



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

9. rujna 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Pravni lijek protiv odluke o odbacivanju naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog – Rok za podnošenje pravnog lijeka – Načini dostave”

U predmetu C-651/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 1. kolovoza 2019., koju je Sud zaprimio 2. rujna 2019., u postupku

JP

protiv

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, M. Safjan, L. Bay Larsen i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu JP, D. Andrien, *avocat*,
- za belgijsku vladu, C. Pochet, M. Van Regemorter i C. Van Lul, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, D. Dubois i A.-L. Desjonquères, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i A. Azema, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: francuski

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 ispravak SL 2020., L 76, str. 38.) i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe JP i Commissairea général aux réfugiés et aux apatrides (opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, Belgija, u daljnjem tekstu: opći povjerenik) povodom odluke potonjeg kojom se naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba JP proglašava nedopuštenim.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 18., 20., 23., 25., 50. i 60. Direktive 2013/32 navedeno je:
 - „(18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.

[...]
 - (20) U dobro utvrđenim okolnostima, kada se smatra da je zahtjev neosnovan [...], države članice bi trebale imati mogućnost ubrzanja postupka razmatranja, posebno uvođenjem kraćih, ali razumnih rokova za određene postupovne radnje, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi, te učinkovit pristup podnositelja zahtjeva do osnovnih načela i jamstava iz ove Direktive.

[...]
 - (23) U tužbenim postupcima, ovisno o određenim uvjetima, podnositeljima zahtjeva osiguravaju se besplatna pravna pomoć i zastupanje od strane osobe koja je prema nacionalnom pravu za to ovlaštena. Nadalje, u svim fazama postupka, podnositelji zahtjeva imaju pravo na savjetovanje na vlastiti trošak, s pravnim i drugim savjetnicima koji su kao takvi dozvoljeni ili dopušteni prema nacionalnom pravu.

[...]
 - (25) Da bi se ispravno utvrdilo koje osobe trebaju zaštitu kao izbjeglice za potrebe članka 1. [Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), kako je nadopunjena Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967.] 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

boravak u zemlji do donošenja odluke ovlaštenog tijela; pristup uslugama tumačenja kako bi na razgovoru s tijelima predstavio/predstavila svoj slučaj; mogućnost komunikacije s predstavnikom visokog predstavnika za izbjeglice Ujedinjenih naroda (UNHCR) i s organizacijama koje savjetovanje podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu; 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.

[...]

(50) U skladu s temeljnim načelom prava Unije da se na odluke u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu [...] može primijeniti učinkovit pravni lijek pred sudom.

[...]

(60) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom. Posebno, ova Direktiva teži osigurati puno poštivanje ljudskog dostojanstva i promicati primjenu članaka 1., 4., 18., 19., 21., 23., 24. i 47. Povelje, te se u skladu s time treba provoditi.”

4 Članak 11. te direktive propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu izdaju u pisanom obliku.

2. Države članice također osiguravaju da se, ako je zahtjev odbijen u vezi sa statusom izbjeglice i/ili supsidijarnom zaštitom, navedu činjenični i pravni razlozi u odluci, kao i pisane informacije o načinu pobijanja negativne pisane odluke.

[...]”

5 U skladu s člankom 12. stavkom 1. navedene direktive:

„U pogledu postupaka iz poglavlja III., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju sljedeća jamstva:

[...]

(e) tijelo odlučivanja im u razumnom roku daje obavijest o odluci povodom njihovog zahtjeva. Ako podnositelja zahtjeva zastupa pravni ili drugi savjetnik, države članice mogu odlučiti dati obavijest o odluci njemu ili njoj, umjesto podnositelju zahtjeva;

(f) kada im se ne pomaže ili ih ne zastupa pravni ili drugi savjetnik, tijelo odlučivanja ih obavješćuje o rezultatu odluke na jeziku koji oni razumiju ili se opravdano može očekivati da ga razumiju. Dane informacije uključuju pouku o pobijanju negativne odluke u skladu s odredbama članka 11. stavka 2.”

6 Na temelju članka 13. stavka 2. točke (c) iste direktive, države članice mogu odrediti da „podnositelji zahtjeva moraju informirati nadležna tijela o svom trenutačnom prebivalištu ili adresi te o svim promjenama u najkraće vrijeme. Države članice mogu odrediti da podnositelj zahtjeva mora zaprimiti sva pismena u zadnjem mjestu prebivališta ili adresi koju su on ili ona u skladu s time naveli”.

7 Članak 20. stavak 1. Direktive 2013/32 predviđa:

„Države članice podnositeljima zahtjeva osiguravaju besplatnu pravnu pomoć i zastupanje u žalbenim postupcima iz poglavlja V. [...]”

8 Članak 22. te direktive podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu priznaje pravo na pravnu pomoć i zastupanje u svim fazama postupka.

9 Člankom 23. stavkom 1. navedene direktive propisuje se:

„Države članice osiguravaju da pravni ili drugi savjetnik kojeg kao takvog priznaje ili dopušta nacionalno zakonodavstvo, koji pomaže ili zastupa podnositelja zahtjeva prema uvjetima iz nacionalnog prava, ima pristup informacijama iz predmeta podnositelja zahtjeva na temelju na kojem se donosi ili će se donijeti odluka.”

10 U skladu s njezinim člankom 33. stavkom 2.:

„Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako:

[...]

(d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi s razmatranjem je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive [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 status 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. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)] naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja.

[...]”

11 Člankom 40. Direktive 2013/32, pod naslovom „Naknadni zahtjev”, predviđa se:

„1. Ako osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici dostavi naknadne dokaze ili naknadni zahtjev u istoj državi članici, ta država članica razmatra daljnje dokaze ili elemente naknadnog zahtjeva u okviru razmatranja o prethodnom zahtjevu ili u okviru razmatranja odluke u okviru revizije ili žalbenog postupka ako nadležna tijela pri tome poštuju i razmatraju sve elemente naknadnih dokaza ili zahtjeva.

2. U svrhu odlučivanja o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d), naknadni je zahtjev za međunarodnu zaštitu najprije predmet prethodnog razmatranja o tome koji su se novi elementi ili utvrđenja pojavili ili ih je podnositelj zahtjeva podnio a odnose se na razmatranje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju [Direktive 2011/95].

3. Ako se u prethodnom razmatranju iz stavka 2. zaključi da su se pojavili novi elementi ili utvrđenja ili ih je podnio podnositelj zahtjeva, koji značajno povećavaju vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju [Direktive 2011/95], zahtjev se dalje razmatra u skladu s poglavljem II. Države članice također mogu utvrditi druge razloge za naknadni zahtjev koji se imaju dalje razmatrati.

4. Države članice mogu utvrditi da će zahtjev biti dalje razmatran ako određeni podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao utjecati na okolnosti iz stavaka 2. i 3. ovog članka u prethodnom postupku, posebno izvršavanjem svog prava na učinkovit pravni lijek u skladu s člankom 46.

5. Kada se u skladu s ovim člankom zahtjev dalje ne razmatra, naknadni se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d).

6. Postupak iz ovog članka može se također primjenjivati u sljedećim slučajevima:

- (a) uzdržavane osobe koja uloži zahtjev nakon što su on ili ona u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglasni da su njegov ili njezin slučaj dio zahtjeva koji je uložen u njihovo ili njezino ime; i/ili
- (b) maloljetnika koji nije u braku, koji je uložio zahtjev nakon što je uložen zahtjev u njegovo ili njezino ime u skladu s člankom 7. stavkom 5. točkom (c).

U tim se slučajevima prethodno razmatranje iz stavka 2. sastoji od razmatranja o tome postoje li činjenice koje se odnose na uzdržavanu osobu ili maloljetnika koji nije sklopio brak koje opravdavaju poseban zahtjev.

7. Ako osoba u vezi s kojom treba izvršiti odluku o premještanju u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)] podnese daljnje dokaze ili zahtjev u državu članicu koja izvršava premještanje, te dokaze ili naknadne zahtjeve razmatra država članica, kako je definirana tom Uredbom, u skladu s ovom Direktivom.”

12 U skladu s člankom 46. stavcima 1. i 4. te direktive:

„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:

[...]

- ii. o nedopuštenosti zahtjeva u skladu s člankom 33. stavkom 2.;

[...]

[...]

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.”

Belgijsko pravo

- 13 Člankom 39/2 stavkom 1. loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 décembre 1980 (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, *Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.), propisano je:

„Conseil [du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima)] u presudama odlučuje o pravnim lijekovima podnesenim protiv odluka koje je donio [opći povjerenik].

[...]”

- 14 U skladu s člankom 39/57 Zakona od 15. prosinca 1980.:

„(1) Postupci iz članka 39/2 pokreću se podnošenjem žalbe u roku od trideset dana od dostave odluke protiv koje su pokrenuti.

Žalba se podnosi u roku od deset dana od dostave odluke protiv koje je podnesena:

[...]

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

[...]

(2) Rokovi za pravne lijekove iz stavka 1. počinju teći:

[...]

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

[...]

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

[...]”

- 15 Članak 51/2 tog zakona određuje:

„Stranac koji podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 50. stavkom 3. mora imati adresu za dostavu u Belgiji.

Ako podnositelj zahtjeva nije izabrao adresu za dostavu, smatra se da je njegova adresa za dostavu u Općem povjerenstvu za izbjeglice i osobe bez državljanstva.

[...]

Svaka promjena izabrane adrese za dostavu mora se priopćiti preporučenom poštom [općem povjereniku] i [ministru nadležnom za pristup državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca].

Neovisno o tome je li riječ o osobnoj dostavi, svaka se obavijest valjano šalje na izabranu adresu za dostavu preporučenom poštom ili je dostavlja dostavljač 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.

[...]”

16 Člankom 57/6. stavkom 3. navedenog zakona predviđa se:

„Zahtjev za međunarodnu zaštitu [opći povjerenik] može proglasiti nedopuštenim ako:

[...]

5. podnositelj zahtjeva podnese naknadni 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;

[...]”

17 Na temelju članka 57/6/2 stavka 1. tog zakona, „[n]akon primitka naknadnog zahtjeva koji mu je prosljedio ministar ili osoba koju on ovlasti na temelju članka 51/8, [opći povjerenik] 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, [opći povjerenik] proglašava zahtjev nedopuštenim”.

Glavni postupak i prethodno pitanje

18 Nakon što je odbijen prvi zahtjev za azil, tužitelj iz glavnog postupka podnio je drugi zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je odlukom općeg povjerenika od 18. svibnja 2018. proglašen nedopuštenim na temelju članka 57/6/2 Zakona od 15. prosinca 1980. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

19 Budući da tužitelj iz glavnog postupka nije izabrao adresu za dostavu u Belgiji, u skladu s nacionalnim pravom, pobijana odluka dostavljena mu je u utorak 22. svibnja 2018., preporučenom poštom, u sjedištu Općeg povjerenstva za izbjeglice i osobe bez državljanstva.

20 U skladu s belgijskim pravom, rok od deset dana za podnošenje pravnog lijeka protiv te odluke počeo je teći treći radni dan nakon dana kada je pismo predano pošti, odnosno u petak 25. svibnja 2018. Budući da je dan isteka tog roka bila nedjelja, on je odgođen na ponedjeljak 4. lipnja 2018.

21 Tužitelj iz glavnog postupka pojavio se u sjedištu općeg povjerenika 30. svibnja 2018. te je na taj dan potvrdio primitak preporučene pošiljke u pogledu pobijane odluke.

22 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je 7. lipnja 2018. pravni lijek protiv te odluke pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija). Presudom od 9. listopada 2018. taj je sud odbacio taj pravni lijek zbog nepravodnosti.

23 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je 18. listopada 2018. žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude pred sudom koji je uputio zahtjev, Conseilom d'État (Državno vijeće, Belgija).

- 24 U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 46. [Direktive 2013/32], prema kojem podnositelji zahtjeva moraju imati pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluka ‚donesen[ih] u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu‘, i članak 47. [Povelje] tumačiti na način da im se protivi nacionalno postupovno pravilo, poput članka 39/57 [Zakona od 15. prosinca 1980.] u vezi s člankom 51/2, člankom 57/6 stavkom 3. podstavkom 1. točkom 5. i člankom 57/6/2 stavkom 1. istog 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 [Općeg povjerenstva za izbjeglice i osobe bez državljanstva] za koju se zakonom ‚smatra‘ da ju je žalitelj izabrao za dostavu?“

O prethodnom pitanju

- 25 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu određuje prekluzivni rok od deset dana, računajući blag dane i neradne dane, od dostave takve odluke, uključujući i situaciju u kojoj se, kada dotični podnositelj zahtjeva ne izabere adresu za dostavu u toj državi članici, takva dostava obavlja u sjedištu nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva.
- 26 Članak 46. Direktive 2013/32 državama članicama propisuje obvezu osiguravanja prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući odluke kojima se zahtjev proglašava nedopuštenim.
- 27 Značajke pravnog lijeka predviđenog u članku 46. Direktive 2013/32 moraju biti određene u skladu s člankom 47. Povelje, na temelju kojeg svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom (presuda od 18. listopada 2018., E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, t. 47. i navedena sudska praksa).

O dostavi u sjedište nadležnog tijela

- 28 Kao prvo, valja provjeriti protivi li se članku 46. Direktive 2013/32 nacionalni propis na temelju kojeg se odluke koje se odnose na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji nisu izabrali adresu za dostavu u dotičnoj državi članici dostavljaju u sjedištu nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva, pri čemu zbog takve dostave počinje teći zakonski rok za pravni lijek protiv tih odluka.
- 29 Dostava odluka koje se odnose na zahtjeve za međunarodnu zaštitu predmetnim podnositeljima zahtjeva ključna je za jamčenje njihova prava na djelotvoran pravni lijek jer podnositeljima zahtjeva omogućuje da se upoznaju s tim odlukama i da je, prema potrebi, ako je dostavljena odluka negativna, pobijaju pred sudom u roku za podnošenje pravnog lijeka predviđenom nacionalnim pravom.
- 30 Iako se u uvodnoj izjavi 25. Direktive 2013/32 navodi činjenica da bi se podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu trebalo priznati pravo na odgovarajuće obavješćivanje o njihovim zahtjevima, tom se direktivom ipak ne predviđaju konkretni načini dostave tih odluka.
- 31 Naime, s jedne strane, u članku 11. stavcima 1. i 2. Direktive 2013/32 samo se navodi da države članice osiguravaju da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu i mogućnosti pravnog lijeka protiv negativne odluke pisanim putem dostave dotičnim podnositeljima zahtjeva. S druge strane, među jamstvima koja ta direktiva predviđa u korist tih podnositelja zahtjeva, u njoj se samo spominje, bez

drugih pojašnjenja, u točkama (e) i (f) njezina članka 12., kao prvo, obavještanje u razumnom roku o odluci koju je nadležno tijelo donijelo u pogledu njihovih zahtjeva i, kao drugo, obavještanje o ishodu odluke koju je nadležno tijelo donijelo na jeziku koji razumiju i o mogućim pravnim lijekovima protiv negativne odluke, u skladu s člankom 11. stavkom 2. navedene direktive.

- 32 K tomu, valja istaknuti da članak 13. stavak 2. točka (c) Direktive 2013/32 dopušta državama članicama da podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu nametnu obvezu navođenja njihova prebivališta ili adrese u svrhu obavještanja o njihovim zahtjevima. Međutim, nijednom odredbom te direktive nisu predviđene moguće posljedice koje bi države članice koje koriste tu mogućnost trebale imati zbog nepostojanja takve naznake u svrhu navedenog obavještanja.
- 33 Naposljetku, člankom 46. stavkom 4. Direktive 2013/32 prepušta se državama članicama da predvide potrebna pravila kako bi podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu mogli ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek.
- 34 Međutim, valja napomenuti da, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, kada u određenom području u pravu Unije ne postoje pravila, unutarnji pravni poredak svake države članice treba uspostaviti postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava pojedinaca na temelju načela procesne autonomije, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 19. ožujka 2020., LH (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 35 Stoga su postupovna pravila koja se odnose na dostavu odluka o zahtjevima za međunarodnu zaštitu obuhvaćena načelom postupovne autonomije država članica, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 36 Što se tiče, kao prvo, 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 (presuda od 26. rujna 2018., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Suspenzivni učinak žalbe), C-180/17, EU:C:2018:775, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 37 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 (presuda od 26. rujna 2018., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Suspenzivni učinak žalbe), C-180/17, EU:C:2018:775, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 38 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 (presuda od 26. rujna 2018., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Suspenzivni učinak žalbe), C-180/17, EU:C:2018:775, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 39 Što se tiče sličnog postupanja s pravnim sredstvima, valja podsjetiti na to 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 (presuda od 26. rujna 2018., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Suspenzivni učinak žalbe), C-180/17, EU:C:2018:775, t. 40. i navedena sudska praksa).

- 40 U ovom slučaju tužitelj iz glavnog postupka ističe da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku povređuje načelo ekvivalentnosti jer, s jedne strane, sudska praksa Conseil d'État (Državno vijeće) ne otkriva, osim u području azila, da dostava na adresu koja se smatra izabranom, na temelju nacionalnog zakona, u sjedištu nacionalnog tijela omogućuje početak računanja prekluzivnog roka i jer, s druge strane, u skladu s tom sudskom praksom, kada je riječ o aktu koji ne mora biti ni objavljen ni dostavljen, dostatna upoznatost s tim aktom uzrokuje početak računanja roka za podnošenje pravnog lijeka.
- 41 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, s obzirom na sudsku praksu Suda navedenu u točkama 36. do 39. ove presude, poštuje li se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku načelo ekvivalentnosti.
- 42 Što se tiče, kao drugo, uvjeta koji se odnosi na načelo djelotvornosti u pogledu nacionalnog propisa poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućom ili pretjerano otežava primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima. U tu svrhu valja osobito uzeti u obzir, ako je potrebno, zaštitu prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (presuda od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 43 U tom pogledu valja istaknuti da se nacionalno postupovno pravilo, kojim se predviđa da se podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji nije izabrao adresu za dostavu odluka koja se na njega odnosi dostavlja u sjedištu nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva, pri čemu takvom dostavom počinje teći rok koji nacionalno pravo određuje za podnošenje pravnog lijeka protiv navedene odluke, načelno može opravdati razlozima pravne sigurnosti i dobrog odvijanja postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 44 Naime, da nema takvog pravila, odluke koje se odnose na podnositelje zahtjeva koji nisu izabrali adresu za dostavu ne bi im se mogle službeno dostaviti i tako proizvesti svoje učinke. Osim toga, ako dostavom u sjedištu navedenog tijela ne bi počeli teći rokovi za podnošenje pravnog lijeka određeni u pogledu odluka koje se odnose na te podnositelje zahtjeva, te bi se odluke mogle osporavati pred sudom bez vremenskog ograničenja, pa čak nikada i ne bi postale konačne, tako da nadležna nacionalna tijela ne bi mogla izvesti potrebne posljedice iz negativnih odluka koje se odnose, među ostalim, na boravak dotičnih podnositelja zahtjeva.
- 45 K tomu, kao što je to belgijska vlada istaknula u svojim pisanim očitovanjima, nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku podnositeljima zahtjeva koji ne mogu nadležnim tijelima naznačiti sigurnu poštansku adresu pruža mogućnost da isprave tu veliku nepogodnost jer se oni koriste zakonskim mehanizmom koji omogućuje da se odluke, pozivi i drugi zahtjevi za pružanje informacija koji se na njih odnose stave na njihovo raspolaganje na sigurnom mjestu, koje su u načelu već pohodili. U tom pogledu, takav propis olakšava ostvarivanje prava tih podnositelja zahtjeva na djelotvoran pravni lijek i pridonosi poštovanju njihovih prava obrane.
- 46 Međutim, taj propis može imati takav učinak samo uz dvostruki uvjet da, s jedne strane, podnositelj zahtjeva bude uredno obaviješten da će mu, ako ne dostavi adresu u dotičnoj državi članici, pismena koja će mu uputiti nadležno upravno tijelo u okviru razmatranja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu biti poslana u sjedište Općeg povjerenstva za izbjeglice i osobe bez državljanstva i da, s druge strane, uvjeti za pristup tom sjedištu ne čine pretjerano teškim primitak navedenih pismena.
- 47 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 46. Direktive 2013/32 ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se odluke koje se odnose na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji nisu izabrali adresu za dostavu u dotičnoj državi članici dostavljaju u sjedištu nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva, pod uvjetom da, kao prvo, ti podnositelji zahtjeva budu obaviješteni da će

se, ako ne izaberu adresu za dostavu u svrhu dostave odluke o njihovu zahtjevu, smatrati da su kao adresu za dostavu u tu svrhu odabrali sjedište nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva, kao drugo, da uvjeti za pristup navedenih podnositelja zahtjeva tom sjedištu ne čine pretjerano teškim primitak odluka koje se na njih odnose i, kao treće, da se poštuje načelo ekvivalentnosti. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri ispunjava li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku te zahtjeve.

Prekluzivni rok od deset dana za podnošenje tužbe, uključujući blagdane i neradne dane

- 48 Kao drugo, valja provjeriti protivi li se članku 46. Direktive 2013/32 nacionalni propis kojim se određuje prekluzivni rok od deset dana, uključujući blagdane i neradne dane, za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 49 Člankom 46. stavkom 4. Direktive 2013/32 državama članicama prepušta se da predvide razumne rokove kako bi podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu mogli ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek, precizirajući da predviđeni rokovi ne smiju onemogućavati ili pretjerano otežavati to ostvarivanje.
- 50 Kao što to proizlazi iz točke 34. ove presude, određivanje rokova za podnošenje pravnog lijeka u okviru postupka za međunarodnu zaštitu obuhvaćeno je načelom postupovne autonomije država članica, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 51 U ovom slučaju, kad je riječ, kao prvo, o poštovanju načela ekvivalentnosti, tužitelj iz glavnog postupka ističe da se nacionalnim propisom koji određuje deset dana, uključujući blagdane i neradne dane, kao rok za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu povređuje to načelo jer se, u skladu s nacionalnim pravom, s jedne strane, zahtjevi za poništenje protiv pojedinačnih upravnih odluka različitih od onih donesenih na temelju Zakona o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca moraju podnijeti u roku od 60 dana nakon objave, dostave ili saznanja za predmetnu odluku i jer je, s druge strane, protiv odluka donesenih u području prihvata tražitelja azila moguće podnijeti pravni lijek pred radnim sudom u roku od tri mjeseca od obavijesti o njima.
- 52 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, s obzirom na sudsku praksu Suda navedenu u točkama 36. do 39. ove presude, poštuje li se nacionalnim propisom o kojemu je riječ u glavnom postupku načelo ekvivalentnosti s obzirom na to da se njime predviđa, s jedne strane, rok od deset dana za podnošenje pravnog lijeka i, s druge strane, to da taj rok uključuje blagdane i neradne dane.
- 53 Kao drugo, što se tiče načela djelotvornosti, valja podsjetiti da je Sud priznao da je određivanje razumnih prekluzivnih rokova za pokretanje postupaka u interesu pravne sigurnosti usklađeno s pravom Unije s obzirom na to da ti rokovi nisu takve naravi da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja priznaje pravni poredak Unije. Glede prekluzivnih rokova, Sud je utvrdio da je na državama članicama da za nacionalne propise koji ulaze u područje primjene prava Unije utvrde rokove posebno s obzirom na to koliko su odluke koje treba donijeti važne za dotične osobe, na složenost postupaka i primjenjivog zakonodavstva, na broj osoba na koje se propisi mogu odnositi i na ostale javne i privatne interese koje je potrebno uzeti u obzir (presuda od 29. listopada 2009., Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 54 U tom pogledu činjenica da je za pravne lijekove protiv odluka o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu određen kraći rok u skladu je s ciljem brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji odgovara interesu država članica i podnositelja zahtjeva za takvu zaštitu, u skladu s uvodnom izjavom 18. Direktive 2013/32.

- 55 Usto, budući da osigurava bržu obradu nedopuštenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, skraćivanje takvog roka za pravni lijek omogućuje učinkovitiju obradu podnesenih zahtjeva osoba koje imaju osnova za ostvarivanje statusa izbjeglice (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2011., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, t. 65.) i stoga doprinosi pravilnom odvijanju postupka razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu.
- 56 Stoga se nacionalni propis kojim se predviđa da je rok za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu određen na deset dana, uključujući blagdane i neradne dane, načelno može opravdati imajući na umu cilj brze obrade koji se nastoji postići Direktivom 2013/32, načelo pravne sigurnosti i pravilno odvijanje postupka razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu.
- 57 Međutim, kao što proizlazi iz sudske prakse Sude, radi poštovanja zahtjevâ načela djelotvornosti, taj rok mora biti stvarno dovoljan za pripremu i izradu djelotvornog pravnog lijeka (vidjeti u tom smislu presudu od 26. rujna 2013., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 80. i navedenu sudsku praksu).
- 58 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti, s jedne strane, da svakom naknadnom zahtjevu za međunarodnu zaštitu prethodi prvi zahtjev koji je konačno odbijen, u okviru kojeg je nadležno tijelo iscrpno ispitalo ispunjava li dotični podnositelj zahtjeva uvjete za ostvarivanje međunarodne zaštite. S druge strane, prije nego što je odluka o odbijanju postala konačna, taj podnositelj zahtjeva ima pravo na pravni lijek protiv te odluke.
- 59 U tom kontekstu valja primijetiti da je, kao što to proizlazi iz članka 40. Direktive 2013/32, naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu usmjeren na to da dotični podnositelj zahtjeva podnese nove elemente ili činjenice u odnosu na one ispitane u okviru prethodnog zahtjeva, koji značajno povećavaju vjerojatnost da taj podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu. Ako iz prethodnog ispitivanja takvog zahtjeva proizlazi da su se navedeni novi elementi ili činjenice pojavili ili ih je podnio podnositelj zahtjeva, zahtjev se dalje razmatra u skladu s odredbama poglavlja II. te direktive. Suprotno tomu, ako prethodno ispitivanje ne ukaže na takve elemente ili činjenice, navedeni zahtjev se proglašava nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive.
- 60 Stoga se sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora ograničiti na provjeru ukazuje li prethodno ispitivanje tog zahtjeva, suprotno onomu što je nadležno tijelo odlučilo, na nove elemente ili činjenice, u smislu navedenom u prethodnoj točki. Iz toga proizlazi da se u svojoj tužbi pred tim sudom podnositelj zahtjeva u biti mora ograničiti na dokazivanje toga da je osnovano smatrati da postoje novi elementi ili činjenice u odnosu na one koji su bili ispitani u okviru njegova prethodnog zahtjeva.
- 61 Stoga je koristan sadržaj tužbe u okviru takvog postupka ne samo ograničen na elemente navedene u prethodnoj točki, nego i usko povezan sa sadržajem naknadnog zahtjeva koji je doveo do odluke o odbijanju, tako da, suprotno onomu što tužitelj iz glavnog postupka tvrdi u svojim pisanim očitovanjima, sastavljanje takve tužbe ne zahtijeva *a priori* posebnu složenost zbog koje bi rok trebao biti dulji od deset dana, uključujući blagdane i neradne dane.
- 62 Kao drugo, valja podsjetiti da je u okviru sudskog postupka predviđenog člankom 46. Direktive 2013/32 tužiteljima zajamčen određen broj posebnih postupovnih prava, uključujući posebice, kao što to proizlazi iz članaka 20. i 22. Direktive 2013/32, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 23., mogućnost besplatne pravne pomoći i zastupanja te pristup pravnom savjetniku. Osim toga, članak 23. navedene direktive jamči pravnom savjetniku podnositelja zahtjeva pristup informacijama koje su uložene u spis potonjeg na temelju kojeg se odluka donosi ili će biti donesena.

- 63 Slijedom toga, rok za podnošenje pravnog lijeka može se smatrati stvarno dovoljnim za pripremu i izradu djelotvornog pravnog lijeka samo ako je pristup podnositelja zahtjeva postupovnim jamstvima navedenima u prethodnoj točki osiguran u takvom roku, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 64 U tom se pogledu, ne dovodeći u pitanje navedene provjere, rok od deset dana koji uključuje blagdane i neradne dane ne pokazuje stvarno nedovoljnim za pripremu i izradu djelotvornog pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 65 Takav se zaključak tim više nameće u ovom slučaju jer, kao što to proizlazi iz točke 14. ove presude, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa, s jedne strane, da se, kad je dostava izvršena preporučenom pošiljkom, taj rok produljuje za tri radna dana i da, s druge strane, ako dan isteka roka pada u subotu, nedjelju ili neradni dan, rok ističe sljedeći radni dan, pri čemu su ta pravila, uostalom, primijenjena u ovom slučaju.
- 66 U tim okolnostima, članku 46. Direktive 2013/32 ne protivi se nacionalni propis kojim se određuje prekluzivni rok od deset dana, uključujući blagdane i neradne dane, za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da se u takvom roku osigura djelotvoran pristup dotičnih podnositelja na koje se odnosi takva odluka postupovnim jamstvima koja su priznata pravom Unije, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 67 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kojim se za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu određuje prekluzivni rok od deset dana, računajući blagdane i neradne dane, od dostave takve odluke, uključujući i situaciju u kojoj se, kada dotični podnositelj zahtjeva ne izabere adresu za dostavu u toj državi članici, takva dostava obavlja u sjedištu nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva, pod uvjetom da, kao prvo, ti podnositelji zahtjeva budu obaviješteni da će se, ako ne izaberu adresu za dostavu u svrhu dostave odluke o njihovom zahtjevu, smatrati da su kao adresu za dostavu u tu svrhu odabrali sjedište tog nacionalnog tijela, kao drugo, da uvjeti za pristup navedenih podnositelja zahtjeva tom sjedištu ne čine pretjerano teškim primitak odluka koje se na njih odnose, kao treće, da djelotvoran pristup postupovnim jamstvima priznatima podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu bude osiguran u takvom roku i, kao četvrto, da se poštuje načelo ekvivalentnosti. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri ispunjava li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku te zahtjeve.

Troškovi

- 68 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 navedenog, Sud (prvo 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, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kojim se za podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu određuje prekluzivni rok od deset dana, računajući blagdane i neradne dane, od dostave takve odluke, uključujući i situaciju u kojoj se, kada dotični podnositelj zahtjeva ne izabere adresu za dostavu u toj državi članici, takva dostava obavlja u sjedištu nacionalnog tijela nadležnog za razmatranje tih zahtjeva, pod uvjetom da, kao prvo, ti

podnositelji zahtjeva budu obaviješteni da će se, ako ne izaberu adresu za dostavu u svrhu dostave odluke o njihovom zahtjevu, smatrati da su kao adresu za dostavu u tu svrhu odabrali sjedište tog nacionalnog tijela, kao drugo, da uvjeti za pristup navedenih podnositelja zahtjeva tom sjedištu ne čine pretjerano teškim primitak odluka koje se na njih odnose, kao treće, da djelotvoran pristup postupovnim jamstvima priznatima podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu bude osiguran u takvom roku i, kao četvrto, da se poštuje načelo ekvivalentnosti. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri ispunjava li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku te zahtjeve.

Potpisi