

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-651/19 - 1

Predmet C-651/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

2. rujna 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. kolovoza 2019.

Žalitelj:

JP

Druga stranka u postupku:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[omissis]

I. Predmet žalbe

1. Žalbom podnesenom 18. listopada 2018. JP traži ukidanje presude [omissis] od 9. listopada 2018. koju je donio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija) [omissis] [u daljnjem tekstu: pobijana presuda].

II. Postupak pred Conseilom d'État (Državno vijeće)

2. [omissis] [orig. str. 2.] [omissis]

III. Činjenice korisne za ispitivanje predmeta

3. Nakon što mu je prvi zahtjev za azil odbijen [*omissis*], žalitelj je podnio drugi zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je proglašen nedopuštenim odlukom koju je 18. svibnja 2018. donio Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, Belgija), na temelju članka 57/6/2 stavka 1. točke 1. loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca). U skladu s pobijanom presudom, ta je odluka dostavljena „preporučenom poštom, na adresu koju je žalitelj izabrao za dostavu, odnosno na adresu Commissariata général (Opće povjerenstvo, Belgija)”.

Pobijanom presudom odbija se tužba koju je žalitelj podnio 7. lipnja 2018. protiv prethodno navedene odluke o nedopuštenosti zbog njezine nepravodobnosti, pri čemu se žalitelj nije mogao „pozvati ni na jedan uzrok više sile koji bi bio nepremostiva prepreka podnošenju žalbe u zakonskom roku od deset dana”. [orig. str. 3.]

IV. Jedini žalbeni razlog, prvi dio. Žaliteljeva teza

4. Žalitelj ističe jedini žalbeni razlog koji se temelji na povredi članaka 3., 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članka 10., 11. i 13. Ustava, članaka 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 i 57/6 Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, u vezi s člankom 46. i uvodnom izjavom 25. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), načela jednakosti i nediskriminacije te načela kojima se propisuje poštovanje prava obrane.
5. [*omissis*] Žalitelj u pogledu pobijane presude prigovara tomu što je u njoj presuđeno da od dana kad dozna za sporni upravni akt na raspolaganju ima rok „od tri radna dana, odnosno pet kalendarskih dana”, da je to razumno razdoblje u kojem može podnijeti žalbu u roku predviđenom člankom 39/57 prethodno navedenog Zakona od 15. prosinca 1980. i da se od tog roka, koji je kogentne prirode, može odstupiti samo u slučaju više sile.

Odgovara da je poštovanje prava obrane također kogentne prirode, da se odredbama iz žalbenog razloga jamči pravo na djelotvoran pravni lijek i da treba utvrditi razumne rokove, koji ne smiju „onemogućiti ili učiniti posebno teškim” ostvarivanje njegova prava na učinkovit pravni lijek. Podsjeća na tekst uvodne izjave 25. prethodno navedene Direktive 2013/32/EU od 26. lipnja 2013. te se poziva na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (presuda ESLJP-a *Assunção Chaves protiv Portugala*, 31. siječnja 2012., t. 80.) i Suda Europske unije (presude od 28. srpnja 2011., C-69/10, Diouf, t. 67. i 68. i od 20. listopada 2016., C-429/15, Danqua, t. 49.), kako bi potvrdio da su rokovi o kojima je riječ u

ovom slučaju, „koji su znatno kraći od 15 radnih dana koje je utvrdio [Sud], očito nerazumni te da su podnositelju zahtjeva učinili posebno teškim ostvarivanje njegovih prava obrane i podnošenje žalbe kako je predviđeno člankom 39/2 loi sur les étrangers (Zakon o strancima)”, uzimajući u obzir posebne okolnosti ovog slučaja, koje pojašnjava kako slijedi:

„podnositelju zahtjeva nije odobren nikakav smještaj tijekom ispitivanja njegova novog zahtjeva; [**orig. str. 4.**]

- pretpostavilo se da je adresa za dostavu adresa sjedišta [druge stranke u postupku]; stoga kurir pošiljku nije mogao dostaviti na adresu na kojoj boravi podnositelj zahtjeva;
- podnositelj zahtjeva nije raspolagao nikakvom materijalnom, *a fortiori* financijskom pomoći kako bi stigao u sjedište [druge stranke u postupku] ili kako bi ga kontaktirao, a kako bi bio obaviješten o razvoju njegova predmeta i eventualnoj odluci; zbog nedostatka smještaja nije primao ni socijalnu pomoć ni pravnu pomoć prve razine;
- podnositelj zahtjeva nije saslušan u prisutnosti svojeg odvjetnika prije donošenja odluke [druge stranke u postupku];
- sadašnji odvjetnik podnositelja zahtjeva nije onaj koji mu je pomagao u okviru prvog zahtjeva za azil tako da se ne može pretpostaviti da je vrlo dobro upoznat sa životom podnositelja zahtjeva i spisom”.

Žalitelj zahtijeva da se Sudu Europske unije uputi prethodno pitanje o tumačenju članka 47. prethodno navedene Povelje o temeljnim pravima i članaka 20. i 46. prethodno navedene Direktive 2013/32/EU, u vezi s uvodnim izjavama 25. i 50. te direktive.

Teza druge stranke u postupku

6. Druga stranka u postupku napominje da je rok predviđen člankom 39/57 prethodno navedenog Zakona od 15. prosinca 1980. kogentne prirode tako da se od njega može odstupiti samo u slučaju više sile, *quod non* u predmetnom slučaju, i da je stoga upravni sud pravilno zaključio da je žalba nepravodobna.

Upućuje na dokumente Parlamenta koji se odnose na loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 17. prosinca 2017. o izmjeni Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) (*Dokument Parlamenta*, vijeće, redovna sjednica, 2016.-2017., Dokument 54 br. 2549/001), u kojima su navedeni razlozi kojima se opravdava ubrzano postupanje s pravnim lijekovima u navedenim slučajevima, „a da je pritom i dalje zajamčena mogućnost podnošenja djelotvornog pravnog lijeka”.

Dodaje da činjenica da sadašnji žalitelj odvjetnik nije onaj koji mu je pomagao u okviru prvog zahtjeva za azil i da potonji žalitelj nije saslušan u prisutnosti svojeg novog odvjetnika uopće ne utječe na djelotvornost pravnog lijeka. U tom pogledu pojašnjava da podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu imaju mogućnost da im se odmah nakon podnošenja njihova zahtjeva dodijeli odvjetnik, neovisno o tome je li riječ o prvom ili posljednjem zahtjevu, i da stoga okolnost da podnositelj zahtjeva nije iskoristio mogućnost koju je imao na temelju zakona da se obrati svojem sadašnjem odvjetnik odmah nakon podnošenja posljednjeg zahtjeva pokazuje da je on sam odgovoran te uopće ne utječe na djelotvornost pravnog lijeka predviđenog člankom 39/57 Zakona. **[orig. str. 5.]**

Odluka Conseila d'État (Državno vijeće)

7. Zakonom od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca osobito se određuje *[omissis]*:

„Članak 39/2 stavak 1. Conseil [du contentieux des étrangers] (Vijeće [za sporove u vezi sa strancima]) u presudama odlučuje o pravnim lijekovima podnesenim protiv odluka koje je donio Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva).

[omissis]

Članak 39/57 stavak 1. Postupci iz članka 39/2 pokreću se podnošenjem žalbe, *[omissis]* [u načelu u roku od 30 dana, ali u roku od deset dana u sljedećim slučajevima:]

[omissis]

1° *[omissis]*

2° *[omissis]*

3° kad je pravni lijek podnesen protiv odluke o nedopuštenosti iz članka 57/6 stavka 3. točke 1. Međutim, žalba se podnosi u roku od pet dana nakon obavijesti o odluci protiv koje se podnosi kad je riječ o odluci o nedopuštenosti koja je donesena na temelju članka 57/6 stavka 3. točke 1. podtočke 5. i kad se stranac u trenutku svojeg zahtjeva nalazi na određenoj adresi iz članaka 74/8 i 74/9 ili kad je dostavljena vladi.

[...]

Stavak 2. Rokovi za pravne lijekove iz stavka 1. počinju teći: **[orig. str. 6.]**

[...]

2° kad je odluka dostavljena preporučenom poštom ili običnom poštom treći radni dan nakon predaje pošiljke poštanskoj službi, osim ako adresat dokaže drukčije;

[...]

Dan dospijeca uključen je u rok. Međutim, ako taj dan pada na subotu, nedjelju ili blagdan, dan dospijeca je sljedeći radni dan.

[omissis]

Članak 51/2. Stranac koji podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 50. stavkom 3. mora izabrati adresu za dostavu u Belgiji.

Ako ne izabere adresu za dostavu, smatra se da je podnositelj zahtjeva kao adresu za dostavu izabrao adresu Commissariata général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva).

[...]

O svakoj izmjeni izabrane adrese za dostavu treba preporučenom poštom obavijestiti Commissairea général aux réfugiés et aux apatrides (opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva) kao i ministarstvo.

Neovisno o tome je li riječ o osobnoj dostavi, svaka se obavijest valjano šalje na izabranu adresu za dostavu preporučenom poštom ili je dostavlja kurir uz potvrdu o primitku. Ako je stranac kao adresu za dostavu izabrao adresu svojeg odvjetnika, obavijest se također može valjano poslati telefaksom ili bilo kojim drugim sredstvom obavješćivanja koje je odobreno Kraljevskom uredbom.

[...]

Članak 57/6 [...]

Stavak 3. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva) zahtjev za međunarodnu zaštitu može proglasiti nedopuštenim ako:

[...]

5° podnositelj zahtjeva naknadno podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u kojem ne postoji nijedan novi element ili činjenica u smislu članka 57/6/2, niti ih je podnositelj zahtjeva naveo.

[...]

Članak 57/6/2 stavak 1. Nakon primitka naknadnog zahtjeva koji je mu prosljedio ministar ili njegov predstavnik na temelju članka 51/8, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva) najprije ispituje jesu li se pojavili novi elementi ili činjenice, ili je li ih podnositelj zahtjeva naveo, koji znatno povećavaju njegovu mogućnost da ostvari pravo na priznavanje statusa izbjeglice u smislu članka 48/3 ili na supsidijarnu zaštitu u smislu članka 48/4. U nedostatku tih elemenata ili činjenica, Commissaire général

aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva) proglašava zahtjev nedopuštenim. [...]

8. U pobijanoj se presudi navodi da je akt koji se prvotno pobijao dostavljen preporučenom poštom u utorak 22. svibnja 2018. na žaliteljevu adresu koju je izabrao za dostavu, odnosno na adresu Commissariata général aux réfugiés et aux apatrides (Opće povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva), da je nakon te valjano izvršene dostave počeo teći rok od deset dana za podnošenje žalbe protiv odluke o nedopuštenosti na temelju članka 57/6/2 stavka 1. podstavka 1. Zakona od 15. prosinca 1980., da je na temelju članka 39/57 stavka 2. točke 2. tog zakona rok za podnošenje pravnog lijeka počeo teći treći radni dan nakon **[orig. str. 7.]** predaje pošiljke poštanskoj službi, osim ako se u konkretnom slučaju ne dokaže drukčije, odnosno u petak 25. svibnja 2018, da je dan dospijeća, s obzirom na to da je to trebala biti nedjelja, prenesen na ponedjeljak 4. lipnja 2018. i, konačno, da je žalitelj u srijedu 30. svibnja 2018. došao u Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Opće povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva) i da je tada potvrdio primitak preporučene pošiljke koja je sadržavala odluku koja je donesena protiv njega.
9. Pravila o nedopuštenosti pravnih lijekova, osobito *ratione temporis*, kogentne su prirode. U ovom slučaju, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) pravilno odlučuje da je dostava upravnog akta na adresu za koju se smatralo da ju je žalitelj izabrao za dostavu, odnosno na adresu Commissariata général aux réfugiés et aux apatrides (Opće povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva), valjano izvršena i da je nakon nje počeo teći rok za podnošenje pravnog lijeka, da činjenica da je žalitelj vidio da je pošiljka stigla kad je tamo došao 30. svibnja 2018. nije imala „za učinak da počne teći novi rok od deset dana od tog datuma” i da je zbog nepozivanja na situaciju više sile žalba podnesena preporučenom poštom 7. lipnja 2018., odnosno nakon propisanog roka od deset dana, koja je stigla 4. lipnja 2018., nepravodobna.
10. U kasacijskom postupku žalitelj tvrdi da je opće načelo poštovanja pravâ obrane također kogentne prirode. Ne tvrdi da bi dostavom pošiljke uz potvrdu o primitku 30. svibnja 2018. trebao početi teći novi rok niti dovodi u pitanje odluku suda kojom se osporavaju elementi na koje se poziva i upućuje u točki 7.2.1. presude, odnosno situacija više sile „koja bi bila nepremostiva prepreka podnošenju žalbe u zakonskom roku”.

Međutim, tvrdi da se, s obzirom na okolnosti, rok za podnošenje pravnog lijeka kako je u ovom slučaju predviđen nacionalnim zakonodavstvom protivi nekoliko odredbi prava Europske unije koja mu jamče pravo na djelotvoran pravni lijek.

Poziva se na članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kojim se određuje da „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom”, kao i na uvodnu izjavu 25. i članak 46. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja

2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) koji glase kako slijedi: [orig. str. 8.]

„[...]

(25) Da bi se ispravno utvrdilo koje osobe trebaju zaštitu kao izbjeglice za potrebe članka 1. Ženevske konvencije, ili kao osobe ovlaštene na supsidijarnu zaštitu, svaki podnositelj treba imati učinkovit pristup postupcima, mogućnost sudjelovanja i odgovarajuće komunicirati s nadležnim tijelima, kako bi podnio mjerodavne činjenice u svom predmetu, te zadovoljavajuća postupovna jamstva, kako bi se mogao braniti u svom predmetu u svim fazama postupka. Štoviše, postupak u kojem se razmatra zahtjev za međunarodnu zaštitu u pravilu omogućuje podnositelju zahtjeva barem: [...], pravo na odgovarajuće obavješćivanje o odluci i činjeničnim i pravnim razlozima te odluke; mogućnost savjetovanja s pravnim ili drugim savjetnikom; pravo da bude informiran(a) o svojoj pravnoj poziciji u odlučujućim fazama postupka na jeziku koji razumije ili se opravdano može pretpostaviti da razumije; te, u slučaju negativne odluke, pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom.

[...]

Članak 46. Pravo na učinkoviti pravni lijek

1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv: (a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu [...]

[...]

4. Države članice utvrđuju razumne rokove i druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1. Rokovi ne smiju onemogućiti ili učiniti posebno teškim takvo ostvarivanje prava.

[...]”

11. Pravo „na pošteno suđenje” iz članka 47. prethodno navedene Povelje poseban je aspekt prava na pošteno suđenje koje je zajamčeno člankom 6. prvim stavkom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, na koju se može pozivati radi tumačenja prethodno navedenog članka 47. s obzirom na to da se on temelji na člancima 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravo na pošteno suđenje može biti implicitno ograničeno, osobito u pogledu uvjeta dopuštenosti pravnog lijeka, jer upućuje, samom svojom prirodom, na propise države koja u tom pogledu ima određenu marginu prosudbe. Međutim, tim ograničenjima ne može se ograničiti otvoreni pristup pravnom subjektu na način i

u mjeri da se naruši sama bit njegovog prava na sud (ESLJP, presuda *Miessen protiv Belgije*, 18. listopada 2016). [**orig. str. 9.**]

12. Kasacijskim sredstvom u biti se postavlja pitanje je li Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) povrijedio pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pošteno suđenje iz, među ostalim, članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, time što je žaliteljevu žalbu proglasio nedopuštenom zbog razloga koji sadržava pobijana presuda, odnosno zbog nepravodobnosti pravnog lijeka, i time što je svoju odluku temeljio na zakonskoj odredbi, neovisno o tome što je ona kogentne prirode, u kojoj je rok koji stranac ima za podnošenje pravnog lijeka utvrđen na deset kalendarskih dana od obavijesti o odluci protiv koje je podnesen, osobito ako je dostava izvršena na adresu za koju se zakonom smatra da ju je žalitelj izabrao za dostavu, što u praksi može dovesti do skraćivanja navedenog roka.

[*omissis*] [prekid postupka]

**SLIJEDOM NAVEDENOG,
CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNO VIJEĆE) ODLUČUJE:**

[*omissis*]

Na temelju članka 267. trećeg stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije Sudu Europske unije postavlja se sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 46. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), prema kojem podnositelji zahtjeva moraju imati pravo na učinkoviti pravni lijek protiv odluka ‚donesen[ih] u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu‘, i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da im se protivi nacionalno postupovno pravilo, poput [**orig. str. 10.**] članka 39/57 Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, u vezi s člankom 51/2, člankom 57/6 stavkom 3. podstavkom 1. točkom 5. i člankom 57/6/2 stavkom 1. tog zakona, u kojem je rok za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje utvrđen na deset ‚kalendarskih‘ dana od obavijesti o upravnoj odluci, osobito ako je dostava izvršena na adresu Commissariata général aux réfugiés et aux apatrides (Opće povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva) za koju se zakonom ‚smatra‘ da ju je žalitelj izabrao za dostavu?“

[*omissis*]

Objavljeno [*omissis*] prvog kolovoza dvije tisuće devetnaeste [*omissis*]

[potpisi]