



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUD (četvrto vijeće)

26. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika azila i supsidijarne zaštite – Direktiva 2005/85/EZ – Članak 39. – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 13. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 18., članak 19. stavak 2. i članak 47. – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja – Odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i nalaganju obveze vraćanja – Nacionalni propis kojim je predviđeno dvostupanjsko sudovanje – Automatski suspenzivni učinak ograničen na prvostupanjsko pravno sredstvo”

U predmetu C-175/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 29. ožujka 2017., koju je Sud zaprimio 6. travnja 2017., u postupku

X

protiv

Belastingdienst/Toeslagen,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za X, E. C. Cerezo-Weijnsfeld, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, J. Langer, M. K. Bulterman i H. S. Gijzen, u svojstvu agenata
- za belgijsku vladu, C. Pochet, M. Jacobs i C. Van Lul, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. siječnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 39. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.), i članka 13. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), u vezi s člankom 18., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Ovaj zahtjev podnesen je u okviru spora između osobe X i Belastingdienst/Toeslagen (služba za davanja porezne uprave, Nizozemska) o odluci toga tijela kojom je osobi X, državljaninu treće države, naloženo da vrati subvencije troškova najma i skrbi koje je primao.

Pravni okvir

Konvencija o statusu izbjeglica

- 3 Članak 33. Konvencije o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. [*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 137., br. 2545 (1954.)], kako je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je pak stupio na snagu 4. listopada 1967., naslovljen „Zabrana protjerivanja i vraćanja”, u svojem stavku 1. predviđa:

„Nijedna država ugovornica neće protjerati ili na bilo koji način vratiti ili prisilno udaljiti izbjeglicu na granice područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja.” [neslužbeni prijevod]

EKLJP

- 4 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), u članku 3. naslovljenom „Zabrana mučenja”, propisuje:

„Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.”

- 5 Članak 13. navedene konvencije glasi kako slijedi:

„Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.”

Pravo Unije

Direktiva 2005/85

6 Uvodne izjave 5. i 8. Direktive 2005/85 glase:

„(5) Glavni cilj ove Direktive je uvođenje minimalnog okvira Zajednice koji se odnosi na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica.

[...]

(8) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i slijedi načela koja su posebno priznata [Poveljom].”

7 Članak 3. te direktive, naslovljen „Područje primjene”, u svojem stavku 1. navodi:

„Ova Direktiva se primjenjuje na sve zahtjeve za azil, koji su predani na državnom području država članica, uključujući granične prijelaze ili tranzitne zone, te na ukidanje statusa izbjeglice.”

8 U skladu s člankom 39. navedene direktive, naslovljenom „Pravo na učinkovito pravno sredstvo”:

1. Države članice osiguravaju da tražitelji azila imaju pravo na učinkovito pravno sredstvo pred sudom protiv sljedećeg:

(a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevima za azil [...]

[...]

3. U skladu sa svojim međunarodnim obvezama države članice, prema potrebi, predviđaju pravila koja se odnose na:

(a) pitanje ima li pravno sredstvo u skladu sa stavkom 1. učinak da se tražiteljima omogući ostanak u odnosnoj državi članici u očekivanju ishoda njihovih zahtjeva;

(b) mogućnost pravnog sredstva ili zaštitnih mjera, kada pravno sredstvo u skladu sa stavkom 1. nema takav učinak da se tražiteljima omogući ostanak u dotičnoj državi članici u očekivanju ishoda njihovih zahtjeva. Države članice mogu, također, predvidjeti pravno sredstvo po službenoj dužnosti [...]

[...]”

Direktiva 2008/115

9 Uvodne izjave 2., 4. i 24. Direktive 2008/115 glase:

„(2) Europsko je vijeće u Bruxellesu 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.

[...]

(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata [P]oveljom.”

10 Članak 2. stavak 1. te direktive predviđa da se ona primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.

11 U skladu s člankom 3. navedene direktive:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

4) ‚odluka o vraćanju’ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

[...]”

12 Članak 12. stavak 1. Direktive 2008/115 previđa:

„Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadrže stvarne i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.

[...]”

13 Članak 13. te direktive, naslovljen „Pravni lijekovi”, glasi kako slijedi:

1. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.

2. Tijelo iz stavka 1. ima ovlaštenje preispitati odluke u vezi s povratkom, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., uključujući mogućnosti privremene suspenzije njezinog izvršenja, osim ako je privremena suspenzija već u tijeku prema nacionalnom zakonodavstvu.

[...]”

Nizozemsko pravo

14 U nizozemskom pravu tužbe podnesene rechtbanku (sud, Nizozemska) u prvostupanjskom postupku protiv odluke Staatssecretarisa van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska) u području međunarodne zaštite imaju automatski suspenzivni učinak. Iako je moguće podnijeti žalbu protiv presude rechtbanka (sud) kojom se potvrđuje odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o nalaganju obveze vraćanja, žalbeni postupak nema automatski suspenzivni učinak. Tužitelj ipak može od voorzieningenrechtera (sudac postupka privremene pravne zaštite) pri Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska) zahtijevati poduzimanje privremenih mjera kako bi, među ostalim, izbjegao mogućnost da bude protjeran prije završetka žalbenog postupka o meritumu. Sam taj zahtjev za privremene mjere nema automatski suspenzivni učinak.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 15 Iračkom državljaninu, osobi X, dana 1. srpnja 2011. dostavljena je odluka o ukidanju dozvole boravka u ograničenom trajanju koju je dobio, o odbijanju njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o nametanju obveze njegova vraćanja. Osoba X podnijela je tužbu protiv te odluke rechtbanku Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska), koji je poništio navedenu odluku ali je održao na snazi njezine pravne učinke. Raad van State (Državno vijeće) presudom od 25. veljače 2013. odbio je žalbu koju je osoba X podnijela protiv te presude.
- 16 Osim toga, osoba X zahtijevala je i dobila predujam na novčane subvencije troškova najma i skrbi predviđene nizozemskim pravom. Nakon presude Raada van State (Državno vijeće) od 25. veljače 2013., služba za davanja porezne uprave zatražila je povrat tih subvencija, uključujući i one koje se odnose na razdoblje tijekom kojeg su bili u tijeku prvostupanjski i žalbeni postupak protiv odluke od 1. srpnja 2011.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev navodi da mu je osoba X podnijela žalbu protiv presude rechtbanka (sud) kojom se potvrđuje obveza povrata predmetnih subvencija nametnuta toj osobi. S tim u vezi on ističe da, na temelju nacionalnog prava, odgovor na pitanje je li osoba X tijekom razdoblja tijekom kojeg su bili u tijeku prvostupanjski i žalbeni postupak protiv odluke od 1. srpnja 2011., imala pravo na te subvencije ovisi o suspenzivnom učinku tih pravnih sredstava. Tako bi automatski suspenzivni učinak prvostupanjskog pravnog sredstva koji predviđa nizozemsko pravo osobi X davao pravo na navedene subvencije. Međutim, budući da nizozemsko pravo ne previđa automatski suspenzivni učinak za žalbeni postupak i da osoba X od voorzieningenrechter (sudac privremene pravne zaštite) pri Raadu van State (Državno vijeće) nije ni zahtijevala donošenje privremenih mjera, taj sud smatra da osoba X ima pravo na te subvencije tijekom žalbenog postupka samo ako pravo unije zahtijeva da ta žalba ima automatski suspenzivni učinak.
- 18 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 4. i 18., te člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje, tumačiti na način da žalba, ako se predviđa nacionalnim pravom u postupcima protiv mjere koja sadržava odluku o vraćanju u smislu članka 3. stavka 4. te direktive, prema pravu Unije, ima automatski suspenzivni učinak ako državljanin treće zemlje tvrdi da izvršenje odluke o vraćanju znači ozbiljnu opasnost od povrede načela zabrane prisilnog udaljenja i vraćanja? Drugim riječima: treba li se u takvom slučaju suzdržati od protjerivanja dotičnog državljanina treće zemlje tijekom roka za podnošenje žalbe ili, ako je žalba bila podnesena, do odluke o toj žalbi a da dotični državljanin treće zemlje ne mora u tom smislu podnijeti poseban zahtjev?
2. Treba li članak 39. Direktive 2005/85, u vezi s člancima 4. i 18., te člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje, tumačiti na način da žalba, ako se predviđa nacionalnim pravom u postupcima o odbijanju zahtjeva za azil u smislu članka 2. [te direktive], prema pravu Unije ima automatski suspenzivni učinak? Drugim riječima: treba li se u takvom slučaju suzdržati od protjerivanja dotičnog tražitelja azila tijekom roka za podnošenje žalbe ili, ako je žalba bila podnesena, do odluke o toj žalbi a da dotični tražitelj azila ne mora u tom smislu podnijeti poseban zahtjev?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka

- 19 Nizozemska je vlada dopisom podnesenim Sudu 5. veljače 2018. zahtijevala nalaganje ponovnog otvaranja usmenog dijela postupka ako bi Sud odlučio presuditi u ovom predmetu na temelju odgovora na pitanje, koje je nezavisni odvjetnik obradio u svojem mišljenju, a koje se odnosi na to

zahtijeva li nadležnost prvostupanjskog suda za poništenje odluke od 1. srpnja 2011. uz održanje njezinih pravnih učinaka to da žalba protiv te odluke ima automatski suspenzivni učinak. Sud koji je uputio zahtjev to pitanje nije postavio Sudu niti su o njemu raspravljale stranke.

- 20 S tim u vezi članak 83. Poslovnika Suda potonjeg ovlašćuje da, u svakom trenutku, nakon što saslušao nezavisnog odvjetnika, odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama.
- 21 U predmetnom slučaju Sud smatra da nije potrebno zauzeti stajalište o pitanju na koje se odnosi zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka. Usto, Sud smatra da, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, raspolaže svim potrebnim elementima za donošenje odluke i da se o tim elementima pred njim raspravljalo. Stoga nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, t. 24. i 25.).

Nadležnost Suda

- 22 Belgijska vlada ističe nenadležnost Suda za davanje odgovora na postavljena pitanja jer je njihov predmet, a to su podnošenje žalbe i odluka da joj se po potrebi da automatski suspenzivni učinak protiv prvostupanjskih presuda odluke od 1. srpnja 2011., obuhvaćen jedino nadležnošću država članica.
- 23 S tim u vezi valja utvrditi da članak 39. Direktive 2005/85 i članak 13. Direktive 2008/115 sadržavaju odredbe o pravu na učinkoviti pravni lijek protiv odluka kojima nadležna tijela država članica odbijaju prihvatiti zahtjeve za međunarodnu zaštitu i podnositeljima zahtjeva nameću obvezu vraćanja, poput odluke od 1. srpnja 2011.
- 24 Kad je riječ o tome jesu li podnošenje žalbe protiv prvostupanjskih presuda o takvim odlukama i odluka da se tom pravnom lijeku po potrebi da automatski suspenzivni učinak obuhvaćene jedino nadležnošću država članica, to je neodvojivo povezano s odgovorima koje valja dati na postavljena pitanja, s obzirom na to da se ona upravo odnose na opseg prava na podnošenje pravnog lijeka iz članka 39. Direktive 2005/85 i članka 13. Direktive 2008/115, u vezi s jamstvima iz članka 18., članka 19. stavka 2. i članka 47. Povelje. U tim okolnostima Sud je nadležan za davanje odgovora na to pitanje (vidjeti u tom smislu, presudu od 7. ožujka 2017., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

O prethodnim pitanjima

- 25 Svojim pitanjima koja valja ispitati zajedno sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 39. Direktive 2005/85 i članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 18., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, iako predviđa žalbu protiv prvostupanjske presude kojom se potvrđuje odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o nametanju obveze vraćanja, tom pravnom lijeku ne daje automatski suspenzivni učinak iako zainteresirana osoba navodi ozbiljnu opasnost od povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.
- 26 U skladu s člankom 39. stavkom 1. Direktive 2005/85, države članice osiguravaju da tražitelji azila imaju pravo na učinkovito pravno sredstvo pred sudom protiv, među ostalim, odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu. Sukladno tekstu članka 39. stavka 3. točaka (a) i (b) te direktive, države članice, u skladu sa svojim međunarodnim obvezama države članice, prema potrebi, predviđaju pravila koja se odnose na, s jedne strane, pitanje ima li to pravno sredstvo učinak da se

tražiteljima omogućiti ostanak u odnosnoj državi članici u očekivanju ishoda njihovih zahtjeva ili, s druge strane, na mogućnost pravnog sredstva ili zaštitnih mjera, kada navedeno pravno sredstvo nema takav učinak.

- 27 Sukladno članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 12. stavkom 1., konkretni državljani treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi njegova povratka pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.
- 28 Tako, iako odredbe direktiva 2005/85 i 2008/115 nameću državama članicama da predvide pravo na učinkoviti pravni lijek protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i protiv odluka o vraćanju, nijedna od tih odredbi ne predviđa da države članice podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu čija je tužba protiv odluke o odbijanju njihova zahtjeva i odluke o vraćanju odbijena u prvom stupnju, priznaju pravo podnošenja žalbe a još manje da izvršavanje takvog prava ima automatski suspenzivni učinak.
- 29 Ti zahtjevi ne mogu se izvesti ni iz strukture i ciljeva tih direktiva. Naime, ciljevi navedenih direktiva su, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 5. Direktive 2005/85, poglavito uvođenje minimalnog okvira Europske zajednice koji se odnosi na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica, odnosno, u skladu s uvodnim izjavama 2. i 4. Direktive 2008/115, stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije uz puno poštovanje temeljnih prava i dostojanstva predmetnih osoba (vidjeti, kad je riječ o Direktivi 2008/115, presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 48. i navedenu sudsku praksu). Suprotno tomu, iz uvodnih izjava navedenih direktiva ni na koji način ne proizlazi da je njihov cilj obvezati države članice na uspostavu dvostupanjskog sudovanja.
- 30 Tako, iako ne sprječavaju to da država članica predvidi dvostupanjsko sudovanje za pravna sredstva protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i odluka o vraćanju, direktive 2005/85 i 2008/115 ne sadržavaju nikakvo pravilo o uspostavi i organizaciji takvog stupnja sudovanja. Osobito, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 41. svojega mišljenja, ni iz teksta ni iz strukture ni iz cilja tih direktiva ne proizlazi da, ako država članica predvidi dvostupanjsko sudovanje protiv tih odluka, žalbeni postupak koji uspostavlja mora nužno dati suspenzivni učinak pravnom sredstvu podnositelja zahtjeva.
- 31 S obzirom na navedeno, valja naglasiti da se Direktiva 2008/115, isto kao i Direktiva 2005/85, mora tumačiti, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 24. prve direktive i uvodne izjave 8. druge direktive, poštujući temeljna prava i načela priznata osobito Poveljom (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 51.).
- 32 U tom smislu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da kad država odluči vratiti podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u zemlju u kojoj postoje ozbiljni razlozi za vjerovati da će biti izložen stvarnoj opasnosti od postupanja protivnih članku 18. Povelje, u vezi s člankom 33. Konvencije o statusu izbjeglica, kako je dopunjena protokolom koji se odnosi na taj status, ili članku 19. stavku 2. Povelje, pravo na djelotvoran pravni lijek predviđeno njezinim člankom 47. zahtjeva da taj podnositelj zahtjeva ima pravo na pravno sredstvo s *ex lege* suspenzivnim učinkom protiv izvršenja odluke kojom se omogućuje njegovo vraćanje (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 33 Sud je također pojasnio da, kad je riječ o odluci o vraćanju i eventualnoj odluci o udaljavanju, zaštitu koja je svojstvena pravu na djelotvorno pravno sredstvo i načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja treba osigurati tako da se podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu prizna pravo na djelotvorno pravno sredstvo koje ima *ex lege* suspenzivan učinak barem pred jednom sudskom instancom. Usto, na državama je članicama da osiguraju punu učinkovitost pravnog sredstva podnesenog protiv odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu suspenzijom svih učinaka

odluke o vraćanju tijekom roka za podnošenje tog pravnog sredstva, a ako je ono podneseno, do donošenja odluke o njemu (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 56., 58. i 61. i navedenu sudsku praksu te rješenje od 5. srpnja 2018., C i dr., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, t. 50.).

- 34 S obzirom na navedeno, iz sudske prakse Suda proizlazi da se ni člankom 39. Direktive 2005/85 člankom 13. Direktive 2008/115 ni člankom 47. Povelje, kada ga se tumači s obzirom na jamstva sadržana u njezinu članku 18. i članku 19. stavku 2., ne zahtijeva da postoji dvostupanjski sustav sudovanja. Naime, važno je jedino postojanje pravnog sredstva pred sudom (vidjeti u tom smislu presude od 28. srpnja 2011., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, t. 69. i od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 57.).
- 35 S tim u vezi, valja podsjetiti i da, s obzirom na to da Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, člankom 52. stavkom 3. Povelje nastoji se osigurati nužna usklađenost između u njoj sadržanih prava i odgovarajućih prava zajamčenih EKLJP-om a da to ne ugrožava autonomnost prava Unije i Suda Europske unije (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 47. i do 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 50. i navedenu sudsku praksu). U skladu s objašnjenjima koja se odnose na članak 47. Povelje, prvi stavak tog članka temelji se na članku 13. EKLJP-a. Stoga Sud mora osigurati da njegovo tumačenje članka 47. prvog stavka Povelje osigurava razinu zaštite koja ne krši onu zajamčenu člankom 13. EKLJP-a, kako ga tumači Europski sud za ljudska prava (vidjeti analogijom presudu od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 77. i od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 62.).
- 36 Međutim, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, čak i u odnosu na prigovor koji se temelji na tome da će protjerivanje zainteresirane osobe istu izložiti stvarnoj opasnosti da se s njome postupa protivno članku 3. EKLJP-a, članak 13. te konvencije visokim ugovornim strankama ne nameće uspostavu dvostupanjskog sudovanja niti to da po potrebi žalbenom postupku daju automatski suspenzivni učinak (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a, 5. srpnja 2016., A. M. protiv Nizozemske, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, t. 70.).
- 37 Iz toga slijedi da je zaštita koju članak 39. Direktive 2005/85 i članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 18., 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje, daju podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu protiv odluke o odbijanju njegova zahtjeva i o nametanju obveze njegova vraćanja ograničena na postojanje samo jednog pravnog lijeka pred sudom.
- 38 S tim u vezi valja pojasniti da uspostava dvostupanjskog sudovanja protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i protiv odluka o vraćanju te odluka o davanju po potrebi automatskog suspenzivnog učinka čine, suprotno argumentu koji ističe belgijska vlada, navedenom u točki 22. ove presude, postupovna pravila koja provode pravo na učinkoviti pravni lijek protiv takvih odluka iz članka 39. Direktive 2005/85 i članka 13. Direktive 2008/115. Iako su ta postupovna pravila dio internog pravnog poretka država članica na temelju načela njihove postupovne autonomije, Sud je naglasio da ona moraju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (vidjeti analogijom presudu od 17. srpnja 2014., Sánchez Morcillo i Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, t. 31., 36. i 50. i navedenu sudsku praksu i rješenje od 16. srpnja 2015., Sánchez Morcillo i Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, t. 33.).
- 39 Tako iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava koja pojedinci izvode iz prava Unije ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u internom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti uređena na način da učine praktično nemogućim ili pretjerano otežanim izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2014., Kone i dr., C-557/12, EU:C:2014:1317, t. 25. i od 6. listopada 2015., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

- 40 Poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz načela ekvivalentnosti i djelotvornosti mora se ispitati vodeći računa o mjestu predmetnih pravila u cjelokupnom postupku, tijekom navedenog postupka i posebnostima tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima (presude od 1. prosinca 1998., *Levez*, C-326/96, EU:C:1998:577, t. 44. i od 27. lipnja 2013., *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 41 Što se tiče načela ekvivalentnosti, iz sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje tog načela zahtijeva jednako postupanje s pravnim sredstvima temeljenima na povredi nacionalnog prava i onim sličnima, temeljenima na povredi prava Unije, a ne ekvivalentnost između nacionalnih postupovnih pravila primjenjivih na različite vrste sporova (presuda od 6. listopada 2015., *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 42 Tako je, s jedne strane, potrebno odrediti usporedive postupke ili usporediva pravna sredstva i, s druge strane, utvrditi postupa li se s pravnim sredstvima koja se temelje na nacionalnom pravu povoljnije nego li s pravnim sredstvima koja se odnose na zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 12. veljače 2015., *Baczó i Vizsnyiczai*, C-567/13, EU:C:2015:88, t. 45. i od 9. studenoga 2017., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, t. 19.).
- 43 Kad je riječ o usporedivosti pravnih sredstava, zadaća je nacionalnog suda, koji izravno poznaje primjenjiva postupovna pravila, da provjeri sličnost predmetnih pravnih sredstava s aspekta njihova predmeta, svrhe i bitnih elemenata (presude od 27. lipnja 2013., *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 39. i od 9. studenoga 2017., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, t. 20.).
- 44 Što se tiče sličnog postupanja s pravnim sredstvima, valja podsjetiti da nacionalni sud mora ispitati svaki slučaj u kojem se postavi pitanje o tome je li nacionalna postupovna odredba o pravnim sredstvima koja se temelje na pravu Unije nepovoljnija od onih koje se odnose na slična nacionalna pravna sredstva uzimajući u obzir mjesto predmetnih pravila u cjelokupnom postupku, tijekom navedenog postupka i posebnosti tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, t. 21.).
- 45 U predmetnom slučaju sud koji je uputio zahtjev u svojoj odluci kojom upućuje prethodno pitanje navodi da u određenim područjima upravnog prava koja se razlikuju od područja međunarodne zaštite, nizozemsko pravo žalbama daje automatski suspenzivni učinak. Imajući to na umu, valja istaknuti da nijedna od stranaka koje su podnijele očitovanja Sudu nije izrazila sumnje u pogledu toga poštuje li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku načelo ekvivalentnosti. U svakom slučaju, spis kojim raspolaže Sud ne sadržava nijedan element na temelju kojeg je moguće ocijeniti jesu li žalbe podnesene u tom području usporedive s onom o kojoj je riječ u ovom postupku s obzirom na njihov predmet, svrhu i bitne elemente niti ispitati treba li prvonavedene žalbe smatrati povoljnijima od drugonavedene uzimajući u obzir elemente iz točke 44. ove presude.
- 46 U tim okolnostima, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri poštovanje načela ekvivalentnosti uzimajući u obzir elemente iz točaka 40. do 45. ove presude (vidjeti analogijom presudu od 9. studenoga 2017., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, t. 24.).
- 47 Kad je riječ o načelu djelotvornosti, valja smatrati da ono u predmetnom slučaju ne podrazumijeva zahtjeve koji prekoračuju one koji proizlaze iz temeljnih prava, osobito prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenih Poveljom. Međutim, budući da, kao što to proizlazi iz točke 34. ove presude, članak 47. Povelje, u vezi s jamstvima sadržanima u njezinu članku 18. i članku 19. stavku 2., zahtijeva jedino da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odnosu na čiji je zahtjev donesena odluka o odbijanju i u odnosu na kojeg je donesena odluka o vraćanju može isticati svoja prava učinkovito pred sudskim tijelom, na temelju same činjenice da dodatan stupanj sudovanja predviđen nacionalnim pravom nema automatski suspenzivni učinak ne može se smatrati da je povrijeđeno načelo djelotvornosti.

- 48 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 39. Direktive 2005/85 i članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 18., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji, iako predviđa žalbu protiv prvostupanjske presude kojom se potvrđuje odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o nametanju obveze vraćanja, tom pravnom lijeku ne daje automatski suspenzivni učinak iako zainteresirana osoba navodi ozbiljnu opasnost od povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

Troškovi

- 49 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 39. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama i članak 13. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s člankom 18., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji, iako predviđa žalbu protiv prvostupanjske presude kojom se potvrđuje odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o nametanju obveze vraćanja, tom pravnom lijeku ne daje automatski suspenzivni učinak iako zainteresirana osoba navodi ozbiljnu opasnost od povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

Potpisi