

Anonimizirana različica

Prevod

C-651/19 - 1

Zadeva C-651/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

2. september 2019

Predložitveno sodišče:

Conseil d'État (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

1. avgust 2019

Vlagatelj kasacijske pritožbe:

JP

Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[...] (ni prevedeno)

I. Predmet kasacijske pritožbe

1. JP s kasacijsko pritožbo, vloženo 18. oktobra 2018, predlaga razveljavitev sodbe [...] (ni prevedeno) z dne 9. oktobra 2018, ki jo je izdalo Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) [...] (ni prevedeno) (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

II. Postopek pred Conseil d'État (državni svet, Belgija)

2. [...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno)

III. Dejansko stanje, koristno za obravnavo zadeve

3. Po zavrnitvi prve prošnje za azil [...] (ni prevedeno) je vlagatelj kasacijske pritožbe vložil drugo prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva, Belgija) z odločbo z dne 18. maja 2018 na podlagi člena 57/6/2(1), prvi pododstavek, loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev) zavrgel kot nedopustno. Glede na izpodbijano sodbo je bila ta odločba vročena „s priporočeno pošto na naslov, ki ga je za vročanje izbrala tožeča stranka, to je na naslov Commissariat général (generalni komisariat)“.

Z izpodbijano sodbo je bila tožba, ki jo je vlagatelj kasacijske pritožbe 7. junija 2018 vložil zoper zgoraj navedeno odločbo o nedopustnosti, zavrnjena, ker je bila vložena prepozno, saj se vlagatelj kasacijske pritožbe ni mogel „sklicevati na nobeno višjo silo, ki bi zanj pomenila nepremostljivo oviro za vložitev tožbe v zakonskem desetdnevem roku“.

IV. Edini kasacijski razlog, prvi del: teza vlagatelja kasacijske pritožbe

4. Vlagatelj kasacijske pritožbe edini kasacijski razlog opira na kršitev členov 3, 6 in 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, členov 10, 11 in 13 Constitution (ustava) ter členov 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 in 57/6 zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev v povezavi s členom 46 in uvodno izjavo 25 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), načel enakosti in prepovedi diskriminacije ter načel, ki določajo spoštovanje pravice do obrambe.
5. [...] (ni prevedeno) Vlagatelj kasacijske pritožbe izraža očitek, da je bilo v izpodbijani sodbi odločeno, da je imel na dan, ko se je seznanil s spornim upravnim aktom, na voljo „tri delovne dni, pet koledarskih dni“, da mu je ta rok razumno omogočal vložitev tožbe v roku, določenem v členu 39/57 zgoraj navedenega zakona z dne 15. decembra 1980, in da samo višja sila omogoča odstopanje od tega roka, ki je del javnega reda.

Odgovarja, da je tudi spoštovanje pravice do obrambe del javnega reda, da določbe, na katere se nanaša kasacijski razlog, zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in da je treba določiti razumne roke, ki uveljavljanja njegove pravice do učinkovitega pravnega sredstva ne „onemogoč[ajo] ali pretirano otež[ujejo]“. Opozarja na vsebino uvodne izjave 25 zgoraj navedene direktive 2013/32/EU z dne 26. junija 2013 ter se opira na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP, 31. januar 2012, Assunção Chaves proti Portugalski, točka 80) in Sodišča Evropske unije (sodbi z dne 28. julija 2011, C-69/10, Diouf, točki 67 in 68, in z dne 20. oktobra 2016,

C-429/15, Danqua, točka 49) pri zatrjevanju, da so roki, za katere gre v obravnavani zadevi, „veliko krajši od 15 delovnih dni, ki jih je upoštevalo [Sodišče], očitno nerazumni in so prosilcu pretirano otežili uveljavljanje njegove pravice do obrambe in vložitev tožbe, kot je določeno v členu 39/2 zakona o tujcih“, glede na posebne okoliščine obravnavane zadeve, ki jih podrobno predstavlja tako:

„prosilcu med obravnavo nove prošnje ni bil odobren noben sprejem;

- za njegov naslov za vročanje se je štelo, da je ta na sedežu [nasprotne stranke]; vročitev po pošti torej ni bila opravljena na kraju, kjer prosilec prebiva;
- prosilec ni imel na voljo nobene materialne, *a fortiori* finančne pomoči, da bi prišel na sedež [nasprotne stranke] ali navezal stik z njo, da bi bil obveščen o napredovanju njegove zadeve in morebitni odločbi; prav tako ni prejel socialne ali pravne pomoči prve stopnje, ker ni bil sprejet;
- prosilec ni bil zaslišan v navzočnosti svojega odvetnika, preden je bila sprejeta odločba [nasprotne stranke];
- sedanji odvetnik prosilca ni tisti, ki mu je pomagal pri prvi prošnji za azil, tako da ni mogoče domnevati, da je zelo seznanjen s tem, kar je preživel prosilec, in z njegovo zadevo“.

Vlagatelj kasacijske pritožbe predlaga, naj se Sodišču Evropske unije postavi vprašanje za predhodno odločanje glede razlage člena 47 zgoraj navedene listine o temeljnih pravicah ter členov 20 in 46 zgoraj navedene direktive 2013/32/EU v povezavi z uvodnima izjavama 25 in 50 te direktive.

Teza nasprotne stranke

6. Nasprotna stranka ugotavlja, da je rok, določen v členu 39/57 zgoraj navedenega zakona z dne 15. decembra 1980, del javnega reda, tako da je od njega mogoče odstopati samo v primeru višje sile, *quod non* v obravnavani zadevi, in da je upravno sodišče zato pravilno ugotovilo, da je bila tožba vložena prepozno.

Napotuje na parlamentarno gradivo v zvezi z zakonom z dne 17. decembra 2017 o spremembi zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev (*Doc. parl.* (parlamentarni dokumenti), Chambre (predstavniški dom, Belgija), redno zasedanje, 2016-2017, dok. 54 št. 2549/001), v katerem so navedeni razlogi, ki utemeljujejo hitro obravnavo tožb v navedenih primerih, „hkrati pa še naprej zagotavljajo možnost vložitve učinkovitega pravnega sredstva“.

Dodaja, da to, da sedanji odvetnik vlagatelja kasacijske pritožbe ni tisti, ki mu je pomagal pri prvi prošnji za azil, in da vlagatelj ni bil zaslišan v navzočnosti novega odvetnika, nikakor ne vpliva na učinkovitost pravnega sredstva. V zvezi s tem pojasnjuje, da imajo prosilci za mednarodno zaščito možnost, da se jim dodeli

odvetnik že ob vložitvi prošnje, naj je to prva ali ponovna prošnja, ter da je torej okoliščina, da prosilec ni uporabil možnosti, ki mu jo je ponujal zakon, da uporabi svojega sedanjega odvetnika že ob vložitvi ponovne prošnje, njegova odgovornost in ne vpliva na učinkovitost pravnega sredstva iz člena 39/57 zakona.

Odločitev Conseil d'État (državni svet)

7. Zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev določa med drugim [...] (ni prevedeno):

„Člen 39/2(1) Conseil [du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci)] s sodbami odloči o tožbah, vloženih zoper odločbe generalnega komisarja za begunce in osebe brez državljanstva.

[...] (ni prevedeno)

Člen 39/57(1) Tožbe iz člena 39/2 se vložijo z vlogo, [...] (ni prevedeno) [načeloma v tridesetih dneh, vendar v desetih dneh v naslednjih primerih:]

[...] (ni prevedeno)

1. [...] (ni prevedeno)

2. [...] (ni prevedeno)

3. če je tožba vložena zoper odločbo o nedopustnosti iz člena 57/6(3), prvi pododstavek. Tožba se vedno vloži v petih dneh od vročitve odločbe, zoper katero se vlaga, če gre za odločbo o nedopustnosti, sprejeto na podlagi člena 57/6(3), prvi pododstavek, točka 5, in je tujec ob vložitvi prošnje na opredeljenem kraju, določenem v členih 74/8 in 74/9, ali je na voljo vladi.

[...]

(2) Roki za vložitev tožbe iz odstavka 1 začnejo teči:

[...]

2. če je bila odločba vročena s priporočeno ali navadno pošto, tretji delovni dan po dnevu, ko je bila pošta oddana na poštnem uradu, razen če naslovnik dokaže drugače;

[...]

Dan izteka je vključen v rok. Vendar če je ta dan sobota, nedelja ali dela prost dan, se dan izteka prenese na najbližji delovni dan.

[...] (ni prevedeno)

Člen 51/2 Tujec, ki vloži prošnjo za mednarodno zaščito v skladu s členom 50(3), mora izbrati naslov za vročanje v Belgiji.

Če prosilec ne izbere naslova za vročanje, se šteje, da je ta naslov izbral pri generalnem komisariatu za begunce in osebe brez državljanstva.

[...]

Vsaka sprememba naslova za vročanje mora biti sporočena s priporočeno pošto generalnemu komisarju za begunce in osebe brez državljanstva in ministru.

Ne da bi to vplivalo na osebno vročitev, se vsaka vročitev veljavno opravi na naslovu za vročanje s priporočeno pošto ali prek prinašalca s potrdilom o prejemu. Če je tujec naslov za vročanje izbral pri svojem odvetniku, je vročitev lahko veljavno opravljena tudi po telefaksu ali na kateri koli drug način vročanja, dovoljen s kraljevo uredbo.

[...].

Člen 57/6 [...]

(3) Generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva lahko ugotovi nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito, če:

[...]

5. prosilec vloži ponovno prošnjo za mednarodno zaščito, iz katere ni razviden noben nov element ali dejstvo v smislu člena 57/6/2 ali prosilec takega elementa ali dejstva ni predložil;

[...]

Člen 57/6/2(1) Potem ko generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva prejme ponovno prošnjo, ki jo minister ali njegov pooblaščenec posreduje na podlagi člena 51/8, prednostno preuči, ali so razvidni novi elementi ali dejstva – ali jih je prosilec predložil –, ki znatno povečujejo verjetnost, da lahko zahteva priznanje statusa begunca v smislu člena 48/3 ali mednarodne zaščite v smislu člena 48/4. Če teh elementov ali dejstev ni, generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva ugotovi nedopustnost prošnje. [...]"

8. V izpodbijani sodbi je ugotovljeno, da je bil prvotno izpodbijani akt s priporočeno pošto vročen 22. maja 2018 na naslovu za vročanje, ki ga je izbral vlagatelj kasacijske pritožbe, to je pri generalnem komisariatu za begunce in osebe brez državljanstva, da je s to veljavno opravljeno vročitvijo začel teči predpisani desetdnevni rok za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti, sprejeto na podlagi člena 57/6/2(1), prvi pododstavek, zakona z dne 15. decembra 1980, da je na podlagi člena 39/57(2), točka 2, istega zakona rok za vložitev tožbe začel teči tretji delovni dan po dnevu, ko je bila pošta oddana na poštnem uradu – razen če

se predloži nasprotni dokaz, ki pa v obravnavani zadevi ni bil predložen –, to je v petek, 25. maja 2018, da je bil dan izteka, ker je padel na nedeljo, preložen na ponedeljek, 4. junija 2018, ter, nazadnje, da je vlagatelj kasacijske pritožbe v sredo, 30. maja 2018, prišel na generalni komisariat za begunce in osebe brez državljanstva in na ta datum potrdil prejem priporočene pošte, ki vsebovala odločbo, sprejeto v zvezi z njim.

9. Pravila o dopustnosti tožb, zlasti *ratione temporis*, so del javnega reda. V obravnavani zadevi je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) pravilno odločilo, da je bila vročitev upravnega akta na naslovu, za katerega se šteje, da ga je vlagatelj kasacijske pritožbe izbral kot naslov za vročanje, to je pri generalnem komisariatu za begunce in osebe brez državljanstva, veljavna in je z njo začel teči rok za vložitev tožbe, da dejstvo, da je bila pošta vlagatelju kasacijske pritožbe izročena, ko se je tam zglasil 30. maja 2018, ne „povzroči, da začne teči nov desetdnevni rok od tega datuma“, ter da je tožba, vložena s priporočeno pošto 7. junija 2018, to je po izteku predpisanega desetdnevnega roka, ki se je iztekel 4. junija 2018, ker se ni uveljavljala višja sila, prepozna.
10. V postopku s kasacijsko pritožbo njen vlagatelj trdi, da je tudi splošno pravno načelo spoštovanja pravice do obrambe del javnega reda. Vlagatelj niti ne trdi, da je z izročitvijo ovojnice proti potrdilu o prejemu 30. maja 2018 začel teči nov rok, niti ne postavlja pod vprašaj odločitve sodišča, ki elementom, na katere se je vlagatelj skliceval in so bili ponovljeni v točki 7.2.1 sodbe, ni priznalo narave višje sile, „ki bi pomenila nepremostljivo oviro za vložitev tožbe v zakonskem roku“.

Vseeno trdi, da je ob upoštevanju okoliščin rok za vložitev tožbe, kot je v obravnavani zadevi določen v nacionalni zakonodaji, v nasprotju z več določbami prava Evropske unije, ki mu zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

Opira se na člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v skladu s katerim ima „[v]sakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, [...] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem“, ter na uvodno izjavo 25 in člen 46 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), ki se glasita tako:

„[...]“

(25) Da bi lahko pravilno ugotovili, katere osebe potrebujejo zaščito kot begunci v smislu člena 1 Ženevske konvencije ali kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, bi moral imeti vsak prosilec učinkovit dostop do postopkov, možnost sodelovati in ustrezno komunicirati s pristojnimi organi, kar naj mu omogoči, da predstavi vsa pomembna dejstva v zvezi s svojim primerom, ter zadostna procesna jamstva, da lahko v vseh fazah postopka brani svoj primer. Poleg tega bi bilo treba

v postopku obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito prosilcu običajno zagotoviti vsaj: [...] pravico do ustrezne vročitve odločbe ter uradne obvestitve o dejanskih in pravnih razlogih za to odločitev; možnost posvetovanja s pravnim ali drugim svetovalcem; v odločilnih fazah postopka pravico do obveščeniosti o njegovem pravnem položaju v jeziku, ki ga razume ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razume; ter, v primeru zavrnilne odločbe, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

[...]

Člen 46 Pravica do učinkovitega pravnega sredstva

1. Države članice zagotovijo, da imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper: (a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za mednarodno zaščito [...]

[...]

4. Države članice določijo razumne roke in druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca do učinkovitega pravnega sredstva v skladu z odstavkom 1. Roki prosilcem ne smejo onemogočiti ali pretirano otežiti takega uveljavljanja.

[...]“

11. Pravica do „dostopa do sodišča“, določena v členu 47 zgoraj navedene listine, je poseben vidik pravice do sodišča, ki je zagotovljena tudi v členu 6(1) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, na katero se je dovoljeno sklicevati pri razlagi zgoraj navedenega člena 47, ker se ta zgleduje po členih 6 in 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, so lahko za pravico do dostopa do sodišča določene implicitno dovoljene omejitve, zlasti v zvezi s pogoji dopustnosti tožbe, saj ta pravica zaradi svoje narave zahteva zakonsko ureditev s strani države, ki ima pri tem določeno polje proste presoje. Vseeno te omejitve ne morejo ovirati prostega dostopa posameznika na način ali do te mere, da je kršeno bistvo njegove pravice dostopa do sodišča (ESČP, 18. oktober 2016, Miessen proti Belgiji).

12. V okviru kasacijskega razloga se v bistvu postavlja vprašanje, ali je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) kršilo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in dostopa do sodišča, določeno med drugim v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, s tem, da je ugotovilo, da je tožba vlagatelja kasacijske pritožbe nedopustna iz razloga, upoštevanega v izpodbijani sodbi, to je zaradi prepozne vložitve tožbe, in da je svojo odločitev oprlo na zakonsko določbo, čeprav je del javnega reda, ki določa, da je rok za vložitev tožbe tujca deset koledarskih dni od dneva vročitve odločbe, zoper katero se vlaga tožba, zlasti če je bila vročitev opravljena na naslovu, za katerega se po

zakonu šteje, da ga je vlagatelj kasacijske pritožbe izbral kot naslov za vročanje, kar dejansko lahko povzroči skrajšanje navedenega roka.

[...] (ni prevedeno) (prekinitiv postopka)

IZ TEH RAZLOGOV JE

CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNI SVET, BELGIJA) ODLOČIL:

[...] (ni prevedeno)

Na podlagi člena 267, tretji odstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije se Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

„Ali je treba člen 46 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), v skladu s katerim morajo prosilci imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbe, ‚izdan[e] v zvezi z [njihovo] prošnjo za mednarodno zaščito‘, in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kot je člen 39/57 zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev v povezavi s členom 51/2, členom 57/6(3), prvi pododstavek, točka 5, in členom 57/6/2(1) istega zakona, ki določa, da je rok za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti ponovne prošnje za mednarodno zaščito, ki jo vložijo državljani tretje države, deset ‚koledarskih‘ dni od vročitve upravne odločbe, zlasti če je bila vročitev opravljena na generalnem komisariatu za begunce in osebe brez državljanstva, kjer se po zakonu ‚šteje‘, da je vlagatelj kasacijske pritožbe izbral naslov za vročanje?“

[...] (ni prevedeno)

Razglašeno [...] (ni prevedeno) prvega avgusta dva tisoč devetnajst [...] (ni prevedeno)

[podpisi]