



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

13. december 2017 *

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – forordning (EF) nr. 810/2009 – artikel 32, stk. 3 – fællesskabskodeks for visa – afslag på visum – ansøgerens ret til at påklage denne afgørelse – en medlemsstats forpligtelse til at sikre adgangen til retsmidler for en domstol«

I sag C-403/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen) ved afgørelse af 28. juni 2016, indgået til Domstolen den 19. juli 2016, i sagen

Soufiane El Hassani

mod

Minister Spraw Zagranicznych,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne C.G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin og E. Regan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. maj 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Soufiane El Hassani ved radca prawny J. Bialas,
- Minister Spraw Zagranicznych ved K. Pawłowska-Nojszewska og M. Arciszewski, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska og K. Straś, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

* Processprog: polsk.

- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved A. Stobiecka-Kuik og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. september 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 32, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (EUT 2009, L 243, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »visumkodeksen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Soufiane El Hassani og Minister Spraw Zagranicznych (udenrigsminister, Polen) vedrørende en afgørelse fra Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Warszawa, Polen), hvorved denne ret afviste påklagen af afgørelsen fra Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie (Republikken Polens konsul i Rabat (Marokko)) af 27. januar 2015, som gav Soufiane El Hassani afslag på udstedelse af et visum.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Det anføres i 29. betragtning til visumkodeksen:
»Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt navnlig i Europarådets [europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«),] og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«
- 4 Denne forordnings artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:
»Ved denne forordning fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.«
- 5 Nævnte forordnings artikel 32, stk. 1 og 3, bestemmer:
»1. Med forbehold af artikel 25, stk. 1, gives der afslag på visum:
[...]
b) hvis der er begrundet tvivl om ægtheden af den dokumentation, der er fremlagt af ansøgeren, eller om rigtigheden af indholdet, om troværdigheden af de udsagn, der er fremsat af ansøgeren, eller om dennes hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.
[...]

3. Ansøgere, der har fået afslag på visum, har ret til at påklage afgørelsen. Klagesager føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om ansøgningen, og i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Medlemsstaterne giver ansøgerne oplysning om den procedure, der skal følges i tilfælde af en klage, jf. bilag VI.«

Polsk ret

- 6 Artikel 76, stk. 1, i ustawa r. o cudzoziemcach (lov om udlændinge) af 12. december 2013 (herefter »udlændingeloven«) bestemmer:

»I tilfælde af afslag på udstedelse af Schengenvisum [...] kan der:

- 1) anmodes om fornyet behandling af sagen ved konsulen, såfremt afgørelsen er truffet af denne myndighed
- 2) klages til Komendant Główny Straży Granicznej (overkommandanten for grænseforvaltningen), såfremt afgørelsen er truffet af Komendant placówki Straży Granicznej (kommandanten for grænseforvaltningen).«

- 7 Artikel 5 i ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (lov om retspleje ved forvaltningsdomstolene) af 30. august 2002 (herefter »forvaltningsdomstolsloven«) bestemmer:

»Forvaltningsdomstolene har ikke kompetence i sager:

[...]

- 4) om konsulernes udstedelse af visa; dette gælder ikke for visa, som udstedes til udlændinge, som i henhold til artikel 2, nr. 4, i ustawa [...] r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin [(lov om EU-borgeres og deres familiemedlemmers indrejse i, ophold i og udrejse fra Republikken Polen) af 14. juli 2006 (herefter »indrejseloven«) er familiemedlemmer til en EU-borger, til en statsborger i en af medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning, som er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [(EØS)], eller til en statsborger i Det Schweiziske Forbund.«

- 8 Forvaltningsdomstolslovens artikel 58, stk. 1, fastsætter:

»Retten afviser at behandle sagen:

- 1) såfremt forvaltningsdomstolen ikke har kompetence; [...]«

- 9 Indrejselovens artikel 2 har følgende ordlyd:

»I denne lov forstås ved:

[...]

- 3) EU-borger – enhver udlænding, der
 - a) er statsborger i en EU-medlemsstat
 - b) er statsborger i en af medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning, som er part i [EØS-]aftalen [...]
 - c) er statsborger i Det Schweiziske Forbund

- 4) familiemedlem: en udlænding, som – uanset om vedkommende er EU-borger eller ej – er
 - a) ægtefælle til en EU-borger
 - b) direkte efterkommer af en EU-borger eller dennes ægtefælle, og som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af EU-borgeren eller dennes ægtefælle
 - c) slægtninge i opstigende linje til en EU-borger eller dennes ægtefælle, som forsørges af EU-borgeren eller dennes ægtefælle.«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Soufiane El Hassani indgav en ansøgning om Schengenvisa til Republikken Polens konsul i Rabat med henblik på at besøge sin hustru og sit barn, som er polske statsborgere. Ved afgørelse af 5. januar 2015 meddelte konsulen afslag på denne ansøgning.
- 11 Som fastsat i de polske processuelle regler indgav Soufiane El Hassani en anmodning om fornyet behandling af sagen ved samme konsul, som den 27. januar 2015 på ny gav afslag på hans ansøgning med den begrundelse, at der ikke var nogen sikkerhed for, at Soufiane El Hassani havde til hensigt at forlade polsk område inden udløbet af visummets gyldighedsperiode.
- 12 Sagsøgeren i hovedsagen påklagede således denne afgørelse til Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Warszawa). Han gjorde i det væsentlige gældende, at afslaget på at udstede et visum under disse omstændigheder udgjorde en tilsidesættelse af udlændingelovens artikel 60, sammenholdt med EMRK's artikel 8. Han var desuden af den opfattelse, at udlændingelovens artikel 76 ikke fastsætter en beskyttelsesstandard, som er i overensstemmelse med den, der kræves efter EMRK's artikel 13.
- 13 Soufiane El Hassani gjorde ligeledes gældende, at selv om hans hustru og barn var polske statsborgere, gav denne lovgivning ham ikke, til forskel fra udenlandske ægtefæller til statsborgere fra andre EU-medlemsstater, mulighed for at påklage sagen til en forvaltningsdomstol i tilfælde af afslag på udstedelse af visum.
- 14 I sit svarskrift af 30. marts 2015 påstod udenrigsministeren sagen afvist i henhold til forvaltningsdomstolslovens artikel 5, nr. 4, og subsidiært frifindelse samt afslutning af sagen.
- 15 Følgelig anmodede Soufiane El Hassani Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Warszawa) om at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, med henblik på at afgøre, om anvendelsesområdet for denne bestemmelse ligeledes omfatter retten til at påklage afgørelsen om afslag på udstedelse af visum til domstolene.
- 16 Ved afgørelse af 24. november 2015 afviste Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Warszawa) sagen på grundlag af forvaltningsdomstolslovens artikel 5, nr. 4), idet den fandt, at klager over afgørelser om afslag på udstedelse af Schengenvisa, der er truffet af konsulen, ikke henhører under forvaltningsdomstolens kompetence. Denne ret afviste i øvrigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.
- 17 Den 28. april 2016 iværksatte Soufiane El Hassani kassationsappel ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen), idet han i det væsentlige har gjort gældende, at han som tredjelandstatsborger, idet han ikke er familiemedlem til en EU-borger som omhandlet i indrejseloven, er blevet nægtet adgang til effektive retsmidler for en national retsinstans, hvilket udgør en tilsidesættelse af EMRK's artikel 13 og visumkodeksens artikel 32, stk. 3, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som sikrer adgangen til effektive retsmidler for en domstol.

- 18 Ifølge den forelæggende ret afhænger muligheden for til en forvaltningsdomstol at påklage en afgørelse om en visumansøgning både af den myndighed, som har truffet den anfægtede afgørelse, og af, hvilken status den person, der påklager sagen, har.
- 19 Selv om afgørelserne fra de nationale myndigheder om afslag på udstedelse af visum, som træffes af kommandanten ved en grænseforvaltning eller af udenrigsministeren, eller afslag på forlængelse af et visum, som træffes af en Voivode (guvernør, Polen), kan påklages til en forvaltningsdomstol, er dette ikke altid tilfældet for afgørelsen om afslag på udstedelse af et visum, herunder et Schengenvisum, der træffes af en konsul. En sådan afgørelse kan kun påklages af en tredjelandstatsborger, hvis denne er familiemedlem til en statsborger i en EU-medlemsstat, til en statsborger i en af medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning, som er part i EØS-aftalen, eller til en statsborger i Det Schweiziske Forbund som omhandlet i indrejselovens artikel 2, nr. 4). Andre tredjelandstatsborgere har kun adgang til et retsmiddel på forvaltningsniveau, dvs. anmodningen om fornyet behandling af sagen ved samme myndighed i henhold til udlændingelovens artikel 76, stk. 1, nr. 1.
- 20 Den forelæggende ret har bemærket, at forvaltningsdomstolenes manglende kompetence i sager vedrørende et visum udstedt af konsulerne, således som det er fastsat i forvaltningsdomstolslovens artikel 5, nr. 4), kan være i strid med visumkodeksens artikel 32, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 1, som sikrer adgangen til effektive retsmidler for en domstol.
- 21 På denne baggrund har Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 32, stk. 3, i [visumkodeksen] i betragtning af 29. betragtning [hertil] og af [chartrets] artikel 47, stk. 1, [...] fortolkes således, at den forpligter en medlemsstat til at sikre en mulighed for at påklage afgørelsen (et retsmiddel) for en domstol?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 22 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 32, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den forpligter en medlemsstat til at foreskrive et retsmiddel for en domstol.
- 23 Det bemærkes, at ifølge ordlyden af visumkodeksens artikel 32, stk. 3, har ansøgere, der har fået afslag på visum, ret til at »påklage« afgørelsen, idet klagesagen skal føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om ansøgningen, og »i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning«.
- 24 Det følger heraf, at i tilfælde af en endelig beslutning om afslag på visum giver denne bestemmelse udtrykkeligt visumansøgere mulighed for at føre en klagesag i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, der har truffet denne afgørelse.
- 25 EU-lovgiver har således overladt det til medlemsstaterne at træffe afgørelse om karakteren af og de konkrete ordninger i forbindelse med de retsmidler, der er til rådighed for visumansøgere.
- 26 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af borgernes rettigheder, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (dom af 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

- 27 Det følger heraf, at to kumulative betingelser, nemlig overholdelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal være opfyldt, for at en medlemsstat kan påberåbe sig princippet om procesautonomi i situationer, der er reguleret af EU-retten (dom af 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 49).
- 28 Disse krav om ækvivalens og effektivitet er udtryk for medlemsstaternes almindelige forpligtelse til at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten. De gælder såvel med hensyn til udpegningen af de retsinstanser, der har kompetence til at påkende sager, der støttes på disse rettigheder, som med hensyn til definitionen af de processuelle regler (dom af 18.3.2010, Alassini m.fl., C-317/08 – C-320/08, EU:C:2010:146, præmis 49).
- 29 Hvad for det første angår ækvivalensprincippet bemærkes, at dette kræver, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på søgsmål, finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og lignende søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret (dom af 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Hvad for det andet angår effektivitetsprincippet må en national procesregel som den i hovedsagen omhandlede ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (dom af 15.3.2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Det tilkommer den forelæggende ret, som er enekompetent til at fortolke national ret, at afgøre, om og i hvilket omfang den i hovedsagen omhandlede ordning om fornyet behandling opfylder disse krav.
- 32 Den nationale ret skal i denne henseende tage den omstændighed i betragtning, at fortolkningen af visumkodeksens bestemmelser, således som det fremgår af 29. betragtning hertil, skal foretages under overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de principper, der er anerkendt i chartret.
- 33 Det følger således af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Det er af denne grund, at Domstolen allerede har udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. bl.a. dom af 26.9.2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Imidlertid er det i den foreliggende sag ubestridt, at afslaget på det visum, som sagsøgeren i hovedsagen har ansøgt om, og som blev meddelt ham ved hjælp af standardformularen i bilag VI til visumkodeksen, er støttet på en af de grunde, der er opregnet i kodeksens artikel 32, stk. 1.
- 35 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at visumkodeksen regulerer betingelserne for udstedelse, annullering og inddragelse af ensartede visa, og at medlemsstaternes kompetente myndigheder følgelig kun kan give afslag på et ensartet visum med henvisning til en af de begrundelser, der er fastsat i visumkodeksen (dom af 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 47 og 51).
- 36 Selv om det er korrekt, at de nationale myndigheder ved behandling af visumansøgninger har en bred skønsmargen med hensyn til betingelserne for anvendelse af de afslagsgrunde, der er fastlagt i visumkodeksen, og vurderingen af de relevante faktiske omstændigheder, forholder det sig ikke desto mindre således, at en sådan skønsmargen ingen indflydelse har på, at disse myndigheder direkte anvender en EU-retlig bestemmelse.

- 37 Det følger heraf, at chartret finder anvendelse, når en medlemsstat vedtager en afgørelse om afslag på tildeling af visum i medfør af visumkodeksens artikel 32, stk. 1.
- 38 Chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, bestemmer i stk. 1, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel (jf. i denne retning dom af 17.12.2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Desuden er det i chartrets artikel 47, stk. 2, fastsat, at enhver har ret til en rettergang for en uafhængig og upartisk domstol. Overholdelsen af denne ret forudsætter, at en afgørelse fra en administrativ myndighed, der ikke selv opfylder betingelserne om uafhængighed og upartiskhed, undergives en efterfølgende kontrol af et retsligt organ, der navnlig skal have kompetence til at undersøge alle relevante spørgsmål (dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 55).
- 40 Begrebet uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelse af dømmende myndighed, indebærer først og fremmest, at det pågældende organ er udenforstående i forhold til den myndighed, som har truffet den omtvistede afgørelse (dom af 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 49).
- 41 Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 119 i forslaget til afgørelse, at chartrets artikel 47 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til på et vist tidspunkt under proceduren at sikre muligheden for at indbringe sagen vedrørende en endelig afgørelse om visumafslag for en domstol.
- 42 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at visumkodeksens artikel 32, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at foreskrive et retsmiddel mod afgørelser om visumafslag, for hvilket de nærmere bestemmelser henhører under hver enkelt medlemsstats retsorden under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Dette retsmiddel skal på et vist tidspunkt under proceduren sikre et retsmiddel for en domstol.

Sagsomkostninger

- 43 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 32, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at foreskrive et retsmiddel mod afgørelser om visumafslag, for hvilket de nærmere bestemmelser henhører under hver enkelt medlemsstats retsorden under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Dette retsmiddel skal på et vist tidspunkt under proceduren sikre et retsmiddel for en domstol.

Underskrifter