



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 17 januari 2013*

”Förordning (EG) nr 562/2006 — Gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) — Påstådd kränkning av rätten till respekt för människans värdighet — Effektivt domstolsskydd — Rätten till domstolsprövning”

I mål C-23/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Augstākās tiesas Senāts (Lettland) genom beslut av den 11 januari 2012, som inkom till domstolen den 17 januari 2012, i ett förfarande som anhängiggjorts av

Mohamad Zakaria

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna A. Rosas (referent), E. Juhász, D. Šváby och C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Lettlands regering, genom I. Kalniņš och I. Nesterova, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Wils och A. Sauka, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: lettiska.

Dom

- 1 Begäran avser tolkningen av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artiklarna 6.1 och 13.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1).
- 2 Begäran har framställts inom ramen för en talan som Mohamad Zakaria väckt mot ett beslut att avslå en begäran om skadestånd som Mohamad Zakaria framställt till följd av en förvaltningsmyndighets beteende när han passerade den lettiska gränsen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 Skäl 20 i förordning nr 562/2006 har följande lydelse:

”Denna förordning respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Förordningen bör tillämpas med iakttagande av medlemsstaternas skyldigheter i fråga om internationellt skydd och principen om ’non-refoulement’.”

- 4 Artikel 6 i förordningen, med rubriken ”Genomförande av in- och utresekontroller”, har följande lydelse:

”1. Gränskontrolltjänstemän skall vid sin tjänsteutövning fullt ut respektera människans värdighet.

Alla åtgärder som vidtas vid tjänsteutövningen skall stå i proportion till de syften som eftersträvas genom sådana åtgärder.

2. När gränskontrolltjänstemän utför in- och utresekontroller får de inte diskriminera personer på grund av något av följande: kön, ras eller etnisk tillhörighet, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.”

- 5 I artikel 13.3 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Personer som nekats inresa skall ha rätt att överklaga. Överklagande skall ske i enlighet med nationell lagstiftning. Skriftlig information skall också lämnas till tredjelandsmedborgaren om kontaktpunkter som kan tillhandahålla information om företrädare som är behöriga att agera på tredjelandsmedborgarens vägnar i enlighet med nationell lagstiftning.

Verkställigheten av beslutet om nekad inresa skall inte uppskjutas på grund av att ett överklagandeförfarande har inletts.

Utan att det påverkar en eventuell compensation som beviljas i enlighet med nationell lag skall den berörda tredjelandsmedborgaren ha rätt att begära att den medlemsstat som nekat inresa korrigerar den annullerade inresestämpeln, och eventuella andra strykningar och tillägg som har gjorts, om det inom ramen för överklagandeförfarandet konstateras att beslutet om nekad inresa var ogrundat.”

Lettisk rätt

- 6 I artikel 20 i lagen om invandring (Imigrācijas likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, nr 169, p. 2744) föreskrivs följande:

”(1) En utlänning har rätt att vid den diplomatiska beskickningen begära omprövning av ett beslut om nekad inresa i Republiken Lettland inom 30 dagar från det att beslutet fattades.

(2) En begäran enligt artikel 20.1 ska prövas av direktören för gränspolisen eller av en tjänsteman bemyndigad av denne och deras beslut kan inte överklagas.”

- 7 I artikel 76.2 i lagen om förvaltningsprocess (Administratīvā procesa likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001, nr 164, p. 2551), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Förvaltningsbeslut får överklagas till närmast överordnade myndighet. I lag eller förordning som antagits av ministerrådet får en annan myndighet utses till vilken ett förvaltningsbeslut får överklagas. I annat fall, eller om nämnda myndighet utgörs av ministerrådet, får förvaltningsbeslutet överklagas direkt till domstol.”

- 8 Artikel 89 i samma lag, med rubriken ”Begreppet faktiskt handlande av en myndighet”, föreskrivs följande:

”(1) Ett faktiskt handlande är ett handlande från en myndighets sida på det offentligrättsliga området. Handlandet utgör inte en rättsakt och avser att ha faktiska verkningar om en fysisk person har rätt till detta handlande eller om det kränker eller riskerar att kränka en persons subjektiva rättigheter eller rättsliga intressen. Även ett handlande från en myndighets sida som, oavsett myndighetens avsikt, har faktiska verkningar som allvarligt kränker eller riskerar att kränka en persons rättigheter utgör faktiskt handlande. Myndigheters handläggningsåtgärder (handlingar som saknar karaktär av slutligt avgörande) utgör inte ett faktiskt handlande.

(2) En myndighets underlåtenhet att handla utgör också en faktisk handling om myndigheten har, eller hade, en lagstadgad verkställighetsskyldighet, samt ett intyg utfärdat av myndigheten.”

- 9 I artikel 92 i nämnda lag, med rubriken ”Rätt till ersättning”, föreskrivs följande:

”En person har rätt till ersättning för sak- och personskada, inklusive ideella skador, som han eller hon har lidit till följd av ett förvaltningsbeslut eller ett faktiskt handlande från en myndighet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 10 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Mohamad Zakaria den 28 november 2010 flög från Beirut (Libanon) till Köpenhamn (Danmark) via Riga (Lettland). Hans identitetshandling utgjordes av ett resedokument för palestinska flyktingar utfärdat av Republiken Libanon. Mohamad Zakaria hade den 27 november 2008 beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige, där han enligt egen uppgift varit bosatt i tio år och där han ansökt om svenskt medborgarskap. Han skulle flyga till Köpenhamn, eftersom det var lättare och snabbare att ta sig till hans bostad, belägen i Lund (Sverige), från Köpenhamn.
- 11 På flygplatsen i Riga kontrollerade gränskontrolltjänstemännen Mohamad Zakarias identitetshandlingar och beviljade honom till slut tillstånd att resa in i Lettland och därmed till de medlemsstater som är parter i tillämpningskonventionen till Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av

kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), undertecknad i Schengen, den 19 juni 1990. Mohamad Zakarias anser emellertid att kontrollen utfördes på ett oförskämt och provocerande sätt som är stötande för människans värdighet. På grund av den tid som krävdes för att genomföra kontrollen missade han sitt flyg till Köpenhamn.

- 12 Mohamad Zakarias var missnöjd med gränskontrolltjänstemännens handlande i samband med gränskontrollen och ansåg att detta orsakat honom ideell skada. Han framställde därför ett klagomål till direktören för gränspoliserna och yrkade 7 000 LVL i ersättning.
- 13 I beslut nr 25 som nämnde direktör fattade den 28 februari 2011 fastställdes att handlandet var rättsenligt liksom det förvaltningsbeslut som antagits till följd härav, det vill säga beslutet att bevilja Mohamad Zakarias, i egenskap av transitpassagerare, tillstånd att resa in i Republiken Lettland. Denna medlemsstat är part i tillämpningskonventionen till Schengenavtalet. Däremot bifölls inte hans begäran i den del som avser yrkandet om skadestånd.
- 14 Mohamad Zakaria överklagade beslutet till Administratīvā rajona tiesa (lokal förvaltningsdomstol) och yrkade att gränskontrolltjänstemännens handlande skulle förklaras rättsstridigt och att han skulle tillerkännas ersättning för personskada och ideell skada, vilka uppskattades till 7 000 LVL.
- 15 Genom beslut av Administratīvā rajona tiesa av den 29 mars 2011 avvisades Mohamad Zakarias yrkande såvitt avser förfarandet i förvaltningsdomstolen. Beslutet grundade sig på följande skäl.
- 16 Enligt nämnda domstol föreskrivs det i artikel 20 i lagen om invandring att en utlänning har rätt att vid den diplomatiska beskickningen begära omprövning av ett beslut om nekad inresa inom 30 dagar från det att nämnda beslut fattades. En sådan begäran ska prövas av direktören för gränspoliserna eller av en tjänsteman bemyndigad av denne, och deras beslut kan i sin tur inte överklagas.
- 17 Om ett beslut att neka inresa till Lettland inte har överklagats till domstol kan ett yrkande om fastställelse av att det begåtts ett handläggningsfel när ett beslut om att bevilja inresa i landet fattades inte heller underställas domstolsprövning.
- 18 Ett skadeståndsyrkande kan inte betraktas som ett självständigt yrkande, eftersom det är oupplösligt förbundet med huvudyrkandet. Om det inte finns något huvudyrkande kan yrkandet om ersättning för personskada och ideell skada således inte upptas till prövning och ska därför avvisas.
- 19 Mohamad Zakaria överklagade Administratīvā rajona tiesas beslut till Administratīvā apgabaltiesa (regional förvaltningsdomstol) som fastställde skälen. Sistnämnda domstol medgav emellertid att om Mohamad Zakaria ansåg att gränskontrolltjänstemännen hade kränkt hans heder och värdighet på ett skadeståndsgrundande sätt, hade han rätt att väcka skadeståndstalan vid allmän domstol.
- 20 Mohamad Zakaria överklagade beslutet från Administratīvā apgabaltiesa till Augstākās tiesas Senāts (Högsta domstolen). Genom sitt överklagande önskar han inte någon omprövning av beslutet att bevilja honom inresa till Lettland, utan avser i stället gränskontrolltjänstemännens faktiska handlande då beslutet fattades, vilket inte har något samband med själva beslutet. Han har även hävdade att detta faktiska handlande omfattas av definitionen i artikel 89 i lagen om förvaltningsprocess.
- 21 Augstākās tiesas Senāts, som är hänskjutande domstol, har angett att eftersom det saknas rättsmedel för att överklaga det beslut som fattats av direktören för gränspoliserna till en förvaltningsdomstol och med hänsyn till att Mohamad Zakarias talan riktas mot ett handlande som ägt rum under ett administrativt förfarande, kan skadeståndsyrkandet inte prövas som ett tvistemål. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken en person inte har rätt att överklaga ett beslut till en domstol eller ett förvaltningsorgan, som i institutionellt och funktionellt hänseende, garanterar en oberoende och objektiv prövning av överklagandet.

- 22 Vidare är samma domstol osäker om artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 garanterar en rätt att överklaga för det fall en person har nekats inresa i landet. Den hänskjutande domstolen anser att en person har rätt att rikta kritik mot överträdelser i samband med förfarandet, framför allt kränkningar av människans värdighet, även om beslutet är gynnande.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Augstākās tiesas Senāts att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Innebär artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 ... att en person har rätt att överklaga inte bara ett beslut om nekad inresa i landet, utan även överträdelser i samband med förfarandet som leder fram till ett beslut att bevilja personen inresa i landet?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, innebär då ovannämnda bestämmelse att medlemsstaten, mot bakgrund av skäl 20 och artikel 6.1 i förordning nr 562/2006, samt artikel 47 i stadgan ..., är skyldig att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol?
- 3) Om den första frågan besvaras jakande och den andra frågan besvaras nekande, innebär då artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 att medlemsstaten, med hänsyn till skäl 20 och artikel 6.1 i förordning nr 562/2006, samt artikel 47 i stadgan ..., är skyldig att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel inför ett förvaltningsorgan som i institutionellt och funktionellt hänseende erbjuder samma garantier som en domstol?”

Förfarandet vid domstolen

- 24 Den lettiska regeringen och kommissionen har inkommit med yttranden till domstolen. Mohamad Zakaria har inte själv inkommit med något skriftligt yttrande och något yttrande har inte heller avgetts i hans namn. Han har begärt att få yttra sig under det muntliga förfarandet och har angett att han önskade beskriva de händelser som det nationella målet gäller och att Latvijas Cilvektiesību centrs (Lettlands centrum för mänskliga rättigheter) företräder hans intressen.
- 25 Domstolen får enligt artikel 76.2 i rättegångsreglerna, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, besluta att inte hålla någon muntlig förhandling, om den anser att den – mot bakgrund av de inlagor och yttranden som har getts in under den skriftliga delen av förfarandet – har tillräckligt underlag för att avgöra målet. Bestämmelsen ska enligt artikel 76.3 inte gälla om en berörd som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som inte har deltagit i den skriftliga delen av förfarandet, har gjort en motiverad begäran om muntlig förhandling.
- 26 Det framgår varken av begäran om förhandsavgörande eller av de handlingar i målet som tillställts EU-domstolen att Mohamad Zakaria ska ha varit företrädd inför den hänskjutande domstolen av Latvijas Cilvektiesību centrs. Det har inte styrkts att nämnda organ har behörighet att företräda enskilda enligt tillämpliga lettiska processrättsliga regler såsom föreskrivs i artikel 47.2 i rättegångsreglerna.
- 27 EU-domstolen har därför uppmanat Mohamad Zakaria att bekräfta att han gett Latvijas Cilvektiesību centrs fullmakt att företräda honom inför domstolen och precisera följande. För det första om nämnda organ enligt lettisk rätt har rätt att företräda enskilda inför nationella domstolar, för det andra om det är företrädaren för denna organisation som kommer att yttra sig vid den muntliga förhandlingen. Mohamad Zakaria har inte svarat inom den av domstolen bestämda fristen och någon annan berörd som avses i artikel 23 i domstolens stadga har inte begärt att det muntliga förfarandet ska inledas. Domstolen har därför beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling då den anser sig ha tillräckligt underlag för att avgöra målet.

Inledande anmärkningar

- 28 Det framgår av begäran om förhandsavgörande, en genomgång av de handlingar i målet som inkommit till domstolen och kommissionens yttrande att relevanta bestämmelser i lettisk rätt är föremål för skilda tolkningar vad gäller möjligheten att inför domstol angripa gränstjänstemännens faktiska handlande och erhålla ersättning för personskada och ideell skada som handlandet kan ha orsakat en person när ett gynnande förvaltningsbeslut har fattats, nämligen ett beslut att tillåta inresa i Lettland.
- 29 EU-domstolen är när den besvarar en tolkningsfråga som en domstol i medlemsstat ställt i enlighet med artikel 267 FEUF enligt fast rättspraxis inte behörig att tolka medlemsstatens nationella rätt (se, bland annat, dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage, REG 1993, s. I-4947, punkt 7, av den 20 oktober 2005 i mål C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal m.fl., REG 2005, s. I-8979, punkt 25, och av den 19 september 2006 i mål C-506/04, Wilson, REG 2006, s. I-8613, punkt 34).
- 30 Det är med hänsyn tagen till detta samt till osäkerheten om den exakta innebörden av lettisk processrätt som domstolen ska försöka ge Augstākās tiesas Senāts uppgifter om unionsrättens tolkning som denna kan behöva för att pröva huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med unionsrätten.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om det i artikel 13.3 förordning nr 562/2006 föreskrivs att en person har rätt att väcka talan inte bara mot ett beslut om nekad inresa i en medlemsstat, utan även mot överträdelser i samband med ett förfarande för att fatta ett beslut att bevilja sådan inresa. Nämda domstol har ställt den andra och den tredje frågan för att få klarhet i om bestämmelsen innebär att medlemsstaten är skyldig att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol eller ett förvaltningsorgan som i institutionellt och funktionellt hänseende erbjuder samma garantier som en domstol.
- 32 Frågorna ska prövas tillsammans.
- 33 Vad gäller artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 föreskrivs i den bestämmelsen att personer som nekats inresa ska ha rätt att överklaga beslutet. Överklagandet ska enligt samma bestämmelse ske i enlighet med nationell lagstiftning.
- 34 Det ska tilläggas att artikel 13 i förordning nr 562/2006 uteslutande avser frågor som rör nekad inresa.
- 35 Precis som den lettiska regeringen och kommissionen har påpekat, föreskrivs i artikel 13 i förordning nr 562/2006 endast en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett rättsmedel mot beslut om nekad inresa.
- 36 Vidare framgår det att varken klaganden i det nationella målet eller den hänskjutande domstolen har ifrågasatt bestämmelsens giltighet.
- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan för att få klarhet i om artikel 13.3 i förordning nr 562/2006, jämförd med skäl 20 och artikel 6.1 i samma förordning samt artikel 47 i stadgan, föreskriver en skyldighet för en medlemsstat att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel mot påstådda överträdelser i samband med ett förfarande för att fatta ett beslut att bevilja inresa inför antingen en domstol eller ett förvaltningsorgan som i institutionellt och funktionellt hänseende erbjuder samma garantier som en domstol.

- 38 Eftersom dessa två frågor ställts enbart för det fall den första frågan besvaras jakande – det vill säga att det i artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 föreskrivs att en person har rätt att överklaga inte bara ett beslut om nekad inresa utan även de överträdelse som klaganden påstått har ägt rum och som beskrivs i punkt 11 ovan – saknas det anledning att besvara dem.
- 39 I begäran om förhandsavgörande ges under alla förhållanden inte tillräckligt med upplysningar om det nationella målet, bland annat om relevanta omständigheter, för att domstolen ska kunna avgöra i vilken utsträckning artikel 6 i förordning nr 562/2006 är relevant för prövningen av målet. Domstolen har därför inte möjlighet att fastställa om klagandens situation i det nationella målet regleras av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Enligt nämnda artikel 51.1 riktar sig nämligen bestämmelserna i stadgan till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2010 i mål C-400/10 PPU, McB, REU 2010, s. I-8965, punkt 51, och av den 8 november 2012 i mål C-40/11, Iida, punkterna 79–81).
- 40 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av omständigheterna i det nationella målet, avgöra om klagandens situation omfattas av unionsrätten och, om så är fallet, huruvida ett beslut att neka honom rätt att göra sina krav gällande inför domstol innebär en kränkning av de rättigheter som erkänns i artikel 47 i stadgan. Domstolen erinrar härvid om att gränskontrolltjänstemännen vid tjänsteutövning, i den mening som avses i artikel 6 i förordningen, fullt ut ska respektera människans värdighet. Det åligger medlemsstaterna att i sin interna rättsordning föreskriva lämpliga rättsmedel för att, i överensstämmelse med artikel 47 i stadgan, garantera skydd för personer som gör gällande sina rättigheter enligt artikel 6 i förordning nr 562/2006.
- 41 Om den hänskjutande domstolen däremot, mot bakgrund av EU-domstolens svar på den första frågan, bedömer att situationen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, ska den pröva situationen med hänsyn till nationell rätt och då även beakta Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, vilken samtliga medlemsstater är anslutna till (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2011 i mål C-256/11, Dereci m.fl., REU 2011, s. I-11315, punkterna 72 och 73).
- 42 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska de ställda frågorna besvaras enligt följande. I artikel 13.3 i förordning nr 562/2006 föreskrivs endast en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett rättsmedel mot beslut om nekad inresa till landet.

Rättegångskostnader

- 43 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

I artikel 13.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) föreskrivs endast en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett rättsmedel mot beslut om nekad inresa till landet.

Underskrifter