



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

17 januari 2013\*

„Verordening (EG) nr. 562/2006 — Communautaire code betreffende overschrijding van grenzen door personen (Schengengrenscodex) — Gestelde schending van recht op eerbiediging van menselijke waardigheid — Effectieve rechterlijke bescherming — Recht op toegang tot rechter”

In zaak C-23/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Augstākās tiesas Senāts (Letland) bij beslissing van 11 januari 2012, ingekomen bij het Hof op 17 januari 2012, in de procedure ingeleid door

**Mohamad Zakaria**

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász, D. Šváby en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kalniņš en I. Nesterova als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en A. Sauka als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

\* Procestaal: Lets.

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en de artikelen 6, lid 1, en 13, lid 3, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PB L 105, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van het onderzoek van een beroep van M. Zakaria tegen de afwijzing van een schadevordering die hij heeft ingesteld wegens het gedrag van een bestuursorgaan toen hij de Letse grens overschreed.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Punt 20 van de considerans van verordening nr. 562/2006 luidt als volgt:  
„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in het [Handvest]. Deze verordening wordt uitgevoerd met inachtneming van de verplichtingen van de lidstaten inzake internationale bescherming en non-refoulement.”
- 4 Artikel 6 van deze verordening, met als opschrift „Uitvoering van grenscontroles”, luidt als volgt:  
„1. De grenswachters oefenen hun taken uit met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid.  
De in de uitoefening van hun taken genomen maatregelen staan in verhouding tot de door die maatregelen beoogde doelstellingen.  
2. De grenswachters voeren de grenscontroles uit zonder discriminatie van personen op grond van hun geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.”
- 5 Artikel 13, lid 3, van deze verordening bepaalt:  
„Personen die de toegang wordt geweigerd, hebben het recht daartegen beroep in te stellen. Het beroep wordt ingesteld overeenkomstig de nationale wetgeving. De onderdaan van een derde land ontvangt tevens schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over wettelijke vertegenwoordigers die namens de betrokkene in overeenstemming met de nationale wetgeving kunnen optreden.

Het instellen van beroep schort de beslissing tot weigering van toegang niet op.

Indien de beroepsprocedure tot de conclusie leidt dat de beslissing tot weigering van toegang ongegrond was, heeft de betrokken onderdaan van een derde land, onverminderd een eventuele naar nationaal recht toegekende schadeloosstelling, recht op herstel van de geannuleerde inreisstempel, en op schrapping van andere annuleringen of toevoegingen, door de lidstaat die de toegang heeft geweigerd.”

### *Lets recht*

- 6 Artikel 20 van de Imigrācijas likums (*Latvijas Vēstnesis*, 2002, nr. 169, blz. 2744) (Letse immigratiewet), bepaalt:

„1. De vreemdeling kan binnen dertig dagen na het besluit waarbij de toegang tot Letland is geweigerd, daartegen een bezwaarschrift indienen bij de diplomatieke vertegenwoordiging.

2. Het in lid 1 bedoelde bezwaarschrift wordt door het hoofd van de grenswachters of zijn gemachtigde behandeld. Hun vastgestelde beslissing is niet vatbaar voor beroep.”

- 7 Artikel 76, lid 2, van de Administratīvā procesa likums (*Latvijas Vēstnesis*, 2001, nr. 164, blz. 2551) (Lets wetboek bestuursprocesrecht), in de ten tijde van de feiten geldende versie, bepaalt:

„Bestuurshandelingen zijn vatbaar voor bezwaar bij het hiërarchisch hogere orgaan. Bij wet of besluit van de Raad van ministers kan een ander orgaan worden aangewezen waarbij tegen de betrokken bestuurshandeling bezwaar kan worden ingediend. Indien geen ander orgaan is aangewezen of indien dit orgaan de Raad van ministers is, kan tegen de bestuurshandeling rechtstreeks beroep in rechte worden ingesteld.”

- 8 Artikel 89 van dit wetboek, met als opschrift „Begrip feitelijke bestuurshandeling”, bepaalt:

„(1) Een feitelijke handeling is een door een publiekrechtelijk orgaan verrichte handeling die niet de vorm aanneemt van een rechtshandeling en die bestemd is feitelijke gevolgen teweeg te brengen, wanneer een natuurlijke persoon recht heeft op deze handeling of wanneer deze handeling aan de subjectieve rechten of rechtsbelangen van een persoon afbreuk doet of dreigt te doen. Eveneens feitelijke handelingen zijn handelingen van organen die, los van de wil van die organen, feitelijke gevolgen hebben die de rechten van een persoon ernstig aantasten of dreigen aan te tasten. Proceshandelingen van organen (niet-definitieve handelingen) zijn geen feitelijke handelingen.

(2) Ook stilzitten van een orgaan wanneer dit wettelijk verplicht is of was te handelen, en de afgifte van een verklaring door een orgaan vormen een feitelijke handeling.”

- 9 Artikel 92 van dit wetboek, met als opschrift „Recht op schadevergoeding”, bepaalt:

„Eenieder heeft recht op vergoeding van de materiële of persoonlijke schade, daaronder begrepen de immateriële schade, die hij ten gevolge van een bestuurshandeling of feitelijke handeling van een orgaan heeft geleden.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 10 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing is Zakaria op 28 november 2010 van Beiroet (Libanon) naar Kopenhagen (Denemarken) gevlogen via Riga (Letland). Het identiteitsbewijs waarover Zakaria beschikte, was een door de Republiek Libanon afgegeven reisdocument, waaruit bleek dat hij Palestijns vluchteling was. De betrokkene had op 27 november 2008 een permanente verblijfsvergunning in Zweden verkregen, waar hij volgens zijn verklaringen sedert tien jaar woonde en de nationaliteit had aangevraagd. Verzoeker was op weg naar Kopenhagen omdat hij te Lund (Zweden) woont en hij daar gemakkelijker en sneller kon geraken vanuit Kopenhagen.
- 11 Op de luchthaven van Riga hebben de grenswachters het identiteitsbewijs van Zakaria gecontroleerd en de betrokkene uiteindelijk toegang verleend tot Letland en tot het grondgebied van de lidstaten die partij zijn bij het op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse

Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19). Volgens Zakaria werd de controle echter op grove en provocerende wijze en in strijd met de menselijke waardigheid verricht. Wegens de door deze controle opgelopen vertraging heeft de betrokkene zijn vlucht naar Kopenhagen gemist.

- 12 Zakaria heeft geklaagd over de handelingen van de grenswachters tijdens de grenscontrole. Aangezien hij van mening was dat hij door deze handelingen immateriële schade had geleden, heeft hij bij het hoofd van de grenswachters een bezwaarschrift ingediend en schadevergoeding ten bedrage van 7 000 lats (LVL) gevorderd.
- 13 Bij beslissing nr. 25 van dat hoofd van 28 februari 2011 is de rechtmatigheid vastgesteld van deze handelingen en van de daaropvolgende bestuurshandeling waarbij Zakaria als transitpassagier toegang is verleend tot het grondgebied van de Republiek Letland, lidstaat bij de bovengenoemde overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen. De schadevordering van de betrokkene is afgewezen.
- 14 Zakaria heeft bij de administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter van het district) beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling van de onrechtmatigheid van de feitelijke handelingen van de grenswachters en tot vergoeding van zijn persoonlijke en immateriële schade, die op 7 000 LVL werd geschat.
- 15 Bij beslissing van 29 maart 2011 heeft de administratīvā rajona tiesa het beroep van Zakaria gelet op de bestuursrechtelijke procedure niet-ontvankelijk verklaard. Deze beslissing berustte op de hierna volgende gronden.
- 16 Volgens deze rechterlijke instantie kunnen op grond van artikel 20 Imigrācijas likums vreemdelingen die de toegang tot Letland is geweigerd binnen dertig dagen nadat die toegang is geweigerd een bezwaarschrift indienen bij de diplomatieke vertegenwoordiging. Het hoofd van de grenswachters of zijn gemachtigde onderzoekt het bezwaar en zijn beslissing is niet vatbaar voor beroep.
- 17 Aangezien een beslissing waarbij de toegang tot het Letse grondgebied is geweigerd niet vatbaar is voor beroep in rechte, kan een verzoek tot vaststelling dat er bij de totstandkoming van een besluit tot toelating tot deze lidstaat een procedurefout is gemaakt evenmin door de rechter worden getoetst.
- 18 Aangezien een schadevordering onlosmakelijk met de hoofdvordering is verbonden, kan zij niet als een afzonderlijke vordering worden beschouwd. Bijgevolg zal bij gebreke van een hoofdvordering de vordering tot vergoeding van persoonlijke en immateriële schade niet-ontvankelijk zijn en moeten worden afgewezen.
- 19 Zakaria heeft tegen de beslissing van de administratīvā rajona tiesa beroep ingesteld. De Administratīvā apgabaltiesa (regionale bestuursrechter) heeft de motivering van die beslissing bevestigd. De administratīvā apgabaltiesa heeft evenwel verklaard dat indien Zakaria van mening was dat de grenswachters zijn eer en waardigheid hadden aangetast, hij bij de gewone rechter een schadevordering kon indienen.
- 20 Tegen de beslissing van de Administratīvā apgabaltiesa heeft Zakaria hoger beroep ingesteld bij de Augstākās tiesas Senāts (Senaat van het Hooggerechtshof). In dit beroep verzoekt hij niet om herziening van het besluit houdende toelating tot het Letse grondgebied, maar wenst hij veeleer op te komen tegen de feitelijke handelingen van de grenswachters bij het geven van dit besluit, die met dit besluit echter geen verband hielden. Hij heeft eveneens aangevoerd dat deze feitelijke handelingen onder de definitie van artikel 89 van de Administratīvā procesa likums vielen.

- 21 De Augstākās tiesas Senāts, verwijzende rechter, zet uiteen dat aangezien het besluit van het hoofd van de grenswachters niet kan worden aangevochten voor de bestuursrechter, en rekening houdend met de omstandigheid dat het beroep van Zakaria is gericht tegen handelingen die tijdens een bestuurlijke procedure zijn verricht, de schadevordering niet in het kader van een civiele procedure kan worden behandeld. De Augstākās tiesas Senāts vraagt zich echter af of nationale regelgeving die eraan in de weg staat dat tegen een besluit beroep kan worden ingesteld bij een rechter of een instantie die vanuit institutioneel en functioneel oogpunt een onafhankelijk en objectief onderzoek van het beroep verzekert, verenigbaar is met artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006.
- 22 Voorts stelt de Augstākās tiesas Senāts de vraag aan de orde of op grond van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006 enkel beroep kan worden ingesteld indien iemand de toegang tot het grondgebied van de betrokken staat wordt geweigerd, en is hij van oordeel dat iemand het recht heeft om tegen onregelmatigheden tijdens de procedure, met name aantastingen van de menselijke waardigheid, op te komen, ook indien het bestuurlijke besluit gunstig is voor de betrokkene.
- 23 Gelet op een en ander heeft de Augstākās tiesas Senāts de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Verleent artikel 13, lid 3, van verordening (EG) nr. 562/2006 [...] personen het recht om niet alleen beroep in te stellen tegen de weigering van toegang tot het land, maar ook tegen onregelmatigheden bij de totstandkoming van het besluit waarbij de toegang wordt verleend?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, legt de genoemde bepaling, gelet op punt 20 van de considerans en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 562/2006 en op artikel 47 van het Handvest [...], dan aan de lidstaat de verplichting op om te zorgen voor een voorziening in rechte?
- 3) Indien de eerste vraag bevestigend maar de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, legt artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006, gelet op punt 20 van de considerans en artikel 6, lid 1, van deze verordening en op artikel 47 van het Handvest [...], dan aan de lidstaat de verplichting op om te zorgen voor een voorziening bij een bestuursorgaan dat uit institutioneel en functioneel oogpunt dezelfde waarborgen biedt als een rechterlijke instantie?”

### **Procedure voor het Hof**

- 24 De Letse regering en de Commissie hebben bij het Hof opmerkingen ingediend. Zakaria, die zelf geen schriftelijke opmerkingen heeft ingediend en in wiens naam geen opmerkingen zijn ingediend, heeft verzocht zijn opmerkingen tijdens de mondelinge behandeling te mogen indienen en daarbij aangegeven dat hij de feiten betreffende het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorval wenste te beschrijven en dat het Latvijas Cilvektiesību centrs (Lets centrum voor mensenrechten) zijn belangen waarnam.
- 25 Volgens artikel 76, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslissen om geen pleitzitting te houden indien het na lezing van de tijdens de schriftelijke behandeling neergelegde memories of opmerkingen van oordeel is dat het zich voldoende voorgelicht acht om uitspraak te doen. Volgens voormeld artikel 76, lid 3, is deze bepaling niet van toepassing wanneer een met redenen omkleed verzoek om een pleitzitting te houden is ingediend door een van de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden die niet aan de schriftelijke behandeling heeft deelgenomen.

- 26 Noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat het Latvijas Cilvēktiesību centrs Zakaria voor de verwijzende rechter heeft vertegenwoordigd. Aldus is niet aangetoond dat deze instantie krachtens het toepasselijke Letse procesrecht particulieren mag vertegenwoordigen, zoals artikel 47, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering vereist.
- 27 Bijgevolg heeft het Hof Zakaria om een bevestiging verzocht dat hij het Latvijas Cilvēktiesību centrs heeft gemachtigd om hem voor het Hof te vertegenwoordigen en te preciseren of, ten eerste, deze instantie naar Lets recht particulieren voor de nationale rechter mag vertegenwoordigen en, ten tweede, of het de vertegenwoordiger van dit centrum is die op de pleitzitting het woord zal nemen. Aangezien Zakaria niet binnen de door het Hof vastgestelde termijn heeft geantwoord en geen andere in artikel 23 van het Statuut van het Hof bedoelde betrokkene om de opening van de mondelinge behandeling heeft verzocht, heeft het Hof besloten geen pleitzitting te houden, aangezien het zich voldoende voorgelicht achtte om uitspraak te doen.

### **Voorafgaande opmerking**

- 28 Blijkens de verwijzingsbeslissing, het onderzoek van het aan het Hof overgelegde dossier en de opmerkingen van de Commissie worden de relevante bepalingen van Lets recht op uiteenlopende wijze uitgelegd voor de vraag of in rechte kan worden opgekomen tegen feitelijke handelingen van de grenswachters en of vergoeding kan worden gevorderd voor de uit deze handelingen mogelijk voortvloeiende persoonlijke en immateriële schade, ingeval een gunstig bestuursbesluit is gegeven, te weten toelating tot Lets grondgebied.
- 29 Volgens vaste rechtspraak is het Hof, wanneer het overeenkomstig artikel 267 VWEU een door een rechterlijke instantie van een lidstaat gestelde prejudiciële vraag beantwoordt, niet bevoegd om het nationale recht van deze lidstaat uit te leggen (zie onder meer arresten van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage, C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 7; 20 oktober 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal e.a., C-511/03, Jurispr. blz. I-8979, punt 25, en 19 september 2006, Wilson, C-506/04, Jurispr. blz. I-8613, punt 34).
- 30 Rekening houdend hiermee en met de onzekerheid over de precieze teneur van het Estse procesrecht, zal het Hof trachten de Augstākās tiesas Senāts de uitleggingsgegevens betreffende het Unierecht te verschaffen met behulp waarvan deze rechterlijke instantie de verenigbaarheid van de nationale bepalingen met het Unierecht kan beoordelen.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 31 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of op grond van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006 een persoon niet alleen beroep kan instellen tegen een besluit waarbij toegang tot het grondgebied van een lidstaat wordt geweigerd, maar ook tegen onregelmatigheden in de procedure tot vaststelling van een besluit waarbij die toegang wordt verleend. Met zijn tweede en derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of in geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag de lidstaat op grond van bovengenoemde bepaling dient te zorgen voor een voorziening in rechte of bij een instantie die vanuit institutioneel en functioneel oogpunt dezelfde waarborgen biedt als een rechterlijke instantie.
- 32 Deze vragen moeten samen worden onderzocht.
- 33 Artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006 bepaalt dat personen die de toegang is geweigerd daartegen beroep kunnen instellen. Volgens deze bepaling worden dergelijke beroepen overeenkomstig de nationale wetgeving ingesteld.

- 34 Hieraan moet worden toegevoegd dat artikel 13 van verordening nr. 562/2006 volledig aan vragen betreffende de weigering van toegang is gewijd.
- 35 Zoals de Letse regering en de Commissie hebben benadrukt hoeven de lidstaten ingevolge artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006 enkel voor besluiten waarbij toegang wordt geweigerd te voorzien in een beroepsmogelijkheid.
- 36 Overigens wordt de rechtmatigheid van deze bepaling noch door verzoeker in het hoofdgeding, noch door de verwijzende rechter aan de orde gesteld.
- 37 Met zijn tweede en zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een lidstaat op grond van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006, gelezen tegen de achtergrond van punt 20 van de considerans, en artikel 6, lid 1, van deze verordening en artikel 47 van het Handvest, moet zorgen voor een voorziening tegen beweerde onregelmatigheden in de procedure die tot een besluit over de toegang leidt, hetzij bij een rechterlijke instantie, hetzij bij een instantie die vanuit institutioneel en functioneel oogpunt dezelfde waarborgen biedt als een rechterlijke instantie.
- 38 Aangezien deze twee vragen enkel zijn gesteld voor het geval het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, namelijk indien een persoon op grond van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006 niet enkel beroep kan instellen tegen een besluit waarbij toegang wordt geweigerd, maar ook tegen de door verzoeker aangevoerde onregelmatigheden zoals die in punt 11 van het onderhavige arrest zijn beschreven, hoeven zij geen beantwoording.
- 39 Hoe dan ook bevat de verwijzingsbeslissing onvoldoende informatie betreffende het hoofdgeding – met name over de relevante feiten – om het Hof in staat te stellen de relevantie van artikel 6 van verordening nr. 562/2006 voor de behandeling van dit geding te onderzoeken. Bijgevolg kan het Hof niet bepalen of de situatie van verzoeker in het hoofdgeding door het Unierecht wordt beheerst in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, op grond waarvan de bepalingen van het Handvest uitsluitend tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (zie in die zin onder meer arresten van 5 oktober 2010, *McB*, C-400/10 PPU, Jurispr. blz. I-8965, punt 51, en 8 november 2012, *Lida*, C-40/11, punten 79-81).
- 40 Het staat aan de verwijzende rechter om tegen de achtergrond van de omstandigheden van het hoofdgeding te bepalen of de situatie van verzoeker in het hoofdgeding onder het recht van de Unie valt en, zo ja, of, indien deze verzoeker het recht zijn vorderingen in rechte in te dienen wordt ontzegd, zulks een aantasting vormt van de in artikel 47 van het Handvest neergelegde rechten. In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de grenswachters die hun taken in de zin van artikel 6 van voornoemde verordening uitoefenen, dit onder meer met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid dienen te doen. Het staat aan de lidstaten om in hun interne rechtsorde te zorgen voor beroepsmogelijkheden om, met inachtneming van artikel 47 van het Handvest, de bescherming van de personen die hun rechten onder artikel 6 van verordening nr. 562/2006 doen gelden te waarborgen.
- 41 Indien de verwijzende rechter daarentegen, gelet op het antwoord van het Hof op de eerste vraag, van oordeel is dat bedoelde situatie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, dient hij deze situatie te onderzoeken tegen de achtergrond van het nationale recht, daarbij mede rekening houdend met het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarbij alle lidstaten partij zijn (zie in die zin arrest van 15 november 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punten 72 en 73).
- 42 Gelet op een en ander dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat de lidstaten op grond van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 562/2006 enkel voor besluiten waarbij toegang tot hun grondgebied wordt geweigerd ervoor dienen te zorgen dat beroep kan worden ingesteld.

## Kosten

- 43 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

**Op grond van artikel 13, lid 3, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) dienen de lidstaten enkel voor besluiten waarbij toegang tot hun grondgebied wordt geweigerd ervoor te zorgen dat beroep kan worden ingesteld.**

ondertekeningen