Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

17 päivänä tammikuuta 2013*

Asetus (EY) N:o 562/2006 — Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö) — Ihmisarvon kunnioittamista koskevan oikeuden väitetty loukkaaminen — Tehokas oikeussuoja — Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa

Asiassa C-23/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Augstākās tiesas Senāts (Latvia) on esittänyt 11.1.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.1.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Mohamad Zakaria,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), E. Juhász, D. Šváby ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Latvian hallitus, asiamiehinään I. Kalniņš ja I. Ņesterova,

— Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wils ja A. Sauka,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan sekä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL L 105, s. 1) 6 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

* Oikeudenkäyntikieli: latvia.

2 Tämä pyyntö on esitetty sellaisen asian tarkastelun yhteydessä, jonka Mohamad Zakaria on pannut vireille päätöksestä, jolla hylättiin vahingonkorvausvaatimus, jonka hän oli esittänyt hallinnollisen viranomaisen toiminnan takia Latvian rajan ylittämisen yhteydessä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti – – perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Sen soveltamisessa olisi noudatettava kansainvälistä suojelua ja palauttamiskieltoa koskevia jäsenvaltioiden velvoitteita.”

4 Tämän asetuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Rajatarkastusten suorittaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajavartijoiden on tehtäviään hoitaessaan kunnioitettava ihmisarvoa kaikilta osin.

Toimenpiteiden, joita he tehtäviään hoitaessaan toteuttavat, on oltava oikeassa suhteessa toimenpiteille asetettuihin tavoitteisiin.

2. Rajatarkastuksia suorittaessaan rajavartijat eivät saa syrjiä ketään sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella.”

5 Kyseisen asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen. Muutoksenhaku on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kolmannen maan kansalaiselle on myös annettava kirjallinen tieto yhteyspisteistä, jotka voivat antaa tietoja edustajista, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan ovat toimivaltaisia toimimaan kolmannen maan kansalaisen puolesta.

Muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos pääsyn epäämispäätös todetaan muutoksenhaun tuloksena perusteettomaksi, kolmannen maan kansalaisella on oikeus siihen, että pääsyn evännyt jäsenvaltio oikaisee mitätöidyn maahantuloleiman ja merkityt muut mitätöinnit tai lisäykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisen lainsäädännön mukaisen korvauksen myöntämistä.”

Latvian oikeus

6 Maahanmuuttolain (Imigrācijas likums; Latvijas Vēstnesis, 2002, nro 169, s. 2744) 20 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ulkomaalaisella on oikeus hakea muutosta pääsyn epäämisestä Latvian tasavaltaan annettuun päätökseen diplomaattiedustustoon 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tekemisestä.

(2) Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetun muutoksenhaun käsittelee rajavartiolaitoksen päällikkö tai hänen valtuuttamansa virkamies, eikä heidän tekemästään päätöksestä voi valittaa.”

7 Hallintomenettelylain (Administratīvā procesa likums; Latvijas Vēstnesis, 2001, nro 164, s. 2551) 76 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin sitä sovellettiin tosiseikkojen tapahtuma-aikana, säädetään seuraavaa:

”Hallintopäätösten muutosta voidaan hakea ylemmältä viranomaiselta. Laissa tai hallituksen asetuksessa voidaan määritellä, miltä muulta viranomaiselta voidaan hakea muutosta hallintopäätökseen. Jos toimivaltaista viranomaista ei ole määritelty tai jos tämä viranomainen on hallitus, hallintopäätökseen voidaan hakea muutosta suoraan tuomioistuimesta.”

8 Hallintomenettelylain 89 §:ssä, jonka otsikko on ”Tosiasiallisen hallintotoimen käsite”, säädetään seuraavaa:

”(1) Tosiasiallinen hallintotoimi on viranomaisen julkisoikeuden alalla toteuttama toimi, joka ilmenee muuten kuin oikeudellisena hallintopäätöksenä ja jonka tarkoitus on tuottaa käytännön vaikutuksia, jos luonnollisella henkilöllä on oikeus tällaiseen toimeen tai jos sillä on loukattu tai saatetaan loukata henkilön subjektiivisia oikeuksia tai oikeudellisia intressejä. Tosiasiallisiin hallintotoimiin kuuluvat myös viranomaisten toimet, jotka viranomaisten tahdosta riippumatta tuottavat käytännön vaikutuksia, jotka loukkaavat tai saattavat loukata vakavalla tavalla henkilön oikeuksia. Viranomaisten menettelyyn liittyvät toimet (joilla ei ratkaista asiaa lopullisesti) eivät ole tosiasiallisia hallintotoimia.

(2) Tosiasiallisia hallintotoimia ovat myös viranomaisen laiminlyönnit silloin, kun viranomaisella on tai on ollut lain mukaan velvollisuus toteuttaa toimi, sekä viranomaisen myöntämät todistukset.”

9 Hallintomenettelylain 92 §:ssä, jotka otsikko on ”Oikeus korvaukseen”, säädetään seuraavaa:

”Kenellä tahansa on oikeus saada korvausta hallintopäätöksestä tai viranomaisen tosiasiallisesta hallintotoimesta aiheutuneista esinevahingoista tai henkilövahingoista, henkinen kärsimys mukaan lukien.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, Zakaria lensi 28.11.2010 Beirutista (Libanon) Kööpenhaminaan (Tanska) Riian (Latvia) kautta. Zakarialla hallussaan ollut henkilöllisyystodistus on Libanonin tasavallan myöntämä palestiinalaispakolaisen matkustusasiakirja. Asianomainen oli saanut 27.11.2008 pysyvän oleskeluluvan Ruotsiin, jossa hän kertomansa mukaan oli asunut kymmenen vuotta ja aloittanut menettelyn tämän jäsenvaltion kansalaisuuden saamiseksi. Hän oli matkalla Kööpenhaminaan, koska hänen asuinpaikkaansa Lundissa (Ruotsi) pääsee helposti ja nopeasti Kööpenhaminasta.

11 Rajavartijat tarkistivat Riian lentoasemalla Zakarian henkilöllisyystodistuksen ja antoivat hänelle lopulta luvan saapua Latviaan sekä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19.6.1990 tehdyn yleissopimuksen (EYVL 2000, L 239, s. 19) sopimuspuolina olevien valtioiden alueelle. Zakarian mukaan vartijoiden tapa suorittaa tarkastus oli kuitenkin töykeä, provosoiva sekä ihmisarvoa loukkaava. Tarkastukseen kuluneen ajan vuoksi hän myöhästyi Kööpenhaminan lennolta.

12 Zakaria valitti rajavartiolaitoksen päällikölle rajavartijoiden rajatarkastuksen yhteydessä toteuttamista toimista, joiden osalta hän katsoi, että ne aiheuttivat hänelle henkistä kärsimystä, ja vaati korvausta 7 000 Latvian latia (LVL).

13 Rajavartiolaitoksen päällikkö katsoi 28.2.2011 tehdyllä päätöksellä nro 25, että kyseinen toiminta ja sen jälkeen toteutettu hallintopäätös eli kauttakulkumatkalla olleelle Zakarialle annettu lupa saapua Latvian tasavallan, joka on yksi Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolista, alueelle, ovat lainmukaiset. Asianomaisen tekemän muutoksenhaun vahingonkorvausta koskeva osa hylättiin.

14 Zakaria valitti Administratīvā rajona tiesaan (ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuin) ja vaati, että rajavartijoiden tosiasialliset hallintotoimet todetaan lainvastaisiksi ja että hänelle maksetaan henkilövahingosta ja henkisestä kärsimyksestä korvausta, jonka määräksi hän arvioi 7 000 LVL.

15 Administratīvā rajona tiesa jätti 29.3.2011 tekemällään päätöksellä Zakarian valituksen tutkimatta hallintomenettelyllisillä perusteilla. Tätä päätöstä perusteltiin seuraavilla seikoilla.

16 Kyseisen tuomioistuimen mukaan maahanmuuttolain 20 §:ssä säädetään, että ulkomaalaisella, jonka pääsy Latviaan on evätty, on oikeus hakea muutosta maahanpääsyn epäävään päätökseen diplomaattisessa edustustossa 30 vuorokauden kuluessa epäävän päätöksen tekemisestä. Muutoksenhaun käsittelee rajavartiolaitoksen päällikkö tai hänen valtuuttamansa virkamies, eikä päätöksestä voi valittaa.

17 Koska päätökseen, jolla pääsy Latviaan on evätty, ei ole mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa, ei tuomioistuimessa voida myöskään käsitellä vaatimusta, jonka mukaan menettely, jossa lupa tulla tähän jäsenvaltioon myönnettiin, on todettava virheelliseksi.

18 Vahingonkorvausvaatimusta ei voida pitää erillisenä vaatimuksena, koska se on kansallisen tuomioistuimen mukaan erottamattomasti sidoksissa pääasialliseen vaatimukseen. Koska pääasiallista vaatimusta ei siis ole, on myös korvausvaatimus henkilövahingosta ja henkisestä kärsimyksestä jätettävä tutkimatta.

19 Zakaria valitti Administratīvā rajona tiesan päätöksestä. Administratīvā apgabaltiesa (hallinnollinen muutoksenhakutuomioistuin) vahvisti tämän päätöksen perustelut. Tämä viimeksi mainittu tuomioistuin kuitenkin totesi, että jos Zakaria katsoo rajavartijoiden loukanneen hänen kunniaansa ja ihmisarvoaan tavalla, josta syntyy oikeus korvaukseen, hänellä on oikeus esittää korvausvaatimus yleisessä tuomioistuimessa.

20 Zakaria valitti Administratīvā apgabaltiesan päätöksestä Augstākās tiesas Senātsiin (ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaosto). Tämän valituksen sanamuodon mukaan Zakaria ei halua maahantuloluvasta Latviaan tehdyn päätöksen tarkistamista, vaan hänen vaatimuksensa koskee tosiasiallisia hallintotoimia, joita rajavartijat toteuttivat päätöksen tekemisen yhteydessä mutta jotka eivät liity päätökseen. Hän väittää myös, että nämä toimet vastaavat hallintomenettelylain 89 §:ssä olevaa määritelmää.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt Augstākās tiesas Senāts toteaa, että koska rajavartiolaitoksen päällikön päätökseen ei voida hakea muutosta hallintotuomioistuimessa ja koska Zakarian valitus koskee hallinnollisen menettelyn aikana toteutettuja toimia, ei korvausvaatimusta voida tarkastella siviilioikeudellisessa menettelyssä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee kuitenkin sitä, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan päätökseen ei voida hakea muutosta tuomioistuimesta tai hallintoelimestä, jossa muutoksenhaun riippumaton ja puolueeton käsittely on taattu institutionaaliselta ja toiminnalliselta kannalta, yhteensopiva asetuksen
N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdan säännösten kanssa.

22 Kansallinen tuomioistuin epäilee myös sitä, taataanko asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa oikeus muutoksenhakuun ainoastaan tapauksissa, joissa henkilöltä evätään pääsy asianomaisen jäsenvaltion alueelle, ja se katsoo, että henkilöllä on oikeus vedota menettelyn yhteydessä tapahtuneisiin rikkomisiin, muun muassa ihmisarvon loukkaamisiin, silloinkin, kun hallinnollinen päätös on myönteinen.

23 Edellä esitetyn perusteella Augstākās tiesas Senāts päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Säädetäänkö – – asetuksen – – N:o 562/2006 – – 13 artiklan 3 kohdassa, että henkilöllä on oikeus valittaa sekä maahantulokiellosta että maahan pääsyn sallivan päätöksen tekemisessä noudatettavassa menettelyssä tehdyistä rikkomisista?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, velvoittaako kyseinen oikeussääntö jäsenvaltion asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja 6 artiklan 1 kohdan sekä – – perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti takaamaan oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja toiseen kieltävästi, velvoittaako asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohta jäsenvaltion asetuksen 20 johdanto-osan perustelukappaleen ja 6 artiklan 1 kohdan sekä – – perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti takaamaan oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon hallinnollisessa elimessä, joka tarjoaa institutionaaliselta ja toiminnalliselta kannalta samat takeet kuin tuomioistuin?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

24 Latvian hallitus ja komissio ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle huomautuksia. Zakaria, joka ei itse ole toimittanut kirjallisia huomautuksia ja jonka nimissä ei ole toimitettu huomautuksia, on pyytänyt saada esittää huomautuksensa menettelyn suullisessa vaiheessa ja esittänyt, että hän haluaa kuvailla pääasiassa kyseessä olevan välikohtauksen tosiseikat ja että hänen etujaan edustaa Latvijas Cilvektiesību centrs (Latvian ihmisoikeuskeskus).

25 Työjärjestyksensä 76 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuin voi esittelevän tuomarin ehdotuksesta julkisasiamiestä kuultuaan päättää, ettei istuntoa asianosaisten kuulemiseksi pidetä, jos unionin tuomioistuin katsoo asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa jätettyihin kirjelmiin tai huomautuksiin perehdyttyään, että sillä on riittävät tiedot asian ratkaisemiseen. Tämän 76 artiklan 3 kohdan mukaisesti tätä määräystä ei sovelleta, jos perustellun pyynnön istunnon pitämisestä asianosaisten kuulemiseksi on tehnyt Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettu osapuoli, joka ei ole osallistunut asian käsittelyn kirjalliseen vaiheeseen.

26 Ennakkoratkaisupyynnöstä tai unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että Latvijas Cilvektiesību centrs olisi toiminut Zakarian edustajana kansallisessa tuomioistuimessa. Näin ollen ei ole osoitettu, että tällä järjestöllä on sovellettavien latvialaisten menettelysääntöjen mukainen oikeus edustaa yksityisiä, kuten työjärjestyksen 47 artiklan 2 kohdassa säädetään.

27 Näin ollen unionin tuomioistuin kehotti Zakariaa vahvistamaan, että hän oli valtuuttanut Latvijas Cilvektiesību centrsin edustamaan itseään unionin tuomioistuimessa, ja täsmentämään ensimmäiseksi, onko tällä järjestöllä Latvian oikeuden mukainen oikeus edustaa yksityisiä kansallisissa tuomioistuimissa, ja toiseksi, esiintyykö tämän järjestön edustaja suullisessa käsittelyssä. Koska Zakaria ei vastannut kysymykseen unionin tuomioistuimen asettamassa määräajassa ja koska yksikään muu Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettu taho, jota asia koskee, ei ole vaatinut menettelyn suullisen vaiheen aloittamista, unionin tuomioistuin katsoi, että sillä on hallussaan riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi, ja päätti luopua suullisen käsittelyn järjestämisestä.

Alustava toteamus

28 Ennakkoratkaisupyynnöstä, unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ja komission huomautuksista käy ilmi, että asian kannalta merkityksellisistä Latvian oikeuden säännöksistä on olemassa erilaisia tulkintoja siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta riitauttaa rajavartijoiden toiminta tuomioistuimessa ja saada korvausta tästä toiminnasta mahdollisesti aiheutuneesta henkilövahingosta ja henkisestä kärsimyksestä tapauksessa, jossa on tehty myönteinen hallintopäätös eli myönnetty maahantulolupa Latviaan.

29 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastatessaan jäsenvaltion tuomioistuimen SEUT 267 artiklan mukaisesti esittämään ennakkoratkaisukysymykseen unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen tulkitsemaan tämän jäsenvaltion kansallisia säännöksiä (ks. mm. asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993, Kok., s. I-4947, 7 kohta; asia C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal ym., tuomio 20.10.2005, Kok., s. I-8979, 25 kohta ja asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006, Kok., s. I-8613, 34 kohta).

30 Unionin tuomioistuin ottaa huomioon tämän seikan ja sen, ettei sillä ole täyttä varmuutta latvialaisten menettelysäännösten tarkasta sisällöstä, ja pyrkii tarjoamaan Augstākās tiesas Senātsille unionin oikeuden tulkinnassa käytettävät tekijät, joiden avulla se voi arvioida kansallisten säännösten yhteensopivuutta unionin lainsäädännön kanssa.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

31 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, säädetäänkö asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa, että henkilöllä on oikeus valittaa paitsi päätöksestä, jolla maahantulo jäsenvaltion alueelle evätään, myös tällaisen maahantulon sallivan päätöksen tekemisessä noudatettavassa menettelyssä tehdyistä rikkomisista. Tämä tuomioistuin tiedustelee toisella ja kolmannella kysymyksellään, että jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, asetetaanko edellä mainitussa säännöksessä jäsenvaltiolle velvollisuus taata oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa tai hallinnollisessa elimessä, joka tarjoaa institutionaaliselta ja toiminnalliselta kannalta samat takeet kuin tuomioistuin.

32 Näitä kysymyksiä on aiheellista tarkastella yhdessä.

33 Asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa säädetään, että henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta tähän päätökseen. Tämän säännöksen mukaan muutoksenhaku on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

34 On lisättävä, että asetuksen N:o 562/2006 13 artikla koskee kokonaisuudessaan maahanpääsyn epäämiseen liittyviä kysymyksiä.

35 Kuten Latvian hallitus ja komissio ovat korostaneet, asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus saattaa voimaan muutoksenhakukeinoja vain maahanpääsyn epääviä päätöksiä varten.

36 Lisäksi pääasian valittaja ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin eivät kumpikaan ole kyseenalaistaneet kyseisen säännöksen pätevyyttä.

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ja kolmannella kysymyksellään, asetetaanko asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa, kun sitä tulkitaan sen johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja 6 artiklan 1 kohdan sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, jäsenvaltiolle

velvollisuus taata oikeus valittaa maahantulon sallivan päätöksen tekemisen yhteydessä väitetysti tapahtuneista rikkomisista joko tuomioistuimessa tai hallinnollisessa elimessä, joka tarjoaa institutionaaliselta ja toiminnalliselta kannalta samat takeet kuin tuomioistuin.

38 Koska nämä kaksi kysymystä esitettiin vain sen tapauksen varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi – toisin sanoen siten, että asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa säädetään, että henkilöllä on oikeus valittaa paitsi maahantulon epäävästä päätöksestä myös sellaisista rikkomisista, joihin valittaja on vedonnut ja jotka on kuvailtu edellä tämän tuomion 11 kohdassa –, ei niihin ole aiheellista vastata.

39 Missään tapauksessa ennakkoratkaisupyynnössä ei anneta pääasiasta, etenkään sen merkityksellisistä tosiseikoista, riittävästi tietoja, jotta unionin tuomioistuin voisi määritellä asetuksen N:o 562/2006 6 artiklan merkityksen tämän asian tarkastelemista varten. Näin ollen unionin tuomioistuin ei kykene määrittelemään, sovelletaanko pääasian valittajan tilanteeseen unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti mm. asia C-400/10 PPU, McB., tuomio 5.10.2010, Kok., s. I-8965, 51 kohta ja asia C-40/11, Iida, tuomio 8.11.2012, 79–81 kohta).

40 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää pääasian olosuhteiden valossa, kuuluuko pääasian valittajan tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan ja, jos kuuluu, loukataanko perusoikeuskirjan 47 artiklassa tunnustettuja oikeuksia sillä, että valittajalta evätään oikeus esittää vaatimuksensa tuomioistuimelle. Tästä on muistutettava, että kyseisen asetuksen 6 artiklassa tarkoitetulla tavalla tehtäviään hoitavilla rajavartijoilla on muun muassa velvollisuus kunnioittaa ihmisarvoa täysin. Jäsenvaltioiden tehtävänä on ottaa kansallisissa oikeusjärjestyksissään käyttöön asianmukaiset muutoksenhakukeinot varmistaakseen perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti sellaisten henkilöiden suojan, jotka vetoavat asetuksen N:o 562/2006 6 artiklassa heille myönnettyihin oikeuksiin.

41 Jos kansallinen tuomioistuin sitä vastoin katsoo unionin tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen antaman vastauksen perusteella, että tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, sen on tutkittava tätä tilannetta kansallisen lainsäädännön valossa ottamalla huomioon myös Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (ks. vastaavasti asia C-256/11, Dereci ym., tuomio 15.11.2011, Kok., s. I-11315, 72 ja 73 kohta).

42 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää muutoksenhakukeinoista vain maahanpääsyn epääviä päätöksiä varten.

Oikeudenkäyntikulut

43 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 13 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää muutoksenhakukeinoista vain maahanpääsyn epääviä päätöksiä varten.

Allekirjoitukset