



Datum van
inontvangstneming

:

19/08/2016

Zaak C-403/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

19 juli 2016

Verwijzende rechter:

Naczelnny Sąd Administracyjny (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 juni 2016

Verzoekende partij in cassatie:

[Redacted]

Verwerende partij in cassatie:

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie

BESLISSING

De Naczelnny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter)... [omissis]

... [omissis]

heeft tijdens de niet-openbare terechtzitting van 28 juni 2016

... [omissis]

over het cassatieberoep van [Redacted]

tegen

de beslissing van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (regionale bestuursrechter Warschau)

van 24 november 2015... [omissis]

houdende verwerping van het beroep van [Redacted]

tegen de beslissing van de Konsul Rzeczypospolitej Polskiej (consul van de Republiek Polen) te Rabat (Marokko)

van 27 januari 2015... [omissis]

houdende afwijzing van de visumaanvraag

beslist:

1. Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2012, C 326, blz. [47]) wordt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 32, lid 3, van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1), gelet op overweging 29 van de visumcode en op artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2012, C 326, blz. 391), aldus te worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is een voorziening in rechte (beroep) te waarborgen?”

2. Overeenkomstig artikel 124, lid 1, onder 5), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken (Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) van 30 augustus 2002... [omissis] wordt de behandeling van de zaak geschorst tot aan de beslissing op de onder 1) genoemde prejudiciële vraag. **[Or. 2]**

MOTIVERING

1. Rechtskader

Het rechtskader omvat bepalingen van het Unierecht en van het nationale recht over het recht om op te komen tegen een beslissing van een consul houdende afwijzing van een aanvraag voor een Schengen-visum.

1.1. Bepalingen van het Unierecht

Artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie... [omissis] (hierna: „Handvest van de grondrechten”) luidt als volgt: „Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.”

Overweging 29 van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode)... [omissis] (hierna: „visumcode”) luidt als volgt: „Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met

■■■■■

name werden erkend in het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.”

Artikel 32, lid 3, van de visumcode bepaalt: „Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan. Het beroep wordt ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen. De nationale wetgeving van die lidstaat is op het beroep van toepassing. De lidstaten verstrekken de aanvragers informatie over de procedure in geval van een beroep, zoals gespecificeerd in bijlage VI.”

1.2. Bepaling van het nationale (Poolse) recht

Artikel 60, lid 1, onder 2), van de vreemdelingenwet (Ustawa o cudzoziemcach) van 12 december 2013... [omissis] luidt als volgt: „Het Schengen-visum of het nationale visum wordt afgegeven voor de volgende doelen:... 2) bezoeken van familieleden of vrienden.” Artikel 76, lid 1, van de vreemdelingenwet bepaalt: „In geval van afwijzing van de aanvraag voor een Schengenvisum [**Or. 3**]... kan, ingeval 1) de consul de afwijzingsbeslissing heeft genomen, deze bestuurlijke instantie om heronderzoek van de aangelegenheid worden verzocht; ingeval 2) de commandant van een grenspolitiepost de afwijzingsbeslissing heeft genomen, bewaar worden ingesteld bij de hoofdcommandant van de grenspolitie.”

... [algemene bepalingen over de structuur van de rechterlijke instanties in bestuurszaken en over de procesvoering in bestuurszaken, omissis]

... [omissis]

In artikel 5 van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken wordt bepaald: „De bestuursrechters zijn niet bevoegd voor procedures:... 4) over de afgifte van visa door de consuls; dit geldt niet voor visa die worden afgegeven aan vreemdelingen die in de zin van artikel 2, onder 4), van de wet van 14 juli 2006 over het binnenkomen van, het verblijf in en het verlaten van de Republiek Polen door staatsburgers van de lidstaten van de Europese Unie en hun familieleden (Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin)... [omissis] familielid van een staatsburger van een lidstaat van de Europese Unie, van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die partij bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte is, of van de Zwitserse Bondsstaat zijn”.

Artikel 58, lid 1, van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken bepaalt: „De rechter verwerpt het beroep 1) wanneer de bestuursrechter niet bevoegd is;...”

Artikel 2 van de wet van 14 juli 2006 over het binnenkomen van, het verblijf in en het verlaten van de Republiek Polen door staatsburgers van de lidstaten van de

Europese Unie en hun familieleden... [omissis] (hierna: „inreiswet”) bepaalt: „Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:... 3) EU-burger [**Or. 4**] – een vreemdeling die: a) staatsburger van een lidstaat van de Europese Unie is, b) staatsburger is van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die partij bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte is, c) staatsburger van de Zwitserse Bondsstaat is; 4) familielid – een vreemdeling die, ongeacht of hij EU-burger is: a) echtgenoot/echtgenote van een EU-burger is, b) verwante in rechte neerdalende lijn van een EU-burger of van diens echtgenoot/echtgenote is en niet ouder dan 21 jaar of ten laste van de EU-burger of diens echtgenoot/echtgenote is, c) verwante in rechte opgaande lijn van een EU-burger of van diens echtgenoot/echtgenote en ten laste van de EU-burger of diens echtgenoot/echtgenote is”.

2. Feiten

2.1. Procedure voor de consul

█ (hierna: „verzoeker”) vroeg op 24 december 2014 bij de consul van de Republiek Polen te Rabat (Marokko) een Schengen-visum aan. De echtgenote en het kind van verzoeker wonen in Polen. Op 5 januari 2015 wees de consul de aanvraag af. Verzoeker verzocht om heronderzoek van de aangelegenheid door de consul, die op 27 januari 2015 de afgifte van een visum opnieuw weigerde. Als motivering werd gegeven dat het niet zeker was of verzoeker van plan was Polen vóór het verstrijken van de geldigheid van het visum te verlaten.

2.2. Procedure voor de bestuursrechters

2.2.1. In het bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (hierna: „bestuursrechter in eerste aanleg”) ingestelde beroep tegen de beslissing van de consul van 27 januari 2015 voerde verzoeker onder meer aan dat de weigering van afgifte van een visum voor het bezoeken van familieleden en vrienden in strijd was met artikel 60, lid 1, onder 2), van de vreemdelingenwet juncto artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Verzoeker voerde aan dat artikel 76, lid 1, onder 1), van de vreemdelingenwet niet voorziet in een beschermingsniveau dat overeenkomt met dat waarin artikel 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden... [omissis] (hierna: „Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens”) voorziet. Volgens hem is artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken [**Or. 5**] in strijd met artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Verzoeker zou niet de mogelijkheid hebben beroep in te stellen bij een bestuursrechter, ofschoon hij een echtgenote en een kind in Polen heeft,

[REDACTED]

terwijl echtgenoten/echtgenotes van EU-burgers, die vreemdelingen zijn, die mogelijkheid wel hebben.

In zijn verweerschrift van 30 maart 2015 vorderde de Minister Spraw Zagranicznych (minister van Buitenlandse Zaken), het beroep overeenkomstig artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken niet-ontvankelijk, en subsidiair ongegrond, te verklaren en de procedure te beëindigen.

Bij memorie van 24 juli 2015 verzocht de gemachtigde van verzoeker de bestuursrechter in eerste aanleg, het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag of artikel 32, lid 3, van de visumcode ook het recht op rechterlijke toetsing van de afwijzing van de visumaanvraag omvat.

2.2.2. Bij beslissing van 24 november 2015... [omissis] heeft de bestuursrechter in eerste aanleg het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Volgens artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken zou de bestuursrechter niet bevoegd zijn voor een beroep tegen de beslissing van een consul houdende afwijzing van de aanvraag voor een Schengen-visum. Dit beroep zou overeenkomstig artikel 58, lid 1, onder 1), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. De bestuursrechter in eerste aanleg achtte het niet opportuun, het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

2.2.3. De vreemdeling heeft tegen de beslissing van de bestuursrechter in eerste aanleg cassatieberoep ingesteld bij de Naczelny Sąd Administracyjny (hierna ook: „NSA, bestuursrechter in tweede aanleg, nationale rechter”) en daarin onder meer schending van het recht in verband met de toepassing van het Unierecht en van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens aangevoerd.

Verzoeker heeft schending van de artikelen 8, lid 1, 13 en 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens aangevoerd. Aan verzoeker zou, als vreemdeling die geen familielid van een staatburger van een EU-lidstaat in de zin van de inreiswet is, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zijn ontzegd, **[Or. 6]** wat een schending van artikel 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zou opleveren. Verzoeker zou niet het recht hebben, beroep in te stellen bij de bestuursrechter, ofschoon hij een echtgenote en een kind in Polen heeft, terwijl echtgenoten/echtgenotes van een EU-burgers, die vreemdelingen zijn, die mogelijkheid zouden hebben; dit zou een schending van artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens opleveren. Hij heeft gesteld dat door de afwijzing van zijn aanvraag voor een Schengen-visum inbreuk is gemaakt op zijn recht op eerbiediging van zijn gezinsleven, wat een schending van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zou opleveren.

Verzoeker heeft bovendien schending van artikel 32, lid 3, van de visumcode en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten aangevoerd, die het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen. Verzoeker heeft gesteld dat artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken inbreuk maakt op bovengenoemde bepalingen.

In het cassatieberoep is opnieuw verzocht, het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 32, lid 3, van de visumcode tegen de achtergrond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

2.2.4. In zijn verweerschrift tegen het cassatieberoep heeft de minister van Buitenlandse Zaken verwerping van dit beroep gevorderd. Hij heeft daarvoor verwezen naar de conclusie van de advocaat-generaal van 11 april 2013 in de zaak *Rahmanian Koushkaki* (C-84/12, ECLI:EU:C:2013:232) en onder andere gesteld, dat de visumcode niet aldus kan worden uitgelegd dat hij de vreemdeling een subjectief recht op afgifte van een Schengen-visum verleent.

2.2.5. De bestuursrechter in tweede aanleg heeft beslist, het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie”) de in het dictum geformuleerde vraag voor te leggen en de behandeling van de zaak te schorsen.

3. Motivering van de prejudiciële vraag

3.1. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

... [bevoegdheid om te verzoeken om een prejudiciële beslissing en uiteenzetting van de twijfel omtrent de uitlegging van het Unierecht als grond voor het verzoek om een prejudiciële beslissing, omissis] **[Or. 7]**... [omissis]

3.2. Motivering van de prejudiciële vraag

3.2.1. Naar Pools recht kan tegen beslissingen van bestuurlijke instanties in eerste aanleg in beginsel worden opgekomen door 1) bezwaar bij de bestuurlijke instantie in tweede aanleg overeenkomstig artikel 127, lid 1, van het wetboek van bestuurlijke rechtsvordering (*Kodeks postępowania administracyjnego*)... [omissis] of door 2) een verzoek tot heronderzoek van de aangelegenheid overeenkomstig artikel 127, lid 3, van het wetboek van bestuurlijke rechtsvordering, op welk verzoek de bepalingen betreffende het bezwaar van overeenkomstige toepassing zijn. Tegen de beslissing op het bezwaar of op het verzoek tot heronderzoek van de aangelegenheid kan overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder 1), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

3.2.2. De procedure voor de consul werd gevoerd overeenkomstig de bepalingen van het besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 november 1985 houdende nadere bepalingen betreffende de procedure voor de consul

██████████

(Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem)... [omissis]. Dit besluit werd opgeheven bij de wet betreffende consulaire aangelegenheden (Prawo konsularne) van 25 juni 2015... [omissis], die eveneens niet in een andere hogere voorziening tegen de afwijzing van een aanvraag voor een Schengen-visum door de consul voorziet dan het verzoek tot heronderzoek van de aangelegenheid overeenkomstig artikel 76, lid 1, onder 1), van de vreemdelingenwet.

3.2.3. In de onderhavige zaak sluit artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken rechterlijke toetsing uit. Alleen een vreemdeling die in de zin van artikel 2, onder 4), van de inreiswet familielid van een staatsburger van een lidstaat van de Europese Unie, van een lidstaat van de EVA die partij bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte is, of van de Zwitserse Bondsstaat is, kan beroep bij de bestuursrechter instellen. Volgens deze bepaling is familielid een vreemdeling die, ongeacht of hij EU-burger is: a) echtgenoot/echtgenote van een EU-burger is, b) verwante in rechte neerdalende lijn van een EU-burger of van diens echtgenoot/echtgenote is en niet ouder dan 21 jaar of ten laste van de EU-burger of diens echtgenoot/echtgenote is, c) verwante in rechte opgaande lijn van een EU-burger of van diens echtgenoot/echtgenote is en ten lasten van de EU-burger of diens echtgenoot/echtgenote is. Volgens artikel 2, onder 3), van de inreiswet **[Or. 8]** is EU-burger een vreemdeling die: a) staatsburger van een lidstaat van de Europese Unie is, b) staatsburger is van lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, c) staatsburger van de Zwitserse Bondsstaat is. Bijgevolg dient te worden aangenomen dat alleen vreemdelingen, dus personen die niet de Poolse nationaliteit hebben, EU-burgers in de zin van de inreiswet zijn. Verzoeker is de echtgenoot van een Poolse staatsburger. Hij is dus geen familielid van een EU-burger in de zin van artikel 2, onder 4), van de inreiswet. Dit heeft tot gevolg dat hij niet bij bestuursrechter kan opkomen tegen de afwijzing van zijn visumaanvraag door de consul.

3.2.4. De NSA beklemtoont dat naar Pools recht de mogelijkheid om tegen beslissingen over visa beroep in te stellen bij de rechter ook afhankelijk is van welke bestuurlijke instantie de afwijzende beslissing heeft genomen. Bij de rechter kan worden opgekomen tegen de volgende beslissingen van nationale bestuurlijke instanties: de beslissing van een commandant van een grenspolitiepost (artikel 66, lid 2, van de vreemdelingenwet) of van de minister van Buitenlandse Zaken [artikel 66, lid 4, onder 1), en lid 5, van de vreemdelingenwet] houdende afwijzing van de visumaanvraag, of de beslissing van een woiwode (artikel 84, lid 1, van de vreemdelingenwet) om een visum niet te verlengen. Tegen de afwijzing van een visumaanvraag (ook een aanvraag voor een Schengen-visum) door een consul kan een vreemdeling slechts op bestuursniveau opkomen, namelijk met een verzoek tot heronderzoek van de aangelegenheid door de betrokken bestuurlijke instantie [artikel 76, lid 1, onder 1), van de vreemdelingenwet]. Na de aangelegenheid opnieuw te hebben

onderzocht, neemt de consul een definitieve beslissing waartegen niet kan worden opgekomen bij een andere bestuurlijke instantie of bij een rechter.

3.2.5. Artikel 32, lid 3, van de visumcode voorziet in het recht om beroep in stellen tegen een afwijzende beslissing. Het beroep is gericht tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de visumaanvraag heeft genomen en het nationale recht van die lidstaat is erop van toepassing. In deze bepaling wordt de aard van het beroep niet nader aangegeven en wordt in het bijzonder niet gezegd of het daarbij moet gaan om een voorziening in rechte.

3.3. Motivering van de twijfel van de verwijzende rechter

3.3.1. De twijfel van de verwijzende rechter betreft de uitlegging van artikel 32, lid 3, van de visumcode juncto artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten [Or. 9] met betrekking tot de vraag, of dit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in geval van afwijzing van een visumaanvraag door een consul waarborgt. Op grond van de omstandigheid dat de voorwaarden voor de afgifte van een visum in het Unierecht (in het bijzonder in de artikelen 21 en 32, lid 1, van de visumcode) zijn neergelegd, kan deze vraag als een vraag van Unierecht worden beschouwd. De uit te leggen bepaling is onderdeel van een verordening, dus een Uniehandeling die in beginsel niet in nationaal recht moet worden omgezet en rechtstreeks geldt en van toepassing is. Het is dan ook des te meer noodzakelijk, twijfel omtrent de uitlegging daarvan uit de weg te ruimen. In dit verband rijst de vraag, of de omstandigheid dat een vreemdeling volgens artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken geen beroep in rechte kan instellen, niet in strijd is met artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgt.

3.3.2. Deze vraag hangt samen met het beginsel van procedurele (institutionele) autonomie van de lidstaten, voor zover zij betrekking heeft op de verplichting voor de lidstaten de bescherming van het uit het Unierecht afgeleide recht van een particulier op een doeltreffende voorziening in rechte, dus het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming in de context van het Unierecht, te waarborgen. De procedurele autonomie van de lidstaten wordt opgevat als de bevoegdheid van een lidstaat om de rechterlijke bevoegdheid en de (gerechtelijke) procedures voor de toetsing van op het Unierecht berustende vorderingen te regelen (zie arresten Hof van 16 december 1976, Rewe, 33/76, ECLI:EU:C:1976:188, en Comet, 45/76, ECLI:EU:C:1976:191). Dit beginsel kent beperkingen die uit het Unierecht, onder andere uit artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten voortvloeien. Bij de vastlegging van het beschermingsniveau moet rekening worden gehouden met de overweging van het Hof van Justitie volgens welke het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van Unierecht vormt, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en is neergelegd in de artikelen 6 (recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak) en 13 (recht op een

■■■■■

daadwerkelijk rechtsmiddel) van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (zie arrest Hof van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, punt 37). Bij de uitlegging van het begrip „daadwerkelijk rechtsmiddel” moet rekening worden gehouden met de betekenis die in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens over artikel 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat model heeft gestaan voor artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, aan het begrip „daadwerkelijk rechtsmiddel” wordt gegeven. Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens [Or. 10] is weliswaar geen onderdeel van het Unierecht (zie arrest Hof van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, punt 44), doch volgens artikel 6, lid 3, VEU maken de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie, en artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat, voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend, waarbij deze bepaling niet verhindert dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt. De afwijzing van een visumaanvraag kan het recht op eerbiediging van het gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten schenden. In de bij de nationale rechter aanhangige zaak beschouwt verzoeker de afwijzing van zijn visumaanvraag als een schending van het recht op eerbiediging van zijn gezinsleven, daar zijn echtgenote en zijn kind in Polen wonen. De omstandigheid dat hij de afwijzing van zijn visumaanvraag, waardoor door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens gewaarborgde rechten, zoals het recht op eerbiediging van zijn gezinsleven, zouden kunnen worden geschonden, niet door een rechter kan laten toetsen, kan een schending van artikel 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens met betrekking tot de vergunning om het land binnen te komen vormen.

3.3.3. Bovendien betwijfelt de verwijzende rechter of, gelet op het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in het Unierecht, toepassing kan worden gegeven aan een nationale bepaling volgens welke definitieve afwijzingen van een visumaanvraag niet door de rechter kunnen getoetst. In de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn deze beginselen vaak als beperkingen van de procedure autonomie van de lidstaten opgevoerd (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 17 maart 2016, Abdelhafid Bensada Banallal, C-161/15, ECLI:EU:C:2016:175, punten 24-33 en aldaar aangevoerde rechtspraak).

Volgens het eerste van die twee beginselen mogen voor particuliere vorderingen die op een schending van het Unierecht zijn gebaseerd, geen restrictievere voorwaarden worden gesteld dan voor vergelijkbare vorderingen die op een schending van het nationale recht zijn gebaseerd. Het doeltreffendheidsbeginsel verlangt dan weer, dat het nationale procesrecht de uitoefening van de door het

Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

Naar Pools recht is het recht op rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van beslissingen over visa afhankelijk van welke nationale bestuurlijke instantie bevoegd is voor de bestuurlijke beslissing, en van wie om binnenkomst of verblijf verzoekt. Vast staat dat, indien de uitdrukking „overeenkomstige vordering op grond van het nationale recht” ruim wordt uitgelegd, de wetgever [Or. 11] alleen beslissingen over visa verschillend behandelt ter zake van rechterlijke toetsing. Bijgevolg kan er twijfel ontstaan over het antwoord op de vraag, of de omstandigheid dat afwijzingen van visumaanvragen overeenkomstig artikel 5, onder 4), van het reglement voor de procesvoering in bestuurszaken van rechterlijke toetsing zijn uitgesloten, verenigbaar is met het gelijkwaardigheidsbeginsel. De nationale rechter heeft een dergelijke twijfel ook over het antwoord op de vraag, of het interne recht voldoet aan het doeltreffendheidsvereiste. De omstandigheid dat de beslissing van de consul om een vreemdeling geen visum te verlenen aan rechterlijke toetsing is onttrokken, kan twijfel doen rijzen over het antwoord op de vraag, of is voldaan aan het vereiste dat een doeltreffende voorziening in rechte openstaat tegen een beslissing waarbij aan de vreemdeling uit het Unierecht voortvloeiende rechten worden ontzegd. De beslissing op het rechtsmiddel (verzoek tot heronderzoek van de aangelegenheid) tegen beslissingen over visa wordt namelijk door dezelfde bestuurlijke instantie genomen in een bestuurlijke procedure die geen procedure op tegenspraak is.

3.3.4. Opgemerkt zij dat de Europese Commissie op 16 oktober 2014 overeenkomstig artikel 258 VWEU met betrekking tot Polen, Tsjechië, Slowakije en Estland een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht over het waarborgen van een doeltreffende voorziening in rechte bij weigering, annulering of intrekking van een visum. In dit advies werd het standpunt ingenomen dat een derdelander aan de visumcode het recht op een niet-arbitraire behandeling van zijn visumaanvraag kan ontnemen, en dat dit recht door een doeltreffende voorziening in rechte dient te worden beschermd... [omissis]. Op dezelfde rechtsgrondslag heeft de Europese Commissie op 26 november 2014 een met redenen omkleed advies uitgebracht met betrekking tot Finland... [omissis]. Op 25 februari 2015 heeft de Europese Commissie nog een met redenen omkleed advies uitgebracht met betrekking tot Polen.

4. Standpunt van de nationale rechter

4.1. Volgens de nationale rechter kan uit de bewoordingen van artikel 32, lid 3, van de visumcode niet worden opgemaakt of de Uniewetgever door gebruik van het begrip „beroep” op om het even welke in het nationale recht gewaarborgde hogere voorziening dan wel uitdrukkelijk op het aanzoeken van de bevoegde rechter heeft gedoeld.



4.2. De nationale rechter heeft aanzienlijk twijfel over het antwoord op de vraag of hij in het kader van de uitlegging van artikel 32, lid 3, van de visumcode, een verordening van de Unie die in alle lidstaten **[Or. 12]** eenvormig moet worden toegepast, de betekenis van het in die bepaling gebruikte begrip „beroep” autonoom kan bepalen.

4.3. Ingeval het Hof tot de slotsom komt dat het in artikel 32, lid 3, van de visumcode bedoelde „beroep” een beroep bij de rechter is, zou de omstandigheid dat naar Pools recht in het betrokken geval een rechterlijke toetsing is uitgesloten, in strijd zijn met de uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en uit het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in het Unierecht voortvloeiende eisen.

5. Samenvatting

... [nieuwe uiteenzetting van de twijfel over de uitlegging van het Unierecht als grond voor het verzoek om een prejudiciële beslissing, omissis]

6. Schorsing van de procedure voor de bestuursrechter

... [schorsing van de behandeling van het hoofdgeding, omissis]