

Mål C-949/19

Begäran om förhandsavgörande:

Datum för ingivande:

31 december 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Naczelny Sąd Administracyjny (Polen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 november 2019

Klagande:

M.A.

Motpart:

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.

[utelämnas]

Beslut

4 november 2019

Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) [utelämnas]
har

[utelämnas]

efter den muntliga förhandlingen den 4 november 2019

[utelämnas]

angående M.A.:s överklagande

av det beslut som Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
(förvaltningsdomstol i Warszawas vojvodskap) meddelade

den 12 mars 2019 [utelämnas] varigenom M.A.:s överklagande ogillades av det beslut som Konsul Rzeczypospolitej Polskiej (konsul för Republiken Polen) i N. meddelade

den [utelämnas] juli 2018 nr [utelämnas]

varigenom visering avslogs

fattat följande beslut:

1. Följande tolkningsfråga hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande: Ska artikel 21.2a i Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna [utelämnas], jämförd med artikel 47.1 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [utelämnas], tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som har nekats visering för längre vistelse och som inte kan utöva rätten att röra sig fritt på övriga medlemsstaters territorier enligt artikel 21.1 i Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol?

2. [utelämnas] Målet förklaras vilande fram till dess att ett beslut har meddelats i tolkningsfrågan. [Orig. s. 1]

Grunder

1. Relevanta bestämmelser

De relevanta bestämmelserna omfattar bestämmelser i unionsrätten och i nationell rätt som avser rätten att överklaga ett beslut om avslag av nationella viseringar som meddelats av ett konsulat.

1.1. Unionsrätten

Artikel 47.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) har följande lydelse:

”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 denna artikel.”

Artikel 18 i Schengenregelverket - Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239 , s. 19, nedan kallad Konvention om tillämpning av Schengenavtalet) har följande lydelse:

”1. Viseringar för vistelser som överstiger tre månader (viseringar för längre vistelse) ska vara nationella viseringar utfärdade av någon av medlemsstaterna i enlighet med dess nationella lagstiftning eller unionslagstiftningen. En sådan visering ska utfärdas enligt den modell för viseringar som fastställs i rådets förordning (EG) nr 1683/95; fältet där typen av visering anges ska innehålla bokstaven 'D'. Uppgifterna i viseringen ska ifyllas i enlighet med relevanta bestämmelser i bilaga VII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

2. Viseringar för längre vistelse ska ha en giltighetstid på högst ett år. Om en medlemsstat låter en utlänning stanna i över ett år ska viseringen för längre vistelse ersättas med ett uppehållstillstånd innan dess giltighetstid gått ut.”

Artikel 21.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet har följande lydelse: **[orig. s. 2]**

”Utlänningar med av någon medlemsstat utfärdat giltigt uppehållstillstånd får, på grundval av detta tillstånd och en giltig resehandling, röra sig fritt under högst tre månader under en sexmånadersperiod inom övriga medlemsstaters territorier, förutsatt att de uppfyller de inresevillkor som avses i artikel 5.1 a, c och e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och inte finns registrerade på den berörda medlemsstatens spärllista.”

I artikel 21.2a i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet anges följande:

”Rätten till fri rörlighet som avses i punkt 1 ska även gälla utlänningar med en giltig visering för längre vistelse som utfärdats av någon av medlemsstaterna i enlighet med artikel 18.”

1.2. Nationell (polsk) rätt

Artikel 75 i Ustawa o cudzoziemcach (utlänningslagen) av den 12 december 2013 (Dz.U., 2018, position 2094, med ändringar), har följande lydelse:

”1. En ansökan om visering ska avslås genom beslut.

2. Ett beslut om avslag på en ansökan om nationell visering ska upprättas på ett formulär”.

Artikel 76 i utlänningslagen

„1. Beträffande beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering eller nationell visering gäller följande: Beslut som meddelats av ett konsulat får överklagas genom en begäran om att denna myndighet ska ompröva beslutet...”

Artikel 5 i Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (förvaltningsprocesslagen av den 30 augusti 2002) (Dz.U., 2018, position 1302, med ändringar), har följande lydelse:

”Förvaltningsdomstolarna är inte behöriga i mål som gäller följande: ...

4) Visering som har utfärdats av konsulat, såvida det inte är fråga om en sådan visering som [orig. s. 3]

a) avses i artikel 2 punkterna 2-5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 15.09.2009, s. 1, i ändrad lydelse),

b) för en utländsk medborgare, som är familjemedlem till en medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater, i en av Europeiska frihandelssammanslutningens (Eftas) medlemsstater, som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i Schweiz, i den mening som avses i artikel 2.4 i lagen av den 14 juli 2006 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa till, vistelse i samt utresa från Republiken Polen (Dz.U., 2017, position 900, och Dz.U., 2018, position 650)

...”.

I artikel 58.1 punkt 1 i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (förvaltningsprocesslagen) föreskrivs följande: ”Domstolen ska avvisa överklagandet i följande fall: Om förvaltningsdomstol inte är behörig att pröva målet ...”

2. Sakförhållanden

2.1. Förfarandet vid konsulatet

M.A. (nedan kallad klaganden) ansökte den [utelämnas] juli 2018 vid konsulatet för Republiken Polen, nedan kallat konsulatet, om utfärdande av nationell visering för att studera på en tvåårig magisterutbildning i Polen. Genom beslut av den [utelämnas] juli 2018 avslog konsulatet ansökan om nationell visering. Klaganden begärde omprövning av saken vid konsulatet, som på nytt den [utelämnas] juli 2018 avslog ansökan om visering med hänvisning till att klaganden inte hade uppgett ändamålet och villkoren för den planerade vistelsen.

2.2. Förfarandet vid förvaltningsdomstolarna

2.2.1. Klaganden väckte talan mot konsulatets ovannämnda beslut att avslå ansökan om nationell visering vid Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Förvaltningsdomstolen i Warszawa, Polen) (nedan kallad förstainstansdomstolen). Som skäl för att väcka talan mot ett sådant beslut vid förvaltningsdomstolen åberopade klaganden bland annat den dom som Europeiska

unionens domstol meddelat den 13 december 2017 i mål C-403/16, El Hassani (ECLI:EU:C:2017:960). Klaganden ansåg att domslutet i domen [orig. s. 4] även kunde tillämpas i det aktuella målet, eftersom de faktiska och rättsliga omständigheterna var liknande.

I svaromålet yrkade konsulatet att talan skulle avvisas, eftersom förvaltningsdomstolen saknar behörighet att pröva den.

2.2.2. Förstainstansdomstolen avvisade talan genom beslut av den 12 mars 2019 [utelämnas].

Förstainstansdomstolen anförde att målet inte omfattades av förvaltningsdomstolarnas behörighet. Med hänvisning till artikel 5 punkt 4 i förvaltningsprocesslagen, i dess lydelse vid tiden för antagandet av det angräpningsbeslutet, konstaterade förstainstansdomstolen att beslutet om avslag av ansökan om nationell visering inte omfattas av undantagen i denna bestämmelse och att det därför inte kan vara föremål för förvaltningsdomstolens prövning. Vad gäller EU-domstolens dom av den 13 december 2017 i mål C-403/16, El Hassani, som återropades i ansökan, fann domstolen att den avsåg en Schengenvisering, medan klaganden i förevarande fall ansökte om en nationell visering som ska utfärdas enligt nationell rätt.

2.2.3. I överklagandet av ovannämnda beslut har det gjorts gällande att de processregler som kan ha en avgörande betydelse för utgången i målet, det vill säga artikel 58.1 punkt 1 i förvaltningsprocesslagen, har åsidosatts i den del det felaktigt utgicks från att konsulatets beslut om avslag på en ansökan om nationell visering inte kunde bli föremål för domstolsprövning och talan mot konsulatets beslut följaktligen avvisades. Samtidigt anförde klaganden att tvivel på denna punkt krävde en prövning av Europeiska unionens domstol.

2.2.4. I sin svarsskrivelse avseende överklagandet har konsulatet yrkat att talan ska ogillas med hänvisning till artikel 5.4 i förvaltningsprocesslagen, i vilken det, till följd av den ändring som gjordes med beaktande av EU-domstolens dom i mål C-403/16, El Hassani, föreskrivs en möjlighet att väcka talan vid förvaltningsdomstolen om avslag på ansökan om Schengenvisering och inte nationell visering. Konsulatet har understrukit att bestämmelserna i viseringskodexen inte är tillämpliga på nationella viseringar vars förfarande för beviljande fastställs i nationell rätt. Med hänvisning till domen från Naczelnny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) av den 22 januari 2014 [utelämnas] anförde konsulatet att dessa två rättsordningar inte ska förväxlas. Ett beslut att avslå ansökan om visering som avses i artikel 32.3 i viseringskodexen ska således enbart förstås som ett beslut att avslå ansökan om visering i den mening som avses i viseringskodexen. En sådan tolkning är förenlig med EU-domstolens rättspraxis. I domen i mål C-638/16 [orig. s. 5] PPU, XiX (ECLI:EU:C:2017:173 punkterna 40-47) slog EU-domstolen fast att eftersom unionslagstiftaren hittills inte har antagit någon akt med stöd av artikel 79.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallad FEUF) vad gäller

villkoren för medlemsstaternas utfärdande, av humanitära skäl, av visering och uppehållstillstånd för längre tid till tredjelandsmedborgare, omfattas de i det nationella målet aktuella ansökningarna endast av nationell rätt. Situationen i det nationella målet regleras således inte av unionsrätten.

3. Redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

3.1. Huruvida den hänskjutna frågan kan tas upp till sakprövning

NSA är en nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt polsk lagstiftning, i den mening som avses i artikel 267 tredje meningen FEUF. Tolkningsfrågan har hänskjutits på grund av osäkerhet kring den korrekta tolkningen av unionsrätten, en osäkerhet vilken måste undanröjas för att den tvist som anhängiggjorts vid den nationella domstolen ska kunna avgöras.

3.2. Redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

3.2.1. Enligt artikel 3.2 punkt 4 i ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (lagen om förvaltningsförfarandet av den 14 juni 1960) (Dz.U. 2018, position 2096, med ändringar, nedan kallad lagen om förvaltningsförfarandet), ska bestämmelserna i denna lag inte tillämpas på mål som omfattas av polska diplomatiska och konsulära representationers behörighet om inte annat anges i denna lag. Förfarandet för utfärdande av en nationell visering vid konsulatet genomfördes i enlighet med bestämmelserna i ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (konsulära lagen av den 25 juni 2015) (Dz.U. 2017, position 1545 med ändringar, nedan kallad den konsulära lagen). I artikel 88 i konsulära lagen föreskrivs att en part kan överklaga ett beslut från konsulatet till ett överordnat organ och i enlighet med artikel 94 i denna lag och i de fall som föreskrivs i särskild lagstiftning ska parten framställa en begäran om omprövning av ärendet av konsulatet inom 14 dagar från den dag parten delgavs beslutet. En sådan specialbestämmelse finns i utlänningslagen, i vilken det i artikel 76.1 punkt 1 föreskrivs att en begäran om omprövning får framställas vid konsulatet med avseende på ett beslut om avslag på ansökan om Schengenvisering eller nationell visering som meddelats av konsulatet. Efter omprövning av beslutet ska konsulatet meddela ett beslut som är slutgiltigt och som inte [orig. s. 6] kan överklagas till ett annat förvaltningsorgan och vad beträffar en nationell visering får denna inte överklagas till domstolen.

3.2.2. I förevarande fall har en domstolsprövning uteslutits med stöd av artikel 5.4 i förvaltningsprocesslagen, enligt vilken förvaltningsdomstolar inte är behöriga att pröva viseringar som utfärdats av konsulat. I lagen föreskrivs undantag i detta avseende.

Det framgår av artikel 5.4b i förvaltningsprocesslagen att 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 RP (lagen om inresa till Republiken Polen), kan väcka talan vid förvaltningsdomstolen mot ett beslut som fattats av konsulatet om avslag på ansökan om visering.

Med anledning av EU-domstolens dom av den 13 december 2018 i målet El Hassani trädde den 4 mars 2019 artikel 5.4a i förvaltningsprocesslagen i kraft, enligt vilken en part även har rätt att överklaga till förvaltningsdomstolen när konsulatets beslut avser den visering som avses i artikel 2 punkterna 2–5 i viseringskodexen, det vill säga en Schengenvisering.

Denna ändring är emellertid inte tillämplig på det avslagsbeslut som är aktuellt i det nationella målet. Konsulatets beslut om att inte utfärda en nationell visering för en utlänning (för längre vistelse) kan enligt nationell lagstiftning inte bli föremål för domstolsprövning.

3.2.3. Enligt den hänskjutande domstolen ska frågan huruvida tillämpningen av det i det nationella förvaltningsrättsliga förfarandet föreskrivna undantaget från möjligheten att bestrida ett sådant avslagsbeslut i ett domstolsförfarande bedömas med beaktande av de riktlinjer som följer av unionsrätten.

Den hänskjutande domstolen är emellertid inte säker på huruvida det enligt unionsrätten krävs att samma skyddsnivå föreskrivs för nationella viseringar (för längre vistelse) som följer av domen i det ovannämnda målet El Hassani för Schengenviseringar.

Denna osäkerhet följer framför allt av skillnaden i regleringen i unionsrättsliga bestämmelser vad gäller en utländsk medborgares rätt att överklaga avslagsbeslut avseende olika typer av viseringar. Såsom framgår av domen i målet El Hassani följer skyldigheten att i nationell rätt föreskriva en möjlighet att få ett ärende rörande ett slutligt beslut om [orig. s. 7] avslag på en viseringsansökan prövat i domstol av principen om ett effektivt domstolsskydd som fastställs i artikel 47 i stadgan. EU-domstolen har uttryckligen angett att när en medlemsstat fattar ett beslut om avslag på ansökan om visering med stöd av artikel 32.1 i viseringskodexen är bestämmelserna i stadgan tillämpliga.

Förfarandet för utfärdande av viseringar för längre vistelser har, till skillnad från Schengenviseringar, inte reglerats i en unionsrättsakt. Såsom EU-domstolen uttryckligen har angett ska av humanitära skäl nationell rätt tillämpas på prövningen av ansökningar om visering för längre vistelse och uppehållstillstånd till [tredjelandsmedborgare], eftersom unionens institutioner inte har antagit bindande rättsakter enligt artikel 79.2a FEU (se domen i målet X och X, punkt 44).

EU-domstolens ståndpunkt gör det enligt den hänskjutande domstolen emellertid inte möjligt att entydigt besvara de tvivel som väckts, nämligen om det med avseende på nationella viseringar är möjligt att inte säkerställa att omfattningen av det domstolsskydd som följer av artikel 47 i stadgan iakttas.

3.3. Motivering av den hänskjutande domstolens frågeställning

3.3.1. Den hänskjutande domstolens tvivel avser tolkningen av artikel 21.2a i Konvention om tillämpning av Schengenavtalet, jämförd med artikel 47.1 stadgan, med avseende på huruvida den ger rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i de fall då en nationell visering avslagits av ett konsulat. Enligt artikel 45.2 i stadgan kan rätten till fri rörlighet tillerkännas en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på en medlemsstats territorium. En sådan rättighet har enligt artikel 21.2a Konvention om tillämpning av Schengenavtalet tillerkänts utlänningar med en giltig visering för längre vistelse. Konvention om tillämpning av Schengenavtalet utgör en del av Schengenregelverket och medför rättigheter för enskilda. Villkoret för utövande av den fria rörligheten är att visering för längre vistelse erhålls. Ett beslut att avslå en visering för längre vistelse påverkar möjligheten att utöva den rätt till fri rörlighet i Schengenstaterna som följer av unionsrätten. I artikel 47 första stycket i stadgan anges emellertid att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. [orig. s. 8]

3.3.2. Medlemsstaterna är inom ramen för principen om ett effektivt domstolsskydd skyldiga att säkerställa det rättsskydd som skapas för enskilda genom unionsrätten, inbegripet en effektiv tillgång till domstolsprövning, samtidigt som de handlar inom ramen för principen om medlemsstaternas processuella (institutionella) autonomi. Medlemsstaternas processuella autonomi uppfattas som medlemsstaternas befogenhet att reglera de behöriga domstolarna och fastställa reglerna för (domstolarnas) förfaranden som avser prövning av rättigheter som skapas genom unionsrätten, förutsatt att likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen iaktas (se EU-domstolens dom av den 16 december 1976 i målet Rewe, 33/76, ECLI:EU:C:1976:188, domen i målet Comet, 45/76, ECLI:EU:C:1976:191). Omfattningen av medlemsstaternas handlingsutrymme i ett enskilt fall när det gäller att fastställa principer och metoder för att skydda de rättigheter som följer av unionsrätten påverkas dessutom av skyldigheten att iaktta artikel 47 första stycket i stadgan. När skyddsnormerna ska fastställas måste hänsyn tas till domstolens överväganden, enligt vilka principen om ett effektivt domstolsskydd utgör en allmän princip för unionsrätten och som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har stadfästs i artikel 6 (rätt till en rättvis rättegång) och artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel) i Europakonventionen (se dom Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 37). Såsom framgår av domen i målet El Hassani, C-403/16, avser skyldigheten att iaktta principen om ett effektivt domstolsskydd i artikel 47 i stadgan även de processuella reglerna för möjligheten att väcka talan vid nationell domstol mot ett beslut om avslag på ansökan om Schengenvisering.

Skyldigheten att iaktta artikel 47 i stadgan kan i förevarande fall motiveras av ordalydelsen i artikel 21.2a i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, enligt vilken utlänningar med (nationell) visering för längre vistelse har rätt till fri rörlighet. En nationell visering är en av de tänkbara åtgärder som gör det möjligt för en utlänning att utöva sin rätt till fri rörlighet, och uppvisar, med denna

tolkning, inte några betydande skillnader med genomförandet av denna rättighet på grundval av den Schengenvisering som tillerkänts en tredjelandsmedborgare. De skillnader som finns mellan bestämmelserna, villkoren och metoderna för tilldelning av nationella viseringar och Schengenviseringar ändrar enligt den hänskjutande domstolen inte att dessa två typer av viseringar avser genomförandet av samma rättigheter som en utlänning har enligt unionsrätten. Den omständigheten att det inte är möjligt [orig. s. 9] att väcka talan vid domstol mot ett slutligt beslut om avslag på en ansökan om nationell visering kan således strida mot unionsrätten, i synnerhet rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i den mening som avses i artikel 47 första stycket i stadgan. En sådan situation innebär att nivån på det rättsliga skyddet är beroende av vilken typ av visering som en utlänning begär, även om alla typer av viseringar ger rätt till fri rörlighet på medlemsstaternas territorium. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida detta inte kommer om att leda till diskriminering av tredjelandsmedborgare som ansöker om nationella viseringar.

Enligt den hänskjutande domstolen kan det, med hänsyn till det ovan nämnda behovet av att säkerställa ett lämpligt rättsligt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, anföras att motsvarande skyddsnivå ska säkerställas vid antagandet av ett beslut om avslag på en ansökan om nationell visering.

Den hänskjutande domstolen är dock osäker på om detta ställningstagande är korrekt, med hänsyn till de stora skillnader som föreligger vad gäller fastställandet av förfaranderegler för utfärdande av Schengenviseringar och nationella viseringar.

4. Den nationella domstolens uppfattning

Enligt den nationella domstolens uppfattning tycks lydelsen av artikel 21.2a i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet jämförd med artikel 47.1 i stadgan tyda på att det är nödvändigt att säkerställa att en utlänning som ansöker om en nationell visering har rätt att väcka talan mot ett beslut om avslag på ansökan om visering vid behörig domstol.

Eftersom denna fråga inte har avgjorts entydigt i EU-domstolens praxis, krävs det, för att bedöma riktigheten av den hänskjutande domstolens ståndpunkt, emellertid att den tolkningsfråga som ställts i förevarande beslut besvaras.

5. Sammanfattning

Den osäkerhet som råder vad avser tolkningen av artikel 21.2a i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, jämförd med artikel 47 i stadgan, motiverar en begäran om förhandsavgörande till domstolen med stöd av artikel 267 tredje meningen FEUF. Ett svar avseende den korrekta tolkningen av dessa bestämmelser kommer att avgöra huruvida det är möjligt att pröva den grund för överklagande som avser ett åsidosättande av artikel 58.1 punkt 1 i

förvaltningsprocesslagen. Ett avgörande från EU-domstolen är således [orig. s. 10] oumbärligt för att kunna avgöra målet vid den nationella domstolen.

6. Vilandeförklaring av det förvaltningsrättsliga förfarandet

[utelämnas]

ARBETS
DOKUMENT