



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 13 december 2017*

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Förordning (EG) nr 810/2009 – Artikel 32.3 – Gemenskapskodex om viseringar – Beslut om avslag på viseringsansökan – Viseringssökandens rätt att överklaga detta beslut – En medlemsstats skyldighet att säkerställa rätten till domstolsprövning”

I mål C-403/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen) genom beslut av den 28 juni 2016, som inkom till domstolen den 19 juli 2016, i målet

Soufiane El Hassani

mot

Minister Spraw Zagranicznych

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna C.G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin och E. Regan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 maj 2017,

- Soufiane El Hassani, genom J. Białas, radca prawny,
- Minister Spraw Zagranicznych, genom K. Pawłowska-Nojszewska och M. Arciszewski, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska och K. Straś, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: polska.

– Europeiska kommissionen, genom A. Stobiecka-Kuik och C. Cattabriga, båda i egenskap av ombud, och efter att den 7 september 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artikel 32.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (EUT L 243, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1) (nedan kallad viseringskodexen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Soufiane El Hassani och Minister Spraw Zagranicznych (utrikesministern, Polen) angående ett avgörande meddelat av Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Regionala förvaltningsdomstolen i Warszawa, Polen) varigenom den domstolen ogillade Soufiane El Hassanis överklagande av det beslut som Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie (Republiken Polens konsul i Rabat, Marocko) fattade den 27 januari 2015 om avslag på hans ansökan om visering.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skäl 29 i viseringskodexen anges följande:

”Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i [Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen)] och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.”

- 4 I artikel 1.1 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”Genom 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 90 dagar under en 180-dagarsperiod.”

- 5 I artikel 32.1 och 32.3 i viseringskodexen föreskrivs följande:

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

...

- 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.

...

3. Sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga. Överklaganden ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan och i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska tillhandahålla sökanden information om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut, i enlighet med vad som anges i bilaga VI.”

Polsk rätt

- 6 I artikel 76.1 i ustawa o cudzoziemcach (utlänningslag) av den 12 december 2013 (nedan kallad utlänningslagen) föreskrivs följande:

”Beträffande beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering ... gäller följande:

- 1) Beslut som meddelats av ett konsulat får överklagas genom en begäran om att denna myndighet ska ompröva beslutet.
- 2) Beslut som meddelats av Komendant placówki Straży Granicznej (befälhavaren för ett gränspolis kontor) får överklagas till Komendant Główny Straży Granicznej (den högsta befälhavaren för gränspolisen).”

- 7 I artikel 5 i ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (lag om processen i förvaltningsdomstol) av den 30 augusti 2002 (nedan kallad förvaltningsprocesslagen) föreskrivs följande:

”Förvaltningsdomstol är inte behörig att pröva mål som gäller följande:

...

- 4) Visering som har utfärdats av en konsul, såvida det inte är fråga om visering för en utlänning som är familjemedlem till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater, i en stat som ingår i Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) och är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [(EES], eller i Schweiziska edsförbundet, i den mening som avses i artikel 2.4 i Ustawa ... o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (lag om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa till, vistelse i samt utresa från Republiken Polen) av den 14 juli 2006 (nedan kallad inreselagen).”

- 8 I artikel 58.1 i förvaltningsprocesslagen föreskrivs följande:

”Domstolen ska avvisa överklagandet i följande fall:

Om förvaltningsdomstol inte är behörig att pröva målet. ...”

- 9 I artikel 2 i inreselagen föreskrivs följande:

”I denna lag avses med

...

- 3) *unionsmedborgare*: en utlänning
 - a) som är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater,
 - b) som är medborgare i en stat som ingår i Europeiska frihandelssammanslutningen och är part i [EES-avtalet],
 - c) som är medborgare i Schweiziska edsförbundet.

- 4) *familjemedlem*: en utlänning som oberoende av om han eller hon är unionsmedborgare eller inte
- a) är make till en unionsmedborgare,
 - b) är släkt i rakt nedstigande led till en unionsmedborgare eller till dennes make och är yngre än tjugott år eller ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller dennes make,
 - c) är släkt i rakt uppstigande led till unionsmedborgaren eller dennes make.”

Målet vid den hänskjutande domstolen och tolkningsfrågan

- 10 Soufiane El Hassani gav in en ansökan om Schengenvisering till Republiken Polens konsul i Rabat (Marocko), i syfte att kunna besöka sin hustru och sitt barn, vilka är polska medborgare. Ansökan avsågs av konsuln genom beslut av den 5 januari 2015.
- 11 Soufiane El Hassani gav i enlighet med de polska förvaltningsprocessreglerna in en begäran om omprövning till konsuln. Konsuln fann i beslut av den 27 januari 2015 inte skäl att ändra sitt tidigare beslut. Som skäl för beslutet angavs att det inte var säkert att Soufiane El Hassani skulle komma att lämna Polen innan viseringen löpt ut.
- 12 Soufiane El Hassani överklagade då konsulns beslut till Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Regionala förvaltningsdomstolen i Warszawa). Till stöd för sitt överklagande anförde han bland annat att beslutet att avslå viseringsansökan under sådana omständigheter utgör ett åsidosättande av artikel 60 i utlänningslagen, jämförd med artikel 8 i Europakonventionen. Artikel 76 i utlänningslagen föreskriver dessutom inte en skyddsnivå som uppfyller kraven i artikel 13 i Europakonventionen.
- 13 Vidare anförde han att trots att hans hustru och barn är polska medborgare, har han inte rätt att överklaga ett beslut om avslag på en viseringsansökan till förvaltningsdomstol, till skillnad från utländska makar till medborgare i andra medlemsstater i unionen.
- 14 Utrikesministern yrkade i sitt svaromål av den 30 mars 2015 att rätten skulle avvisa överklagandet med stöd av artikel 5.4 i förvaltningsprocesslagen. I andra hand yrkade ministern att rätten skulle ogilla överklagandet eller fastställa att det inte fanns anledning att döma i saken.
- 15 Därefter yrkade Soufiane El Hassani att Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Regionala förvaltningsdomstolen i Warszawa) skulle begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen angående tolkningen av artikel 32.3 i viseringskodexen, för att få klarhet i huruvida tillämpningsområdet för den bestämmelsen även omfattar rätten att överklaga ett avslagsbeslut avseende en viseringsansökan till domstol.
- 16 Genom beslut av den 24 november 2015 avvisade Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Regionala förvaltningsdomstolen i Warszawa) överklagandet med stöd av artikel 5.4 i förvaltningsprocesslagen och anförde att ett överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering inte omfattas av förvaltningsdomstolarnas behörighet. Vidare avsåg den yrkandet om att en tolkningsfråga skulle hänskjutas till EU-domstolen.
- 17 Den 28 april 2016 överklagade Soufiane El Hassani detta beslut till den hänskjutande domstolen, Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen). Till stöd för överklagandet anförde han i allt väsentligt att han som tredjelandsmedborgare som inte är familjemedlem till en medborgare i en av unionens medlemsstater, i den mening som avses i inreselagen, har berövats rätten till ett effektivt rättsmedel inför en nationell domstol, vilket utgör ett åsidosättande av artikel 13 i Europakonventionen och av artikel 32.3 i viseringskodexen, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), vilka garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

- 18 Den hänskjutande domstolen har angett att enligt polsk rätt är möjligheten att överklaga ett beslut om en viseringsansökan till förvaltningsdomstol avhängigt av såväl vilken myndighet som fattat det överklagade beslutet som vilken ställning klaganden har.
- 19 Det förhåller sig nämligen på det sättet att nationella myndighetsbeslut om avslag på en viseringsansökan – om beslutet har fattats av befälhavaren för ett gränspoliskontor eller av utrikesministern – eller beslut om avslag på ansökan om förlängning av en visering som fattats av ett vojvodskap (Voivode) (Polen) visserligen får överklagas till förvaltningsdomstol. Detta är dock inte alltid fallet med beslut om avslag på en viseringsansökan, inbegripet ansökan om Schengenvisering, som fattats av en konsul. En tredjelandsmedborgare får överklaga ett sådant beslut till förvaltningsdomstol endast om han eller hon är familjemedlem till en medborgare i en av unionens medlemsstater, i en stat som ingår i Europeiska frihandelssammanslutningen och är part i EES-avtalet, eller i Schweiziska edsförbundet, i den mening som avses i artikel 2.4 i inreselagen. En tredjelandsmedborgare som inte uppfyller nyss nämnda villkor har endast rätt att överklaga i administrativ ordning, det vill säga begära omprövning hos samma myndighet, i enlighet med artikel 76.1 led 1 i utlänningslagen.
- 20 Den hänskjutande domstolen anser att det förhållandet att förvaltningsdomstolar inte är behöriga att pröva mål som rör viseringar som utfärdats av konsuler, på så sätt som anges i artikel 5.4 i förvaltningsprocesslagen, kan strida mot artikel 32.3 i viseringskodexen, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan, som garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.
- 21 Mot denna bakgrund beslutade Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 32.3 i viseringskodexen, med beaktande av skäl 29 i kodexen och av artikel 47 första stycket i stadgan, tolkas på så sätt att bestämmelsen ålägger medlemsstaterna en skyldighet att garantera en möjlighet att överklaga till domstol?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 32.3 i viseringskodexen, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas på så sätt att den innebär en skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva en möjlighet att överklaga till domstol.
- 23 Domstolen erinrar om att det framgår av lydelsen i artikel 32.3 i viseringskodexen att sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att ”överklaga” avslagsbeslutet och att överklagandet ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan, ”i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning”.
- 24 Härav följer att denna bestämmelse uttryckligen ger sökande vars viseringsansökan har avslagits genom ett slutligt beslut en möjlighet att överklaga avslagsbeslutet i enlighet med den nationella lagstiftningen i den medlemsstat som har fattat beslutet.
- 25 Unionslagstiftaren har således överlåtit till medlemsstaterna att bestämma vilken beskaffenhet och vilken konkret utformning som ska gälla för viseringssökandes möjligheter att överklaga.
- 26 I det avseendet framgår det av domstolens fasta praxis att det i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av enskildas rättigheter, enligt principen om processuell autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i

praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

- 27 Av detta följer att två kumulativa villkor, nämligen iakttagandet av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, måste vara uppfyllda för att en medlemsstat ska kunna göra gällande principen om processuell autonomi i situationer som regleras av unionsrätten (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 49).
- 28 Dessa krav på likvärdighet och effektivitet ger uttryck för medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. De gäller både för angivandet av vilka domstolar som är behöriga att pröva talan som grundar sig på unionsrätten och för fastställandet av de processuella regler som gäller för en sådan talan (dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 49).
- 29 För det första ska det erinras om att likvärdighetsprincipen kräver att alla regler som gäller för talan tillämpas på samma sätt på en talan som grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten som på en talan – av liknande slag – som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 30 Vad för det andra gäller effektivitetsprincipen får en nationell förfaranderegler, såsom den i det nationella målet, inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 31 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att tolka den nationella rätten, att avgöra huruvida och i vilken utsträckning den ordning för omprövning som är i fråga i det nationella målet uppfyller dessa krav.
- 32 I det avseendet ska den nationella domstolen ta hänsyn till att tolkningen av bestämmelserna i viseringskodexen ska göras – vilket framgår av skäl 29 i kodexen – i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i stadgan.
- 33 Enligt fast rättspraxis gäller nämligen att de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall. Domstolen har därför redan påpekat att den inte kan pröva en nationell lagstiftning mot stadgan när lagstiftningen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Om nämnda lagstiftning däremot omfattas av unionsrättens tillämpningsområde ska EU-domstolen, när den tagit emot en begäran om förhandsavgörande, lämna samtliga tolkningsfakta som är nödvändiga för att den nationella domstolen ska kunna avgöra lagstiftningens förenlighet med de grundläggande rättigheterna, vilka EU-domstolen ska säkerställa att de iakttas (se, bland annat, dom av den 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 34 I förevarande fall är det ostridigt att beslutet att avslå Soufiane El Hassanis viseringsansökan, vilket delgavs honom i form av det standardformulär som finns i bilaga VI till viseringskodexen, var grundat på ett av de skäl som räknas upp i artikel 32.1 i kodexen.
- 35 Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att viseringskodexen reglerar villkoren för utfärdande, upphävande och återkallande av enhetliga viseringar och att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna därför inte får avslå en ansökan om enhetlig visering av andra skäl än de som föreskrivs i kodexen (dom av den 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkterna 47 och 51).

- 36 De nationella myndigheterna har vid prövningen av viseringsansökningar visserligen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller villkoren för att tillämpa de vägransskäl som anges i viseringskodexen och för att bedöma relevanta faktiska omständigheter. Detta utrymme för skönsmässig bedömning påverkar emellertid inte på något sätt det förhållande att nämnda myndigheter tillämpar en unionsrättslig bestämmelse direkt.
- 37 Av detta följer att stadgan är tillämplig när en medlemsstat fattar beslut om att avslå en viseringsansökan enligt artikel 32.1 i viseringskodexen.
- 38 Det kan konstateras att det i artikel 47 första stycket i stadgan, där principen om ett effektivt domstolsskydd stadfästs, föreskrivs att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 39 I artikel 47 andra stycket i stadgan föreskrivs vidare att var och en har rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol. För att den rättigheten ska anses iakttagen krävs att ett beslut av en förvaltningsmyndighet som inte själv uppfyller kraven på oberoende ställning och opartiskhet undergår en senare kontroll av en domstol som bland annat ska ha behörighet att pröva alla relevanta frågor (dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 55).
- 40 Begreppet oberoende ställning, vilket inte kan skiljas från den dömande uppgiften, innebär framför allt att det berörda organet ska vara utomstående i förhållande till den myndighet som fattat det angripna beslutet (dom av den 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 49).
- 41 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 119 i sitt förslag till avgörande innebär det nyss anförda att artikel 47 i stadgan ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa att det i ett visst skede av förfarandet finns en möjlighet att få ett ärende rörande ett slutligt beslut om avslag på en viseringsansökan prövat i domstol.
- 42 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 32.3 i viseringskodexen, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas på så sätt att den ålägger medlemsstaterna en skyldighet att föreskriva ett förfarande för överklagande av beslut om avslag på en viseringsansökan, varvid det ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella reglerna för detta förfarande med iakttagande av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. I nämnda förfarande måste det, i ett visst skede av förfarandet, finnas en möjlighet att överklaga till domstol.

Rättegångskostnader

- 43 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (första avdelningen) följande:

Artikel 32.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas på så sätt att den ålägger medlemsstaterna en skyldighet att föreskriva ett förfarande för överklagande av beslut om avslag på en viseringsansökan, varvid det ankommer på varje medlemsstat att i sin

rättsordning fastställa de processuella reglerna för detta förfarande med iakttagande av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. I nämnda förfarande måste det, i ett visst skede av förfarandet, finnas en möjlighet att överklaga till domstol.

Underskrifter