



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

26. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika azila i supsidijarne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. – 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-180/17,

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 7. travnja 2017., u postupku

X,

Y

protiv

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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 Y i X, J. Pieters, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, J. Langer, M. K. Bulterman i H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs, C. Pochet i C. Van Lul, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: nizozemski

- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, C. Cattabriga, M. Condou-Durande i G. Wils, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. siječnja 2018.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 46. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.), 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 osoba X i Y, s jedne strane, i Staatssecretarisa van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska), s druge strane, o odbijanju njihovih zahtjeva za međunarodnu zaštitu te o odlukama o vraćanju navedenih osoba.

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. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), 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 povrijeđena 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 2013/32

6 Uvodne izjave 12. i 60. Direktive 2013/32 glase:

„(12) Glavni je cilj ove Direktive daljnji razvoj standarda za postupke u državama članicama za priznavanje i ukidanje međunarodne zaštite s ciljem uspostave zajedničkog postupka azila u Uniji.

[...]

(60) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom. [...]"

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

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice, te na ukidanje međunarodne zaštite.”

8 Članak 46. navedene direktive, naslovljen „Pravo na učinkoviti pravni lijek”, predviđa:

„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, uključujući odluku:
 - i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;

[...]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek [predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje] činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

[...]

5. Ne dovodeći u pitanje stavak 6., države članice omogućuju podnositeljima zahtjeva da ostanu na državnom području do isteka roka unutar kojega imaju pravo na učinkovit pravni lijek, te, ako je takvo pravo ostvareno unutar roka, do zaključenja postupka povodom pravnog lijeka.

6. U slučaju odluke:

- a) o očigledno neosnovanom zahtjevu prema članku 32. stavku 2. ili odluke o neosnovanom zahtjevu prema članku 31. stavku 8., osim u slučajevima kada takve odluke se temelje na okolnostima iz članka 31. stavka 8. točke (h);
- b) o nedopuštenosti zahtjeva prema članku 33. stavku 2. točki (a), (b) ili (d);

c) o odbijanju ponovnog razmatranja slučaja podnositelja zahtjeva nakon što je bilo prekinuto prema članku 28.;

d) o odbijanju razmatranja ili nepotpunom razmatranju zahtjeva prema članku 39.,

sud ima ovlast odlučivati o tome može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području države članice, na zahtjev podnositelja zahtjeva ili po službenoj dužnosti, ako takva odluka dovodi do prestanka prava podnositelja zahtjeva da ostane u državi članici te ako u takvim slučajevima nije predviđen pravni lijek prema nacionalnom pravu.

[...]”

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 [Poveljom].”

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 državljaniin 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 državnog tajnika za sigurnost i pravosuđe 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 Osobama X i Y, ruskim državljanima, dostavljene su odluke o odbijanju njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o nametanju obveze vraćanja. Budući da je rechtbank Den Haag (sud u Haagu, Nizozemska) odbio njihove tužbe podnesene protiv tih odluka, oni su podnijeli žalbu protiv donesenih presuda Raadu van State (Državno vijeće). Budući da žalba nije imala automatski suspenzivni učinak, zahtijevali su od suda koji je uputio zahtjev da u postupku privremene pravne zaštite odredi privremene mjere do donošenja odluke o meritumu. Potonji je sud prihvatio taj zahtjev za privremene mjere te je odlučio da osobe X i Y ne mogu biti protjerane prije završetka žalbenog postupka o meritumu. Međutim, on u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje navodi da je donošenje privremenih mjera bilo opravdano potrebom izbjegavanja toga da osobe X i Y budu protjerane prije nego što je Sud imao priliku odlučiti o prethodnim pitanjima i da će odlučiti o zadržavanju tih mjera ovisno o odgovorima koje pruži Sud.

16 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. Direktive 2008/115 prema pravu Unije ima automatski suspenzivni učinak ako državljaniin 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 državljaniin treće zemlje ne mora u tom smislu podnijeti poseban zahtjev?

2. Treba li članak 46. Direktive 2013/32 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 priznavanje međunarodne zaštite, prema pravu Unije ima automatski suspenzivni učinak? Drugim riječima: treba li se u takvom slučaju suzdržati od protjerivanja tražitelja azila tijekom roka za podnošenje žalbe ili, ako je žalba bila podnesena, do odluke o toj žalbi a da taj tražitelj azila ne mora u tom smislu podnijeti poseban zahtjev?
3. Je li za postojanje automatskog suspenzivnog učinka u prethodno navedenom smislu još relevantno to je li zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je bio razlog za tužbu, a kasnije i za žalbu, odbijen zbog jednog od razloga navedenih u članku 46. stavku 6. Direktive 2013/32? Ili taj zahtjev vrijedi za sve vrste odluka u području azila navedenih u toj direktivi?"

Nadležnost Suda

- 17 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 prvostupanijskih presuda o odlukama poput onih u glavnom postupku, obuhvaćen jedino nadležnošću država članica.
- 18 S tim u vezi valja utvrditi da članak 46. Direktive 2013/32 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 odluka koje su predmet žalbi u glavnom postupku.
- 19 Kad je riječ o tome jesu li podnošenje žalbe protiv prvostupanijskih 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 46. Direktive 2013/32 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

Prvo i drugo pitanje

- 20 Svojim prvim i drugim pitanjem koja valja ispitati zajedno sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. Direktive 2013/32 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 prvostupanijske 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.
- 21 U skladu s člankom 46. stavkom 1. Direktive 2013/32, države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom protiv, među ostalim, odluke o odbijanju njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Sukladno tekstu članka 46. stavka 3. te direktive, zbog usklađivanja s tim pravom, države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek [predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje] činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanijskim sudom. U skladu s člankom 46. stavkom 5. Direktive 2013/32, države članice, ne

dovodeći u pitanje slučajeve iz stavka 6. tog članka, omogućuju podnositeljima zahtjeva da ostanu na državnom području do isteka roka unutar kojega imaju pravo na učinkovit pravni lijek, te, ako je takvo pravo ostvareno unutar roka, do zaključenja postupka povodom pravnog lijeka.

- 22 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.
- 23 Tako, iako odredbe direktiva 2013/32 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.
- 24 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 12. Direktive 2013/32, daljnji razvoj standarda za postupke u državama članicama za priznavanje i ukidanje međunarodne zaštite s ciljem uspostave zajedničkog postupka azila u Uniji 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.
- 25 Usto, što se tiče Direktive 2013/32, kao što proizlazi iz njezina članka 46. stavka 3., obveza učinkovitosti pravnog lijeka odnosi se izričito na „žalbene postupke pred prvostupanjskim sudom”. Budući da ta obveza zahtijeva potpuno i *ex nunc* razmatranje činjeničnih i pravnih pitanja, ona se odnosi samo na tijek prvostupanjskog sudskog postupka. Stoga se, s obzirom na cilj navedene direktive, tu obvezu ne može tumačiti kao da obvezuje države članice da uspostave dvostupanjsko sudovanje niti da na određen način organiziraju njegov tijek.
- 26 Tako, premda, kao što to potvrđuje izraz „barem” iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 kad je riječ o odlukama o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pravo Unije ne sprječava to da država članica predvidi dvostupanjsko sudovanje za ispitivanje tužbi podnesenih protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i odluka o vraćanju, direktive 2013/32 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.
- 27 S obzirom na navedeno, valja naglasiti da se Direktiva 2008/115, isto kao i Direktiva 2013/32, mora tumačiti, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 24. prve direktive i uvodne izjave 60. druge direktive, poštujući temeljna prava i načela priznata osobito Poveljom (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 51.).
- 28 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. zahtijeva 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).

- 29 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.).
- 30 S obzirom na navedeno, iz sudske prakse Suda proizlazi da se ni člankom 46. Direktive 2013/32, 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.).
- 31 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.).
- 32 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 postupi 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.).
- 33 Iz toga slijedi da je zaštita koju članak 46. Direktive 2013/32 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 jednog pravnog lijeka pred sudom.
- 34 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 17. ove presude, postupovna pravila koja provode pravo na učinkoviti pravni lijek protiv takvih odluka iz članka 46. Direktive 2013/32 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.).

- 35 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 poretom 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).
- 36 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).
- 37 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).
- 38 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.).
- 39 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.).
- 40 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.).
- 41 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 40. ove presude.

- 42 U tim okolnostima, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri poštovanje načela ekvivalentnosti uzimajući u obzir elemente iz točaka 36. do 41. ove presude (vidjeti analogijom presudu od 9. studenoga 2017., Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, t. 24.).
- 43 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 30. 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.
- 44 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. Direktive 2013/32 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.

Treće pitanje

- 45 Uzimajući u obzir odgovore na prva dva pitanja, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje.

Troškovi

- 46 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 46. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite 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