sex månader och fem år. [24]

49. Därefter ifylls viseringsmärket i enlighet med de villkor som anges i artikel 27 i viseringskodexen och bilaga VII till denna. Viseringsmärket innehåller upplysningar om under vilken period innehavaren får genomföra sin planerade vistelse, numret på den resehandling på vilken viseringsmärket har påförts, såvida inte viseringsmärket påförts ett separat blad [25]. Viseringsmärket påförs därefter i enlighet med föreskrifterna i artikel 29 och bilaga VIII i viseringskodexen. Viseringsmärket ska i princip placeras ”på den första sidan i resehandlingen som inte innehåller några noteringar eller stämplar” [26] såvida inte viseringen har påförts ett separat blad [27].

50. Utfärdandet av viseringen sker inte samtidigt som passagen av unionens yttre gräns [28], och detta gäller i ännu högre grad viseringar för flera inresor, vilka vi har sett kan vara giltiga mellan sex månader och fem år. I viseringskodexen anges emellertid ett krav på att den resehandling som inges i samband med ansökan ska vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för avresan från unionens territorium [29]. I vilket fall som helst erinrar jag om att denna precisering endast gäller villkoren vid själva ansökan om visering och att de konsulära myndigheterna hur som helst inte har bestämt vad som ska ske med resehandlingen mellan tidpunkten för inlämnandet av viseringsansökan och tidpunkten för den faktiska passagen av unionens yttre gränser.

51. När de konsulära myndigheterna har kontrollerat att den resehandling som ingetts är giltig och viseringen utfärdats utgör gränskontrollen således en separat etapp. [30]

17 — Artikel 9.1 i viseringskodexen.
18 — Artikel 10.3 a och bilaga I i viseringskodexen.
19 — Artikel 10.3 b i viseringskodexen.
20 — I det fall det rör sig om flera besök, som i det nationella målet, se artikel 12 a i viseringskodexen.
21 — Artikel 12 b respektive 12 c i viseringskodexen.
22 — Artikel 21 i viseringskodexen.
23 — Artikel 21.3 a i viseringskodexen.
24 — Artikel 24.2 i viseringskodexen.
25 — Se punkt 6 i bilaga VII till viseringskodexen.
26 — Punkt 1 i bilaga VIII till viseringskodexen.
27 — Se artikel 29.2, 29.3 och 29.5 i viseringskodexen.
28 — Utan undantag: se kapitel VI i viseringskodexen.
29 — Artikel 12 a i viseringskodexen.
30 — I artikel 30 i viseringskodexen anges att enbart innehav av en visering inte ger automatisk rätt till inresa.

52. Vad gäller kodexen om Schengengränserna noterar jag inledningsvis att syftet med denna är att införa ”regler för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser” [31]. Det förefaller som denna regel i grunden är tänkt att tillämpas på ett enhetligt sätt och jag delar i detta hänseende den oro som klaganden i det nationella målet har gett uttryck för, eftersom medlemsstaternas tillämpningspraxis skiljer sig åt.

53. Jag har redan erinrat om att de inresevillkor som fastställs i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna innehåller en skyldighet att vara innehavare av en eller flera giltiga resehandlingar som tillåter passage av gränsen samt en skyldighet att inneha en giltig visering om sådan krävs. Det ska dock påpekas att det i denna uppräkning av villkor inte anges någon skyldighet att uppvisa *den* giltiga resehandlingen tillsammans med *den* giltiga viseringen.

54. I samband med en tredjelandsmedborgares gränspassage underkastas vederbörande noggranna kontroller som består av en kontroll av att villkoren i artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna är uppfyllda samt en ingående undersökning av att tredjelandsmedborgaren är i besittning av en giltig resehandling ”som ... inte har upphört” och att handlingen ”*åtföljs* av den visering ... som krävs”. [32] Inrese- och utresestämplarna i ”resehandlingen” undersöks också i syfte att genom jämförelse av inrese- och utresedatum kontrollera att personen inte redan har överskridit den maximalt tillåtna längden för vistelse på medlemsstaternas territorium.

55. I samband med de noggranna kontroller som föreskrivs i artikel 7.3 i kodexen om Schengengränserna är det nödvändigt att göra åtskillnad mellan två olika etapper. Den första etappen består av en enkel kontroll av innehav av en giltig resehandling – det vill säga en kontroll av om tredjelandsmedborgaren rent faktiskt är innehavare av en giltig resehandling. Den egentliga undersökningen sker sedan i en andra etapp. I denna undersöker man mer ingående om det finns tecken på efterbildningar eller förfalskningar, jämför inrese- och utresedatum, kontrollerar att det finns tillräckliga medel för återresan etcetera [33].

56. Att kravet att uppvisa en giltig resehandling och kravet på att uppvisa en giltig visering ska betraktas separat, som presumerades vid läsningen av artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna, har således bekräftats.

57. När ovannämnda kontroller har genomförts tillåts personen i fråga resa in i landet. I så fall stämplar myndigheterna systematiskt tredjelandsmedborgarens in- och utresehandlingar, [34] som är ”*försedda* med en giltig visering, vilka tillåter tredjelandsmedborgare att passera gränsen” [35]. Giltighetsvillkoret anges endast i fråga om viseringen, inte i fråga om resehandlingen.

58. Om tredjelandsmedborgaren däremot inte uppfyller alla de villkor som anges i artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna nekas inresan genom ett motiverat beslut som meddelas på ett standardformulär. [36] Bland de skäl för att neka inresa som anges i detta formulär finns dels att personen saknar giltiga resehandlingar, [37] dels att vederbörande saknar giltiga viseringar. [38]

31 — Artikel 1 i kodexen om Schengengränserna.

32 — Artikel 7.3 a i) i kodexen om Schengengränserna. Min kursivering.

33 — Artikel 7.3 a ii–vi) i kodexen om Schengengränserna. Vid tredjelandsmedborgarens utresa från det nationella territoriet görs på nytt en viss åtskillnad i kodexen om Schengengränserna genom att det föreskrivs att den ingående undersökningen ska omfatta en kontroll av att tredjelandsmedborgaren är i besittning av en giltig resehandling för gränsövergång [artikel 7.3 b i) i kodexen om Schengengränserna] samt att undersökningen också ”får ... omfatta ... [k]ontroll av att personen innehar en giltig visering, om detta krävs” [artikel 7.3 c i) i samma kodex].

34 — Artikel 10.1 i kodexen om Schengengränserna.

35 — Artikel 10.1 a i kodexen om Schengengränserna. Min kursivering.

36 — Se artikel 13.2 i kodexen om Schengengränserna.

37 — Se punkt A i formuläret i del B i bilaga V till kodexen om Schengengränserna.

38 — Se punkt C i formuläret i del B i bilaga V till kodexen om Schengengränserna.

59. Av ovanstående analys framgår att lagstiftaren inte uttryckligen har föreskrivit att den giltiga viseringen måste återfinnas i en giltig resehandling. Det är inte bara i artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna som det görs en åtskillnad mellan de två inresevillkoren, utan en sådan åtskillnad framgår även av andra bestämmelsers systematik [39].

60. Varken ur bokstavlig eller ur systematisk synvinkel finns det något som hindrar att artikel 5 tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som är skyldig att inneha en visering för att beviljas inresa i unionen inte är skyldig att inneha en giltig visering i en giltig resehandling.

61. Det återstår dock att kontrollera att en sådan tolkning inte äventyrar de mål som eftersträvas i viseringskodexen och kodexen om Schengengränserna.

3. Teleologisk tolkning

62. Genom kodexen om Schengengränserna införs ett system för gränsövervakningen som syftar till att förhindra obehörig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och att vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt och att gripa sådana personer [40]. I skäl 6 i kodexen om Schengengränserna anges dessutom att gränskontroll ”är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll” och att gränskontrollen bör bidra till ”kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.” [41]

63. Enligt domstolen ingår kodexen om Schengengränserna ”i den mer övergripande ramen för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet. ... De bestämmelser som infördes genom Schengenavtalet vilar således på att de harmoniserade bestämmelserna om kontroller vid de yttre gränserna iakttas. De vilar även på att villkoren i kodexen om Schengengränserna för inresa för tredjelandsmedborgare till de medlemsstater som är parter i detta avtal iakttas strikt. Var och en av de medlemsstater vars territorier utgör en del av Schengenområdet ska nämligen vara övertygad om att de övriga medlemsstater som utgör en del av detta område utför effektiva och noggranna kontroller.” [42] Enligt domstolen ”har in- och utresekontroller [vidare] till syfte, dels att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det, dels att hindra personer från att kringgå dessa”. [43]

64. Antagandet av viseringskodexen är också ett led i det övergripande syftet att gradvis skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och viseringskodexen eftersträvar i sig två mål, dels att skapa ett mångsidigt system som syftar till att underlätta lagligt resande, dels att ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av nationell lagstiftning och förfaranden för att utfärda viseringar [44]. Vid tolkningen av viseringskodexen ska domstolen således se till att varken målet att underlätta lagligt resande eller målet att förhindra skillnader i behandlingen av viseringsansökan äventyras. [45]

39 — Denna slutsats förefaller dessutom bekräftas av punkt 6.1 i kommissionens praktiska handledning för gränsbevakningspersonal (Schengenhandboken) [K(2006) 5186 slutlig av den 6 november 2006].

40 — Artikel 12.1 i kodexen om Schengengränserna och dom parlamentet/rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 70).

41 — Dom parlamentet/rådet (EU:C:2012:516, punkt 70) och ANAFE (C-606/10, EU:C:2012:348, punkt 24).

42 — Dom ANAFE (EU:C:2012:348, punkterna 25 och 26).

43 — Dom Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

44 — Se skäl 3 i viseringskodexen och dom Vo (EU:C:2012:202, punkterna 34 och 35).

45 — Dom Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkterna 52 och 54).

65. Den finländska regeringen har gjort gällande att det blir lättare att förverkliga målen om säkerhet, smidig gränspassage, förhindrandet av hot mot den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan, kampen mot gränsöverskridande brottslighet, olaglig invandring och människohandel om den giltiga viseringen återfinns i en resehandling som också är giltig.

66. Denna uppfattning ska inte överskattas och har i alla händelser inte något avgörande värde.

67. I samband med redogörelsen av det system som har införts genom att kombinera kodexen om Schengengränserna och viseringskodexen belyste jag vissa aspekter som, samtidigt som de garanterar effektiva gränskontroller, gör det omöjligt att vidhålla den finländska regeringens uppfattning. De myndigheter som ansvarar för kontrollen av de yttre gränserna har, i det nationella målet, mottagit både den resehandling som låg till grund för utfärdandet av viseringen och den ”nya” resehandlingen. De har således kunnat försäkra sig om att den handling som ingavs i samband med viseringsansökan – och som rent faktiskt har undersökts av de behöriga konsulära myndigheterna – motsvarar den handling som innehåller den giltiga viseringen, vilken visades upp vid passagen av unionens yttre gräns. Uppvisandet av den giltiga resehandlingen gör det dessutom möjligt för myndigheterna att bland annat bekräfta den berörda tredjelandsmedborgarens identitet och kontrollera att det första inresevillkoret är uppfyllt. Tack vare att de två resehandlingar som följer på varandra i tiden uppvisades på samma gång kunde myndigheterna även granska inrese- och utresestämplarna, för att kontrollera att den maximalt tillåtna längden för vistelsen inte har överskridits.

68. Jag medger att det för de berörda medlemsstaterna är oerhört viktigt att de kan utföra en effektiv och ändamålsenlig kontroll av unionens yttre gränser, och att uppvisandet av två olika resehandlingar, en giltig och en ogiltig, eventuellt i viss mån försvårar de ansvariga kontrollmyndigheternas uppgift [46]. Samtidigt har det emellertid inte visats att de omständigheter som är i fråga i förevarande mål har äventyrat eller skulle äventyra det säkerhetsmål som eftersträvas i kodexen om Schengengränserna.

69. I detta hänseende noterar jag en stor skillnad mellan förevarande mål och de återkommande praktiska svårigheter som den finländska regeringen har anfört, när gränskontrollen är knuten till den omständigheten att vissa tredjelandsmedborgare infinner sig vid gränserna med fler än två resehandlingar, såväl giltiga som ogiltiga.

4. Slutsatser

70. Att bevilja en tredjelandsmedborgare inresa, när denne vid kontrollen vid unionens yttre gräns uppvisar såväl en ogiltig resehandling med den visering som krävs för vederbörandes inresa i unionen som en giltig resehandling, förefaller även vara i linje med internationella normer. Air Baltic Corporation och den lettiska regeringen har själva konstaterat, vilket inte har bestritts, att det i punkt 3.53 i bilaga 9 till den konvention om civil luftfart som antogs i Chicago den 7 december 1944 rekommenderas att man, i det fall giltighetstiden för en resehandling som innehåller den giltiga viseringen har löpt ut, fortsätter att betrakta viseringen som giltig ända fram till den ursprungligen angivna tidpunkten, såvitt viseringen åtföljer en giltig resehandling.

46 — I vilket fall som helst blir uppgiften inte mer betungande än vid det undantag som anges i artikel 10.3 andra stycket i kodexen om Schengengränserna, enligt vilket myndigheterna på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren får slopa inrese- eller utresestämpeln. I sådana fall ska inresa eller utresa registreras på ett separat blad innehållande olika uppgifter och överlämnas till nämnda tredjelandsmedborgare. För att kontrollera att den maximalt tillåtna längden på vistelsen inte har överskridits är myndigheterna också i ett sådant fall tvungna att kontrollera två olika handlingar, det vill säga dels det separata bladet, dels den resehandling som, i förekommande fall, innehåller den giltiga viseringen. Under vissa villkor får även viseringsmärket påföras ett separat blad (se artikel 29.2, 29.3 och 29.5 i viseringskodexen).

71. Den lettiska regeringen betvivlar likväl att detta kan överföras inom ramen för kodexen för Schengengränserna, eftersom det i nämnda konvention rekommenderas att en sådan praxis tillämpas i ett sammanhang där viseringen endast ger tredjelandsmedborgaren rätt att resa in i det land som har utfärdat viseringen. Det ska dock noteras att unionen, även om den inte är part i denna konvention, i viss mån redan delvis har övertagit denna internationella standard, eftersom en ändring av handledningen om handläggningen av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar[47], som infördes genom kommissionens genomförandebeslut K(2011) 5501 slutlig av den 4 augusti 2011, har lett till införandet av ett nytt stycke i punkt 4.1.1. Enligt detta ska ”en resenär i princip ... inneha en giltig visering i en giltig resehandling. Om alla tomma sidor i resehandlingen för den som innehar en Schengenvisering har använts för viseringar eller inrese- och utresestämplar får vederbörande resa med en resehandling som är ’fullständig’, men ogiltig, och som innehåller den giltiga viseringen, samt en ny resehandling”.[48]

72. Kommissionen har således ansett att uppvisandet av två olika resehandlingar, en ogiltig men med den giltiga viseringen, och en giltig men utan visering, inte äventyrar en effektiv kontroll av unionens yttre gränser. Vid förhandlingen preciserade den lettiska regeringen å sin sida att den har genomfört denna rekommendation i samband med en reform av den nationella lagstiftningen.

73. I punkt 4.1.1 i handledningen om handläggningen av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar tas visserligen endast det fall upp då den resehandling som innehåller viseringen blir ogiltig på grund av att handlingen saknar tomma sidor, och dessutom är detta bara en rekommendation. Trots det är det viktigt att garantera att alla syften som eftersträvas med viseringskodexen förverkligas, däribland att förhindra visashopping och skillnader i behandlingen av viseringssökande.[49]

74. I detta hänseende har de skillnader i nationell praxis som den hänskjutande domstolen, klaganden i det nationella målet och den lettiska regeringen framhållit visat sig vara bekymmersamma eftersom de får till följd att unionens yttre gränser blir mer eller mindre genomträngliga. Det finns därför en verklig risk, vilket Air Baltic Corporation har konstaterat, att nationella myndigheters handlingsfrihet att bevilja eller neka inresa i unionen vid uppvisandet av två resehandlingar, en ogiltig med visering och en giltig utan visering, blir ett urvalskriterium för valet av medlemsstat genom vilken tredjelandsmedborgaren önskar resa in i unionen. Därför förefaller det nödvändigt att harmonisera gränspolisens praxis även i andra fall än när det saknas tomma sidor i resehandlingen.

75. De skäl som har fått det tredjeland som utfärdade resehandlingen att ogiltigförklara densamma meddelas dessutom för det mesta inte myndigheterna i de medlemsstater som ansvarar för kontrollen av de yttre gränserna. I det nationella målet förblir dessa skäl okända. Men då ogiltigheten ”korrigeras” genom uppvisandet av en resehandling vars giltighetstid inte överskrider den maximalt tillåtna längden på vistelsen i unionen, och efter att erforderliga kontroller av den nya handlingens äkthet har gjorts, saknas det enligt min mening skäl att begränsa rätten till inresa för den tredjelandsmedborgare som både uppvisar en ogiltig resehandling och en giltig resehandling till det fall då ogiltigheten beror på att det saknas tomma sidor.

76. Om kommissionen och de medlemsstater som i det sistnämnda fallet har följt kommissionens rekommendation inte har bedömt att kontrollen av vistelsens längd har försvårats på grund av uppvisandet av olika resehandlingar, har jag i alla händelser svårt att förstå varför detta skulle vara fallet i förevarande mål. Som jag redan har framhållit gör den tidsmässiga kontinuitet som säkerställs

47 — Beslut K(2010) 1620 slutlig av den 19 mars 2010.

48 — Redan i Schengenhandboken angavs att avsaknaden av tomma sidor i ett pass inte i sig var ett giltigt och tillräckligt skäl för att neka en person inresa (se punkt 4.5 i ovannämnda handbok).

49 — Se skäl 18 i viseringskodexen. Av den lettiska regeringens yttrande att döma förefaller den indiska medborgaren i det nationella målet emellertid ha haft rätt att resa in i unionen om han, under samma villkor, hade infunnit sig vid gränsen till andra medlemsstater än Republiken Lettland.

genom de två handlingar som den indiske medborgaren visade upp det möjligt för gränspolisen att försäkra sig om att det antal dagar som vederbörande får lov att vistas i unionen inte har överskridits. Slutligen anser jag att en sådan möjlighet inte påverkar tillämpningen av artikel 11 i kodexen om Schengengränserna, i vilken det anges att ”[o]m en tredjelandsmedborgares resehandling saknar inresestämpel har de behöriga nationella myndigheterna rätt att anta att innehavaren inte uppfyller eller inte längre uppfyller de villkor för vistelsens varaktighet som är tillämpliga i den berörda medlemsstaten”, eftersom denna presumtion kan motbevisas.

77. Mot bakgrund av allt som ovan anförts anser jag att artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas så, att den giltiga visering som krävs av en tredjelandsmedborgare som är skyldig att inneha visering vid passagen av unionens yttre gränser inte nödvändigtvis måste återfinnas i en giltig resehandling, och att de inresevillkor som anges i artikel 5.1 a och 5.1 b i nämnda kodex kan betraktas separat, förutsatt att nämnda tredjelandsmedborgare i samband med passagen av de yttre gränserna uppvisar en äkta resehandling vars giltighetstid omfattar den maximalt tillåtna längden på den vistelse som Schengenviseringen ger rätt till, när denna visering i sig återfinns i en resehandling som har blivit ogiltig.

C – *Den tredje tolkningsfrågan*

78. I det fall kodexen om Schengengränserna och viseringskodexen inte innebär att tredjelandsmedborgare som omfattas av skyldigheten att inneha visering är förpliktade att låta viseringen ingå i en giltig resehandling frågar sig den hänskjutande domstolen, i huvudsak, huruvida medlemsstaterna får lägga till nya inresevillkor till de villkor som redan finns i ovannämnda två kodexar.

79. Även om inresevillkoren räknas upp i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna ska denna artikel jämföras med artikel 13 i samma kodex, som behandlar fall av nekad inresa.

80. Således ska ”[e]n tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 5.1 och inte tillhör de kategorier av personer som anges i artikel 5.1 ... nekas inresa”. Tredjelandsmedborgaren ska underrättas om beslutet att neka honom eller henne inresa med hjälp av ett harmoniserat formulär.[50] I detta formulär anges nio skäl för att neka inresa. Åtta av dessa påminner om inresevillkoren i artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna.[51]

81. Det är bara ett skäl som inte direkt är kopplat till artikel 5, nämligen det skäl som rör överskridandet av den maximalt tillåtna längden på vistelsen.

82. I vilket fall som helst innebär det harmoniserade formuläret att gränspolisen inte kan lägga till ytterligare ett skäl för nekad inresa i uppräkningen.

83. Mot bakgrund av vad domstolen i domen i målet Koushkaki[52] konstaterade i fråga om artikel 32 i viseringskodexen, talar det faktum att artikel 13 i kodexen om Schengengränserna, jämförd med artikel 5 i samma kodex, innehåller en förteckning över de precisa skäl på grundval av vilka ett beslut att avslå en viseringsansökan fattas, samtidigt som det anges att de skäl som ligger till grund för avslaget ska meddelas sökande med hjälp av formuläret i bilaga V till kodexen om Schengengränserna ”för att förteckningen över de skäl för avslag som räknas upp ... är uttömmande”.

50 — Del B i bilaga V till kodexen om Schengengränserna.

51 — Skälen för nekad inresa A och B har drag av artikel 5.1 a i kodexen om Schengengränserna. Skälen för nekad inresa C och D påminner om artikel 5.1 b i samma kodex. Skälen för nekad inresa E och G har drag av artikel 5.1 c i den kodexen. Skälet för nekad inresa H påminner om artikel 5.1 d och 5.1 e i den kodexen, och skälet för nekad inresa I har även det drag av artikel 5.1 e i den kodexen.

52 — EU:C:2013:862, punkt 38.

84. Det mål att underlätta lagligt resande som eftersträvas i viseringskodexen, och som domstolen erinrar om i punkt 52 i domen i det ovannämnda målet Koushkaki, skulle dessutom äventyras om myndigheterna i en medlemsstat fick neka en tredjelandsmedborgare inresa även om vederbörande uppfyller alla villkor som räknas upp i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna och inte har överskridit den maximalt tillåtna längden på vistelsen.

85. Kampen för att förhindra visashopping syftar dessutom till att garantera en harmoniserad tillämpning av inresevillkoren och konsekvenserna av dessa, det vill säga en harmoniserad tillämpning av skälen för nekad inresa. [53]

86. Jag vill dessutom lägga till att, till skillnad från i målet Koushkaki, är det ytterligare villkor som den nationella lagstiftaren har infört inte jämförbart med de komplicerade bedömningar av enskilda situationer som faller inom det utrymme för skönsmässig bedömning som unionslagstiftaren, enligt domstolen, med avsikt har gett medlemsstaterna vad gäller den konkreta bedömningen av vissa skäl för att neka att utfärda viseringar. [54]

87. Som kommissionen riktigt påpekade vid förhandlingen kan det utrymme för skönsmässig bedömning som ges i domen i det ovannämnda målet Koushkaki inte överföras till de två första, mer tekniska, inresevillkor som räknas upp i artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna. Följaktligen är det inte bara förbjudet för den nationella lagstiftaren att komplettera nämnda villkor med ytterligare ett villkor. Det är i förevarande fall inte heller möjligt att med framgång göra gällande att nämnda lagstiftare har utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att tolka de två första villkoren så att de hör samman på så sätt att det första villkoret endast kan uppfyllas samtidigt med det andra villkoret.

88. Artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna, jämförd med artikel 13 i samma kodex, ska således tolkas så, att medlemsstaterna inte får ålägga tredjelandsmedborgare ytterligare villkor för att kunna beviljas inresa i unionen.

V – **Förslag till avgörande**

89. Mot bakgrund av allt som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Administratīvā apgabaltiesa på följande sätt:

1) Ett beslut om att en Schengenvisering är ogiltig får endast fattas under de villkor som beskrivs i artikel 34 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), och omfattas i vilket fall som helst av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Endast den omständigheten att den resehandling som Schengenviseringen återfinns i har blivit ogiltig kan således inte i sig påverka viseringens giltighet.

2) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som omfattas av skyldigheten att inneha visering, och som infinner sig vid Europeiska unionens yttre gränser med en ogiltig resehandling med giltig visering och en giltig resehandling utan visering, uppfyller villkoren i artikel 5.1 a och artikel 5.1 b i nämnda kodex, förutsatt att den nya resehandlingens giltighetstid omfattar den maximalt tillåtna längden på vistelsen enligt Schengenviseringen.

53 — Se, analogt, dom Koushkaki (EU:C:2013:862, punkt 53).

54 — Se punkt 56 och följande punkter i domen i målet Koushkaki (EU:C:2013:862).

3) Artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna, jämförd med artikel 13 i samma kodex, ska tolkas så, att medlemsstaterna inte får ålägga tredjelandsmedborgare ytterligare villkor för att beviljas inresa i Europeiska unionen.