Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

17. januar 2013*

»Forordning (EF) nr. 562/2006 — fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) — påstået tilsidesættelse af retten til respekt for den menneskelige værdighed — effektiv domstolsbeskyttelse — retten til adgang til domstolsprøvelse«

I sag C-23/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Augstākās tiesas Senāts (Letland) ved afgørelse af 11. januar 2012, indgået til Domstolen den 17. januar 2012, i sagen indledt af

Mohamad Zakaria

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, D. Šváby og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den lettiske regering ved I. Kalniņš og I. Ņesterova, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Wils og A. Sauka, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: lettisk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt af artikel 6, stk. 1, og artikel 13, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT L 105, s. 1).

2 Denne anmodning er indgivet under behandlingen af et søgsmål anlagt af Mohamad Zakaria til prøvelse af en afvisning af at imødekomme et erstatningskrav, som den pågældende har fremsat på grund af en forvaltningsmyndigheds handlemåde ved passagen af den lettiske grænse.

Retsforskrifter

EU-retten

3 20. betragtning til forordning nr. 562/2006 har følgende ordlyd:

»I denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som er anerkendt i bl.a. [chartret]. Den bør anvendes under overholdelse af medlemsstaternes forpligtelser vedrørende international beskyttelse og non-refoulement.«

4 Denne forordnings artikel 6, som har overskriften »Ind- og udrejsekontrol«, er affattet således:

»1. Grænsevagterne skal under udførelsen af deres opgaver fuldt ud respektere den menneskelige værdighed.

De foranstaltninger, der træffes under udførelsen af opgaverne, skal stå i rimeligt forhold til foranstaltningernes mål.

2. Grænsevagterne må ikke under udførelsen af ind- og udrejsekontrol af personer udøve forskelsbehandling, der er baseret på køn, racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.«

5 Nævnte forordnings artikel 13, stk. 3, fastsætter følgende:

»Personer, der er nægtet indrejse, har ret til at påklage afgørelsen. Klageproceduren følger national ret. Tredjelandsstatsborgeren skal ligeledes have en skriftlig oversigt over de kontaktpunkter, der kan oplyse om repræsentanter med kompetence til at handle i henhold til national ret på tredjelandsstatsborgerens vegne.

Indgivelse af en klage medfører ikke suspension af afgørelsen om nægtelse af indrejse.

Uden at det berører spørgsmålet om tilkendelse af kompensation i henhold til national ret har den pågældende tredjelandsstatsborger ret til af den medlemsstat, der har nægtet indrejse, at få foretaget en rettelse af det annullerede indrejsestempel samt af enhver anden form for overstregning eller tilføjelse, såfremt det i klageafgørelsen konkluderes, at afgørelsen om nægtelse af indrejse ikke var tilstrækkeligt underbygget.«

Lettisk ret

6 Artikel 20 i lov om indvandring (Imigrācijas likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, nr. 169, s. 2744) bestemmer følgende:

»(1) En udlænding har ret til at indgive en klage over en afgørelse om afslag på indrejse i Letland til den diplomatiske repræsentation inden for 30 dage efter afgørelsens vedtagelse.

(2) Den i stk. 1 omhandlede klage behandles af direktøren for grænsevagterne eller af en repræsentant for denne, og den således trufne afgørelse kan ikke appelleres.«

7 Artikel 76, stk. 2, i forvaltningsprocesloven (Administratīvā procesa likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001, nr. 164, s. 2551) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, bestemmer følgende:

»Forvaltningsafgørelser kan påklages til den overordnede myndighed. Der kan ved lov eller ved Ministerrådets bekendtgørelse udpeges en anden myndighed, hvortil klagen over den pågældende forvaltningsafgørelse kan indgives. Hvor der ikke er en sådan udpeget myndighed, eller denne udgøres af Ministerrådet, kan forvaltningsafgørelsen indbringes direkte for domstolene.«

8 Denne lovs artikel 89, som har overskriften »Begrebet en myndigheds faktiske handling«, bestemmer følgende:

»(1) En faktisk handling er en handling, der udgår fra en myndighed på det offentligretlige område, som ikke udgør en retsakt, og som har til formål at skabe faktiske virkninger, hvis en fysisk person har krav på denne handling, eller hvis denne handling har krænket eller risikerer at krænke en persons subjektive rettigheder eller retlige interesser. Omfattet af faktiske handlinger er ligeledes de handlinger fra myndighedernes side, som uafhængigt af myndighedernes vilje skaber faktiske virkninger, som udgør eller risikerer at udgøre en alvorlig krænkelse af en persons rettigheder. Proceduremæssige handlinger fra myndighedernes side (handlinger uden karakter af endelig afgørelse) er ikke faktiske handlinger.

(2) En manglende handling fra myndighedens side, hvor myndigheden var eller er retligt forpligtet til at udføre en handling, samt en erklæring udstedt af myndigheden udgør ligeledes en faktisk handling.«

9 Nævnte lovs artikel 92, som har overskriften »Ret til erstatning«, bestemmer følgende:

»Enhver har ret til erstatning for materielle eller personlige skader, herunder ikke-økonomisk skade, som vedkommende har lidt som følge af en myndigheds forvaltningsafgørelse eller faktiske handling.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, tog Mohamad Zakaria den 28. november 2010 et fly fra Beirut (Libanon) til København via Riga (Letland). Det identitetsdokument, som Mohamad Zakaria rådede over, var et rejsedokument for palæstinensiske flygtninge, udstedt af Den Libanesiske Republik. Den pågældende havde den 27. november 2008 opnået en permanent opholdstilladelse i Sverige, hvor han ifølge sit udsagn havde boet i ti år og havde påbegyndt proceduren for erhvervelse af svensk statsborgerskab. Han rejste til København, da hans bopæl er beliggende i Lund, som er lettere og hurtigere tilgængelig fra København.

11 I lufthavnen i Riga foretog grænsevagterne en kontrol af Mohamad Zakarias identitetsdokument, hvorefter de til slut tillod ham at indrejse i Letland og på området for de medlemsstater, der er parter i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239, s. 19), der blev undertegnet i Schengen den 19. juni 1990. Imidlertid blev denne kontrol, ifølge Mohamad Zakaria, foretaget på en måde, der var grov, provokerende og krænkende for den menneskelige værdighed. Som følge af den udsættelse, som kontrollen nødvendiggjorde, nåede den pågældende ikke at komme med flyet til København.

12 Mohamad Zakaria indgav en klage til direktøren for grænsevagterne over grænsevagternes handlemåde under grænsekontrollen og gjorde heri gældende, at denne handlemåde havde påført ham en ikke-økonomisk skade, for hvilken han krævede en godtgørelse på 7 000 LVL.

13 Ved afgørelse nr. 25 af 28. februar 2011 anerkendte direktøren for grænsevagterne lovligheden af den nævnte handlemåde og af den forvaltningsafgørelse, der efterfølgende blev truffet, dvs. tilladelsen til Mohamad Zakarias indrejse i transit på Den Lettiske Republiks område, hvilken medlemsstat er part i den nævnte konvention om gennemførelse af Schengenaftalen. Derimod blev Mohamad Zakarias krav om godtgørelse ikke efterkommet.

14 Mohamad Zakaria henvendte sig til administratīvā rajona tiesa (distriktsforvaltningsdomstolen) for at få anerkendt, at grænsevagternes faktiske handlinger var ulovlige, og for at opnå en godtgørelse for sin personlige og ikke-økonomiske skade, som han opgjorde til 7 000 LVL.

15 Ved administratīvā rajona tiesas afgørelse af 29. marts 2011 blev Mohamad Zakarias krav afvist under hensyn til den administrative procedure. Denne afgørelse var baseret på følgende argumenter:

16 Ifølge nævnte retsinstans bestemmer artikel 20 i lov om indvandring, at udlændinge, der er blevet nægtet indrejse i Letland, har ret til at indgive en klage over afgørelsen om afslag på indrejse til den diplomatiske repræsentation inden for 30 dage efter afgørelsens vedtagelse. Direktøren for grænsevagterne eller en repræsentant for denne behandler klagen, og dennes afgørelse kan ikke appelleres.

17 Eftersom der ikke kan ske domstolsprøvelse af et afslag på tilladelse til indrejse i Letland, kan der heller ikke ske behandling ved en retsinstans af en påstand om fastslåelse af, at der er begået en procedurefejl i forbindelse med en sagsbehandling, der ledte til meddelelse af en tilladelse til indrejse i denne medlemsstat.

18 En påstand om godtgørelse kan ikke anses for at være en særskilt påstand, da den er uadskilleligt knyttet til den principale påstand. Da der ikke foreligger en principal påstand, kan påstanden om godtgørelse for en personlig og ikke-økonomisk skade følgelig ikke antages til realitetsbehandling og må ligeledes afvises.

19 Mohamad Zakaria appellerede administratīvā rajona tiesas afgørelse. Administratīvā apgabaltiesa (regionsforvaltningsdomstolen) stadfæstede begrundelsen for denne afgørelse. Sidstnævnte retsinstans anerkendte dog, at Mohamad Zakaria havde ret til at rejse et erstatningskrav ved en almindelig ret, såfremt han fandt, at grænsevagterne havde krænket hans ære og værdighed i en grad, der gav ham ret til godtgørelse.

20 Mohamad Zakaria appellerede Administratīvā apgabaltiesas afgørelse til Augstākās tiesas Senāts (Letlands øverste retsinstans). I denne appel fremførte han, at han ikke ønskede foretaget nogen fornyet gennemgang af afgørelsen om tilladelse til indrejse på lettisk område, men snarere en prøvelse

af grænsevagternes faktiske handlinger på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen, uafhængigt af denne afgørelse. Han anførte ligeledes, at grænsevagternes faktiske handlinger henhører under den i forvaltningsproceslovens artikel 89 angivne definition.

21 Augstākās tiesas Senāts, den forelæggende ret, har anført, at eftersom der ikke kan ske prøvelse ved en forvaltningsdomstol af den af direktøren for grænsevagterne trufne afgørelse, og i betragtning af det forhold, at Mohamad Zakarias appel er rettet mod handlinger foretaget i forbindelse med en administrativ procedure, kan påstanden om godtgørelse ikke behandles inden for rammerne af en civilretlig procedure. Den forelæggende ret har imidlertid udtrykt tvivl om, hvorvidt de nationale regler, der er til hinder for, at en afgørelse kan indbringes til prøvelse for en retsinstans eller et organ, som i institutionel og funktionel henseende sikrer en uafhængig og objektiv behandling af klagen, er forenelige med artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006.

22 Den forelæggende ret har ligeledes udtrykt tvivl om, hvorvidt artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 udelukkende sikrer en klageret i det tilfælde, hvor personen nægtes indrejse på den berørte stats område, og retten er af den opfattelse, at en person har ret til at anfægte de krænkelser, der er begået i forbindelse med proceduren, navnlig krænkelser af den menneskelige værdighed, selv hvor indholdet af den administrative afgørelse er begunstigende.

23 Augstākās tiesas Senāts har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Fastsætter artikel 13, stk. 3, i […] forordning nr. 562/2006 […] en ret for en person til at påklage ikke alene en nægtelse af indrejse, men også krænkelser begået under proceduren i forbindelse med vedtagelse af en afgørelse, hvorved indrejse tillades?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, pålægger den nævnte bestemmelse da, under hensyn til 20. betragtning til og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 562/2006 samt chartrets artikel 47 […], medlemsstaten en forpligtelse til at sikre effektive retsmidler for en domstol?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og det andet spørgsmål besvares benægtende, pålægger artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 da, under hensyn til 20. betragtning til og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 562/2006 samt chartrets artikel 47 […], medlemsstaten en forpligtelse til at sikre effektive retsmidler for et forvaltningsorgan, som i institutionel og funktionel henseende giver samme sikkerhed som en retsinstans?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

24 Der er afgivet indlæg for Domstolen af den lettiske regering og af Kommissionen. Mohamad Zakaria, som ikke selv har indgivet skriftligt indlæg, og på hvis vegne der ikke er afgivet indlæg, har anmodet om at kunne afgive sit indlæg under den mundtlige forhandling, idet han har angivet, at han ønsker at beskrive omstændighederne omkring den i hovedsagen omhandlede hændelse, og at hans interesser bliver varetaget af Latvijas Cilvektiesību centrs (det lettiske menneskerettighedscenter).

25 I medfør af procesreglementets artikel 76, stk. 2, kan Domstolen, efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten, beslutte, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling, hvis den på grundlag af de indlæg eller bemærkninger, som er indgivet under retsforhandlingernes skriftlige del, finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at den kan træffe afgørelse. I medfør af procesreglementets artikel 76, stk. 3, finder denne bestemmelse ikke anvendelse, såfremt der fremsættes en begrundet anmodning om afholdelse af mundtlig forhandling af en af de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der ikke har deltaget i retsforhandlingernes skriftlige del.

26 Det fremgår hverken af forelæggelsesafgørelsen eller af de for Domstolen forelagte sagsakter, at Mohamad Zakaria har været repræsenteret ved den forelæggende ret af Latvijas Cilvektiesību centrs. Det er således ikke godtgjort, at dette organ er bemyndiget til at repræsentere enkeltpersoner i medfør af de lettiske procesregler, der finder anvendelse, som fastsat i procesreglementets artikel 47, stk. 2.

27 Domstolen har derfor opfordret Mohamad Zakaria til at bekræfte, at han har givet Latvijas Cilvektiesību centrs fuldmagt til at repræsentere sig ved Domstolen, og at præcisere, for det første, om dette organ er bemyndiget efter lettisk ret til at repræsentere enkeltpersoner ved de lettiske retsinstanser, og for det andet, om det er en repræsentant for dette center, der vil føre ordet under den mundtlige forhandling. Idet Mohamad Zakaria ikke har svaret inden for den af Domstolen fastsatte frist, og idet ingen anden berørt, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Domstolen, har anmodet om afholdelse af mundtlig forhandling, har Domstolen afstået fra at afholde mundtlig forhandling, eftersom den finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at den kan træffe afgørelse.

Indledende bemærkninger

28 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, af behandlingen af de for Domstolen forelagte sagsakter og af Kommissionens indlæg, at de relevante bestemmelser i lettisk ret er genstand for modstridende fortolkninger hvad angår muligheden for at anfægte grænsevagternes faktiske handlinger ved en retsinstans og for at opnå godtgørelse for den personlige og ikke-økonomiske skade, som grænsevagterne måtte have påført en person i det tilfælde, hvor der er blevet truffet en begunstigende forvaltningsafgørelse, nemlig en tilladelse til indrejse på lettisk område.

29 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som det følger af fast retspraksis, at når Domstolen i medfør af artikel 267 TEUF besvarer et præjudicielt spørgsmål fra en ret i en medlemsstat, har den ikke kompetence til at fortolke denne medlemsstats nationale ret (jf. bl.a. dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 7, af 20.10.2005, sag C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal m.fl., Sml. I, s. 8979, præmis 25, og af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, Sml. I, s. 8613, præmis 34).

30 Det er under hensyntagen til dette forhold og usikkerheden omkring det nøjagtige indhold af den lettiske procesret, at Domstolen vil bestræbe sig på at give Augstākās tiesas Senāts de elementer til fortolkning af EU-retten, som kan sætte den i stand til at vurdere, om de nationale retsregler er forenelige med de EU-retlige regler.

Om de præjudicielle spørgsmål

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 fastsætter, at en person har en ret til at iværksætte en klage ikke alene over en nægtelse af indrejse på en medlemsstats område, men også over krænkelser begået under proceduren i forbindelse med vedtagelse af en afgørelse, hvorved en sådan indrejse tillades. Med det andet og det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den ovennævnte bestemmelse, i tilfælde af et bekræftende svar på det første spørgsmål, pålægger medlemsstaten en forpligtelse til at sikre retsmidler for en domstol eller for et forvaltningsorgan, som i institutionel og funktionel henseende giver samme sikkerhed som en retsinstans.

32 Disse spørgsmål vil blive behandlet samlet.

33 Hvad angår artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 fastsætter denne bestemmelse, at personer, der er nægtet indrejse, har ret til at påklage afgørelsen. I medfør af den nævnte bestemmelse følger klageproceduren national ret.

34 Det skal tilføjes, at artikel 13 i forordning nr. 562/2006 udelukkende omhandler spørgsmål angående nægtelse af indrejse.

35 Som den lettiske regering og Kommissionen har fremhævet, fastsætter artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 alene en forpligtelse for medlemsstaterne til at etablere en klageadgang over for afgørelser om afslag på indrejse.

36 Det fremgår i øvrigt, at hverken sagsøgeren i hovedsagen eller den forelæggende ret har anfægtet gyldigheden af nævnte bestemmelse.

37 Med det andet og det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006, læst i sammenhæng med 20. betragtning til og artikel 6, stk. 1, i denne forordning samt chartrets artikel 47, fastsætter en forpligtelse for en medlemsstat til at sikre retsmidler over for påståede krænkelser begået under proceduren i forbindelse med vedtagelse af en afgørelse, hvorved indrejse tillades, for enten en domstol eller et forvaltningsorgan, som i institutionel og funktionel henseende giver samme sikkerhed som en retsinstans.

38 Eftersom disse to spørgsmål udelukkende er blevet forelagt for det tilfælde, at besvarelsen af det første spørgsmål måtte være bekræftende, dvs. at artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 måtte fastsætte, at en person har en ret til at iværksætte en klage ikke alene over en nægtelse af indrejse, men også over de af appellanten påståede og i denne doms præmis 11 beskrevne krænkelser, er det ufornødent at besvare disse spørgsmål.

39 Under alle omstændigheder giver forelæggelsesafgørelsen ikke tilstrækkeligt med oplysninger om tvisten i hovedsagen, navnlig ikke om de relevante forhold, til, at Domstolen kan fastslå, hvilken relevans artikel 6 i forordning nr. 562/2006 måtte have med henblik på behandlingen af denne tvist. Følgelig er Domstolen ikke i stand til at fastslå, om situationen for appellanten i hovedsagen er reguleret af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, ifølge hvilken bestemmelse chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (jf. i denne retning bl.a. dom af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, McB., Sml. I, s. 8965, præmis 51, og af 8.11.2012, sag C-40/11, Iida, præmis 79-81).

40 Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, i lyset af de omstændigheder, der foreligger i tvisten hovedsagen, om situationen for appellanten i hovedsagen er omfattet af EU-retten, og – såfremt dette er tilfældet – om en nægtelse af at indrømme appellanten en ret til at indbringe sine krav for en retsinstans krænker de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 47. Der skal i denne forbindelse erindres om, at grænsevagterne under udførelsen af deres opgaver, som omhandlet i nævnte forordnings artikel 6, bl.a. er forpligtet til fuldt ud at respektere den menneskelige værdighed. Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte passende retsmidler i deres interne retsorden med henblik på, under overholdelse af chartrets artikel 47, at sikre beskyttelsen af personer, der gør de rettigheder gældende, som tilkommer dem i medfør af artikel 6 i forordning nr. 562/2006.

41 Hvis den forelæggende ret derimod, i lyset af det af Domstolen afgivne svar på det første spørgsmål, finder, at den omhandlede situation ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, bør den foretage en undersøgelse af denne situation i lyset af den nationale ret og herunder ligeledes tage hensyn til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som samtlige medlemsstater er parter i (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 72 og 73).

42 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 562/2006 alene fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at etablere en klageadgang over for afgørelser om afslag på indrejse på deres område.

Sagens omkostninger

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 sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 13, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) fastsætter alene en forpligtelse for medlemsstaterne til at etablere en klageadgang over for afgørelser om afslag på indrejse på deres område.

Underskrifter