



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 17. januarja 2013*

„Uredba (ES) št. 562/2006 — Zakonik Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) — Zatrjevana kršitev pravice do spoštovanja človekovega dostojanstva — Učinkovito sodno varstvo — Pravica do dostopa do sodišča“

V zadevi C-23/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Augstākās tiesas Senāts (Latvija) z odločbo z dne 11. januarja 2012, ki je prispela na Sodišče 17. januarja 2012, v postopku, ki ga je sprožil

Mohamad Zakaria

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, A. Rosas (poročevalec), E. Juhász, D. Šváby in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za latvijsko vlado I. Kalniņš in I. Nesterova, agenta

— za Evropsko komisijo G. Wils in A. Sauka, agenta

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in členov 6(1) in 13(3) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1).

* Jezik postopka: latvijščina.

- 2 Predlog je bil vložen v okviru obravnavanja pritožbe, ki jo je vložil M. Zakaria zoper zavrnitev njegovega odškodninskega zahtevka zaradi ravnanja upravnega organa ob prestopu latvijske meje.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 20 Uredbe št. 562/2006 je navedeno:

„Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana zlasti v [Listini]. Uporabljalna se bo v skladu z obveznostmi držav članic v zvezi z mednarodno zaščito in nevrčanjem.“

- 4 Člen 6 Uredbe, naslovljen „Izvajanje mejnih kontrol“, določa:

„1. Mejni policisti pri opravljanju svojih nalog v celoti upoštevajo človekovo dostojanstvo.

Kateri koli ukrepi, ki se izvajajo pri opravljanju njihovih nalog, so sorazmerni s cilji, ki naj se s temi ukrepi dosežejo.

2. Med izvajanjem mejnih kontrol mejni policisti ne diskriminirajo oseb zaradi spola, rasnega ali narodnostnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.“

- 5 Člen 13(3) navedene uredbe določa:

„Osebe, ki jim je bil vstop zavrnjen, imajo pravico do pritožbe. Postopek pritožbe se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo. Državljanu tretje države se zagotovi tudi pisna navedba kontaktnih točk, ki omogočajo zagotovitev informacij o zastopnikih, ki so pooblaščenici za zastopanje državljana tretje države v njegovem imenu v skladu z nacionalno zakonodajo.

Postopek pritožbe ne zadrži izvršitve odločitve o zavrnitvi vstopa.

Ne glede na odškodnino, izplačano v skladu z nacionalno zakonodajo, je državljan tretje države upravičen do popravka preklica vstopnega žiga ter katerih koli preklicev ali dodatkov, ki so bili izvedeni s strani države članice, ki je zavrnila vstop, če se s pritožbo ugotovi, da je bila odločitev o zavrnitvi vstopa neutemeljena.“

Latvijsko pravo

- 6 Člen 20 zakona o priseljevanju (Imigrācijas likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, št. 169, str. 2744) določa:

„(1) Tujec lahko zoper odločbo, s katero mu je zavrnjen vstop v Republiko Latvijo, vložiti pritožbo pri diplomatskem predstavništvu v roku 30 dni od sprejetja te odločbe.

(2) O pritožbi iz odstavka 1 tega člena odloča vodja mejne policije ali od njega pooblaščen uradna oseba, zoper njuno odločbo pa ni pritožbe.“

- 7 Člen 76(2) zakona o upravnem postopku (Administratīvā procesa likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001, št. 164, str. 2551) v različici, ki se je uporabljala v obdobju dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določa:

„Zoper upravne akte se lahko vloži pritožba pri hierarhično višjem organu. Z zakonom ali predpisi sveta ministrov se lahko določi drug organ, pri katerem je mogoče vložiti pritožbo zoper zadevni upravni akt. V nasprotnem primeru ali če je ta organ svet ministrov, se lahko zoper upravni akt neposredno vloži tožba.“

- 8 Člen 89 tega zakona, naslovljen „Pojem realni akt organa“, določa:

„(1) Realni akt je dejanje javnega organa, ki ne predstavlja pravnega akta in ustvarja dejanske učinke, če je fizična oseba upravičena do tega akta ali če je z njim bila ali bi lahko bila povzročena škoda osebnim pravicam ali pravnim interesom osebe. Realni akti so tudi akti organov, ki ne glede na njihov namen ustvarjajo dejanske učinke, ki resno kršijo pravice oseb ali bi lahko resno kršili pravice oseb. Postopkovni akti organov (ki niso dokončni) niso realni akti.“

(2) Realni akt je tudi neukrepanje organa, če je ta moral ali mora na podlagi zakona opraviti kakšno dejanje, in tudi izjava organa.“

- 9 Člen 92 tega zakona, naslovljen „Pravica do odškodnine“, določa:

„Vsakdo ima pravico do odškodnine za premoženjsko ali osebno škodo, tudi nepremoženjsko, povzročeno z upravnim ali realnim aktom organa.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 10 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je M. Zakaria 28. novembra 2010 letel iz Bejruta (Libanon) v København (Danska) preko Rige (Latvija). Osebni dokument M. Zakarie je bil potna listina za palestinskega begunca, ki ga je izdala Libanonska republika. 27. novembra 2008 je pridobil dovoljenje za stalno prebivanje na Švedskem, kjer po njegovih navedbah prebiva že 10 let in kjer je začel postopek za pridobitev državljanstva. V København je bil namenjen, ker ima prebivališče v Lundu (Švedska), kamor lahko lažje in hitreje potuje iz Københavna.
- 11 Na letališču v Rigi so mejni policisti preverili osebni dokument M. Zakarie in mu nazadnje dovolili vstop v Latvijo in na območje držav podpisnic Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladaми držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9), ki je bila podpisana v Schengnu (Luksemburg) 19. junija 1990. M. Zakaria je kljub temu menil, da je bila preveritev opravljena na nesramen in izzivalen način, žaljiv za človekovo dostojanstvo. Zaradi dolgotrajnosti preveritve je zamudil letalo za København.
- 12 M. Zakaria se ni strinjal s postopanjem mejnih policistov pri mejni kontroli in je menil, da je zaradi teh dejanj utrpel nepremoženjsko škodo, zato je vložil pritožbo pri vodji mejne policije in zahteval odškodnino v višini 7000 LVL.
- 13 Z odločbo št. 25 vodje mejne policije z dne 28. februarja 2011 je bilo ugotovljeno, da so bila zadevna postopanja in upravni akt, sprejet na tej podlagi – dovoljenje M. Zakarii, osebi v tranzitu, za vstop v Republiko Latvijo, ki je ena od držav podpisnic navedene konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma – zakoniti. Nasprotno pa zahtevku zadevne osebe v delu, v katerem se je nanašal na zahtevano povračilo škode, ni bilo ugodeno.

- 14 M. Zakaria se je, ker se z odločbo ni strinjal, obrnil na administrativā rajona tiesa (okrožno upravno sodišče) in zahteval, da se postopanja mejnih policistov razglasijo za nezakonita in da se mu dodeli odškodnina za osebno in nepremoženjsko škodo v višini 7000 LVL.
- 15 Z odločbo administrativā rajona tiesa z dne 29. marca 2011 je bil zahtevek M. Zakarie v okviru upravnega postopka razglašen za nedopusten. Odločba je temeljila na v nadaljevanju navedeni obrazložitvi.
- 16 To sodišče je navedlo, da člen 20 zakona o priseljevanju določa, da lahko tujec zoper odločbo, s katero mu je zavrnen vstop v Latvijo, vloži pritožbo pri diplomatskem predstavništvu v roku 30 dni od sprejetja te odločbe. O pritožbi odloča vodja mejne policije ali od njega pooblaščen uradna oseba, zoper njuno odločbo pa ni pritožbe.
- 17 Ker ni predvideno pravno sredstvo pred sodiščem zoper odločbo o zavrnitvi vstopa v Latvijo, naj na sodišču prav tako ne bi bilo mogoče obravnavati zahtevka za ugotovitev kršitve postopka med sprejemanjem odločbe, s katero je bil dovoljen vstop v to državo članico.
- 18 Odškodninskega zahtevka naj ne bi bilo mogoče obravnavati kot samostojni zahtevek, saj je neločljivo povezan z glavnim zahtevkom. Torej, če ni glavnega zahtevka, odškodninski zahtevek za osebno in nepremoženjsko škodo ni dopusten in ga je treba prav tako zavreči.
- 19 M. Zakaria je zoper odločbo administrativā rajona tiesa vložil pritožbo. Administrativā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče) je pritrnilo obrazložitvi te odločbe. Vendar pa je zadnjenavedeno sodišče priznalo, da lahko M. Zakaria, če meni, da so mu mejni policisti okrnili čast in dostojanstvo, za kar ima pravico do odškodnine, vloži odškodninski zahtevek pri sodišču splošne pristojnosti.
- 20 M. Zakaria je zoper odločbo Administrativā apgabaltiesa vložil pritožbo pri Augstākās tiesas Senāts (senat vrhovnega sodišča). V pritožbi zatrjuje, da ne zahteva nadzora nad odločbo o dovolitvi vstopa na latvijsko ozemlje, temveč da želi pred sodiščem izpodbijati predvsem realne akte mejnih policistov pri sprejetju odločbe, ki pa niso bili povezani s sprejetjem navedene odločbe. Hkrati zatrjuje, da ti realni akti ustrezajo opredelitvi iz člena 89 zakona o upravnem postopku.
- 21 Augstākās tiesas Senāts kot predložitveno sodišče navaja, ker ni pravnega sredstva zoper odločbo vodje mejne policije pred upravnim sodiščem in ker se s pritožbo M. Zakarie izpodbijajo dejanja med upravnim postopkom, odškodninskega zahtevka ni mogoče obravnavati v okviru civilnopravnega postopka. Vendar pa dvomi glede tega, ali so nacionalni predpisi, v skladu s katerimi ni mogoče vložiti pritožbe zoper odločbo pri sodišču ali upravnem organu, pri katerem je z institucionalnega in funkcionalnega vidika zagotovljena neodvisna in objektivna preučitev pritožbe, skladni z določbami člena 13(3) Uredbe št. 562/2006.
- 22 To sodišče tudi dvomi, ali člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 pravico do pritožbe zagotavlja le v primerih, ko je osebi zavrnen vstop na ozemlje zadevne države in meni, da ima oseba pravico ugovarjati kršitvam, storjenim v postopku, zlasti če je okrnjeno človeško dostojanstvo, čeprav bi bila odločba po vsebini ugodna.
- 23 Na podlagi navedenega je Augstākās tiesas Senāts prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 [...] predvideva, da ima oseba pravico do pritožbe ne samo zoper zavrnitev vstopa v državo, temveč tudi zoper kršitve, storjene med postopkom sprejemanja odločbe, s katero se vstop dovoli?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrديلen, ali navedena pravna določba ob upoštevanju uvodne izjave 20 in člena 6(1) Uredbe št. 562/2006 ter člena 47 Listine [...] državi članici nalaga dolžnost, da zagotovi učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem?
3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrديلen in odgovor na drugo vprašanje nikalen, ali člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 ob upoštevanju uvodne izjave 20 in člena 6(1) Uredbe št. 562/2006 ter člena 47 Listine [...] državi članici nalaga dolžnost, da zagotovi učinkovito pravno sredstvo pred upravnim organom, ki bi z institucionalnega in funkcionalnega vidika dajal enaka jamstva kot sodišče?“

Postopek pred Sodiščem

- 24 Stališča sta Sodišču predložili latvijska vlada in Komisija. M. Zakaria, ki sam ni predložil pisnih stališč in v imenu katerega niso bila vložena nobena stališča, je zaprosil za predstavitev svojih stališč med ustnim postopkom in navedel, da želi opisati dejansko stanje dogodka iz postopka v glavni stvari ter da njegove interese zastopa Latvijas Cilvektiesību centrs (latvijski center za človekove pravice).
- 25 Sodišče lahko v skladu s členom 76(2) svojega poslovnika na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca odloči, da se obravnava ne opravi, če na podlagi vlog ali stališč, predloženih med pisnim delom postopka, presodi, da ima na voljo dovolj informacij, da lahko o zadevi odloči. V skladu z odstavkom 3 navedenega člena 76 se ta določba ne uporabi, če je zainteresirani subjekt iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije, ki ni sodeloval pri pisnem delu postopka, podal obrazložen predlog, naj se opravi obravnava.
- 26 Niti iz predložitvene odločbe niti iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, ni razvidno, da bi M. Zakario pred predložitvenim sodiščem zastopal Latvijas Cilvektiesību centrs. Tako ni dokazano, da je ta subjekt pooblaščen za zastopanje posameznikov na podlagi latvijskih postopkovnih pravil, ki se uporabljajo, kot določa člen 47(2) Poslovnika.
- 27 Sodišče je zato M. Zakario pozvalo, naj potrdi, da je Latvijas Cilvektiesību centrs pooblastil, da ga zastopa pred Sodiščem, in naj pojasni, prvič, ali ta subjekt na podlagi latvijskega prava lahko zastopa posameznike pred nacionalnimi sodišči, in drugič, ali bo na obravnavi nastopil predstavnik tega centra. Ker M. Zakaria v roku, ki ga je določilo Sodišče, ni odgovoril in ker noben zainteresirani subjekt iz člena 23 Statuta Sodišča ni predlagal, naj se opravi ustni postopek, Sodišče ni opravilo obravnave, ker je presodilo, da ima na voljo dovolj informacij, da lahko o zadevi odloči.

Uvodna ugotovitev

- 28 Iz predložitvene odločbe, preučitve spisa, ki je bil predložen Sodišču, in iz stališč Komisije je razvidno, da je upoštevne določbe latvijskega prava mogoče razlagati različno, kar zadeva možnost sodnega izpodbijanja realnih aktov mejnih policistov in prejetja odškodnine za osebno in nepremoženjsko škodo, ki so jo ti akti lahko povzročili osebi, če je bila sprejeta upravna odločba z ugodnim izidom, torej dovoljenje za vstop na latvijsko ozemlje.
- 29 Glede tega je treba opozoriti, da – kot izhaja iz ustaljene sodne prakse – Sodišče v okviru odgovora na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo sodišče države članice v skladu s členom 267 PDEU, ni pristojno za razlago notranjega prava te države članice (glej zlasti sodbe z dne 12. oktobra 1993 v zadevi Vanacker in Lesage, C-37/92, Recueil, str. I-4947, točka 7; z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Ten Kate Holding Musselkanaal in drugi, C-511/03, ZOdl., str. I-8979, točka 25, in z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson, C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točka 34).

30 Sodišče bo ob upoštevanju te okoliščine in nepoznavanja natančne vsebine latvijskega procesnega prava Augstākās tiesas Senāts poskušalo podati elemente za razlago prava Unije, na podlagi katerih bo lahko presodilo skladnost določb notranjega prava z ureditvijo Unije.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 31 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 določa, da ima oseba pravico do pritožbe ne samo zoper zavrnitev vstopa na ozemlje države članice, temveč tudi zoper kršitve, storjene med postopkom sprejemanja odločbe, s katero se ta vstop dovoli. Z drugim in tretjim vprašanjem to sodišče sprašuje, ali v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje zgoraj navedena določba državi članici nalaga dolžnost, da zagotovi učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem ali upravnim organom, ki bi z institucionalnega in funkcionalnega vidika dajal enaka jamstva kot sodišče.
- 32 Ta vprašanja je treba obravnavati skupaj.
- 33 Člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 določa, da imajo osebe, ki jim je bil vstop zavrnjen, pravico do pritožbe. V skladu s to določbo se postopek pritožbe izvede v skladu z nacionalno zakonodajo.
- 34 Dodati je treba, da se člen 13 Uredbe št. 562/2006 v celoti nanaša na vprašanja v zvezi z zavrnitvijo vstopa.
- 35 Kot sta poudarili latvijska vlada in Komisija, člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 državam članicam nalaga dolžnost določitve pravnega sredstva le zoper odločbe o zavrnitvi vstopa.
- 36 Poleg tega je očitno, da niti pritožnik v postopku v glavni stvari niti predložitveno sodišče nista podvomila v veljavnost navedene odločbe.
- 37 Predložitveno sodišče želi z drugim in tretjim vprašanjem izvedeti, ali člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 v povezavi z uvodno izjavo 20 te uredbe in njenega člena 6(1) ter s členom 47 Listine državam članicam nalaga dolžnost, da zagotovijo učinkovito pravno sredstvo zoper zatrjevane kršitve, storjene med postopkom sprejemanja odločbe, s katero se vstop dovoli, bodisi pred sodiščem bodisi pred upravnim organom, ki bi z institucionalnega in funkcionalnega vidika dajal enaka jamstva kot sodišče.
- 38 Ti vprašanji sta bili postavljeni le za primer, če bi bil odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, torej če bi člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 določal, da ima oseba pravico do pritožbe ne samo zoper zavrnitev vstopa, temveč tudi zoper kršitve, ki jih zatrjuje pritožnik in ki so opisane v točki 11 te sodbe, zato nanju ni treba odgovoriti.
- 39 V predložitveni odločbi nikakor ni dovolj informacij o sporu o glavni stvari, zlasti glede upoštevnih dejstev, da bi Sodišče lahko določilo upoštevnost člena 6 Uredbe št. 562/2006 pri obravnavanju tega spora. Zato Sodišče ne more ugotoviti, ali je položaj pritožnika v postopku v glavni stvari urejen s pravom Unije v smislu člena 51(1) Listine, v skladu s katerim se njene določbe uporabljajo za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 5. oktobra 2010 v zadevi McB, C-400/10 PPU, ZOdl., str. I-8965, točka 51, in z dne 8. novembra 2012 v zadevi Iida, C-40/11, točke od 79 do 81).
- 40 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju okoliščin spora o glavni stvari ugotoviti, ali je položaj pritožnika v postopku v glavni stvari urejen s pravom Unije in, če je to res, ali se s tem, da temu pritožniku ni priznana pravica do vlaganja zahtevkov pri sodišču, posega v pravice iz člena 47 Listine. Glede tega je treba opozoriti, da morajo mejni policisti pri opravljanju nalog v smislu člena 6

navedene uredbe med drugim v celoti spoštovati človekovo dostojanstvo. Države članice morajo v notranjem pravnem redu določiti primerna pravna sredstva, da bi – ob spoštovanju člena 47 Listine – zagotovile varstvo oseb, ki uveljavljajo pravice na podlagi člena 6 Uredbe št. 562/2006.

- 41 Če pa bi to sodišče ob upoštevanju odgovora Sodišča na prvo vprašanje menilo, da navedeni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, pa ga bo moralo preučiti na podlagi nacionalnega prava, pri čemer bo moralo upoštevati tudi Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila podpisana 4. novembra 1950 v Rimu in katere pogodbenice so vse države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2011 v zadevi Dereci in drugi, C-256/11, ZOdl., str. I-11315, točki 72 in 73).
- 42 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da člen 13(3) Uredbe št. 562/2006 državam članicam nalaga dolžnost določitve pravnega sredstva le zoper odločbe o zavrnitvi vstopa na njihovo ozemlje.

Stroški

- 43 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 13(3) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), državam članicam nalaga dolžnost določitve pravnega sredstva le zoper odločbe o zavrnitvi vstopa na njihovo ozemlje.

Podpisi