



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 9. septembra 2020*

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Skupni postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 46 – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47 – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Tožba zoper odločbo o zavrženju naknadne prošnje za mednarodno zaščito kot nedopustne – Rok za vložitev tožbe – Podrobna pravila vročanja“

V zadevi C-651/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Belgija) z odločbo z dne 1. avgusta 2019, ki je na Sodišče prispela 2. septembra 2019, v postopku

JP

proti

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica Sodišča, M. Safjan, L. Bay Larsen in N. Jääskinen, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za JP D. Andrien, avocat,
- za belgijsko vlado C. Pochet, M. Van Regemorter in C. Van Lul, agentke,
- za francosko vlado D. Dubois in A.-L. Desjonquères, agenta,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in A. Azema, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: francoščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 46 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60) v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med JP in Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva, Belgija, v nadaljevanju: generalni komisar) zaradi odločbe tega organa, s katero je bila naknadna prošnja za mednarodno zaščito, ki jo je vložil JP, razglašena za nedopustno.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 18, 20, 23, 25, 50 in 60 Direktive 2013/32 je navedeno:
 - „(18) V interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito je, da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku.

[...]
 - (20) V natančno določenih okoliščinah, kadar je prošnja verjetno neutemeljena [...], bi morale imeti države članice možnost pospešiti postopek obravnave, zlasti z uvedbo krajših vendar razumnih rokov za določene faze postopka, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku, ter učinkovit dostop prosilca do osnovnih načel in jamstev, določenih s to direktivo.

[...]
 - (23) V pritožbenih postopkih bi bilo treba ob upoštevanju določenih pogojev prosilcem zagotoviti brezplačno pravno pomoč in zastopanje, ki ju zagotavljajo osebe, pristojne za njuno zagotavljanje v skladu z nacionalnim pravom. Poleg tega bi morali imeti prosilci na vseh stopnjah postopka pravico do posvetovanja na lastne stroške s pravnimi ali drugimi svetovalci, ki jih kot take dopušča ali dovoljuje nacionalno pravo.

[...]
 - (25) Da bi lahko pravilno ugotovili, katere osebe potrebujejo zaščito kot begunci v smislu člena 1 [Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kakor je bila dopolnjena in spremenjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967] ali kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, bi moral imeti vsak prosilec učinkovit dostop do postopkov, možnost sodelovati in ustrezno komunicirati s pristojnimi organi, kar naj mu omogoči, da predstavi vsa pomembna dejstva v zvezi s svojim primerom, ter zadostna procesna jamstva, da lahko v vseh fazah postopka brani svoj primer. Poleg tega bi bilo treba v postopku obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito prosilcu običajno zagotoviti vsaj: pravico ostati na ozemlju, dokler organ za presojo ne izda odločbe; dostop do storitev tolmačenja, da lahko na razgovoru z organi predstavi svoj primer; možnost komuniciranja s predstavnikom Visokega komisariata Združenih

narodov za begunce (v nadaljnjem besedilu: UNHCR) in z organizacijami, ki prosilcem za mednarodno zaščito zagotavljajo svetovanje ali zastopanje; pravico do ustrezne vročitve odločbe ter uradne obvestitve o dejanskih in pravnih razlogih za to odločitev; možnost posvetovanja s pravnim ali drugim svetovalcem; v odločilnih fazah postopka pravico do obveščeniosti o njegovem pravnem položaju v jeziku, ki ga razume ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razume; ter, v primeru zavrnilne odločbe, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

[...]

(50) V skladu s temeljnim načelom prava Unije je, da je zoper odločbe v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito [...] na razpolago učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem.

[...]

(60) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino. Namen te direktive je zlasti zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 in 47 Listine ter jo je treba temu ustrezno izvajati.“

4 Člen 11 te direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se odločbe v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito izdajajo v pisni obliki.

2. Države članice prav tako zagotovijo, da odločba o zavrnitvi prošnje v zvezi s statusom begunca in/ali subsidiarne zaščite vsebuje obrazložitev dejanskih in pravnih razlogov zanjo ter pisni pouk o tem, kako je mogoče zavrnilno odločbo izpodbijati.

[...]“

5 Člen 12(1) navedene direktive določa:

„Ob upoštevanju postopkov iz poglavja III države članice zagotovijo, da so vsem prosilcem zagotovljena naslednja jamstva:

[...]

(e) organ za presojo jim v razumnem roku vroči odločbo v zvezi z njihovo prošnjo. Če prosilca zastopa pravni ali drugi svetovalec, lahko države članice odločbo namesto prosilcu vročijo temu svetovalcu;

(f) kadar jim ne pomaga ali jih ne zastopa pravni ali drugi svetovalec, jih organ za presojo obvesti o vsebini odločbe v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razumejo. Obvestilo v skladu s členom 11(2) vključuje pouk o tem, kako je mogoče zavrnilno odločbo izpodbijati.“

6 V skladu s členom 13(2)(c) te direktive lahko države članice določijo, da „morajo prosilci pristojnim organom sporočiti svoje trenutno prebivališče ali naslov in jih v najkrajšem možnem času obveščati o spremembi prebivališča ali naslova. Države članice lahko predvidijo, da mora prosilec prejemati vsa sporočila na zadnje prebivališče ali naslov, ki ga je sporočil“.

7 Člen 20(1) Direktive 2013/32 določa:

„Države članice prosilcem na zahtevo zagotovijo brezplačno pravno pomoč in zastopanje v pritožbenih postopkih iz poglavja V [...]“

8 Člen 22 te direktive priznava pravico prosilcev za mednarodno zaščito do pravne pomoči in zastopanja na vseh stopnjah postopka.

9 Člen 23 navedene direktive v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da ima pravni ali drugi svetovalec, ki ga kot takšnega priznava ali dopušča nacionalno pravo in ki v skladu z nacionalnim pravom pomaga prosilcu ali ga zastopa, dostop do informacij iz prosilčevega spisa, na katerih temelji ali bo temeljila odločba.“

10 Člen 33(2) te direktive določa:

„Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

[...]

(d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite [(UL 2011, L 337, str. 9)]

[...]“

11 Člen 40 Direktive 2013/32, naslovljen „Naknadna prošnja“, določa:

„1. Kadar oseba, ki je zaprosila za mednarodno zaščito v državi članici, poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v isti državi članici, ta država članica obravnava te naknadne navedbe ali elemente naknadne prošnje v okviru obravnavanja predhodne prošnje ali v okviru preizkusa izdane odločbe ali odločanja o pritožbi zoper izdano odločbo, če lahko pristojni organi v teh postopkih upoštevajo in obravnavajo vse elemente naknadnih navedb ali naknadne prošnje.

2. Za namene odločanja o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33(2)(d) je naknadna prošnja za mednarodno zaščito najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi [Direktive 2011/95], oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

3. Če se v predhodni obravnavi iz odstavka 2 ugotovi, da so se pojavili novi elementi ali ugotovitve, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi [Direktive 2011/95], oziroma da je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve, se obravnavanje prošnje nadaljuje v skladu s poglavjem II. Države članice lahko določijo tudi druge razloge za nadaljnje obravnavanje naknadne prošnje.

4. Države članice lahko odločijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3 tega člena, zlasti z uveljavljanjem svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 46.

5. Kadar se v skladu s tem členom obravnavanje naknadne prošnje ne nadaljuje, se naknadna prošnja šteje za nedopustno v skladu s členom 33(2)(d).

6. Postopek iz tega člena se lahko uporabi tudi v primeru:

- (a) vzdrževane osebe, ki vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 7(2) soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu; in/ali
- (b) neporočenega mladoletnika, ki vloži prošnjo, potem ko je bila prošnja vložena v njegovem imenu v skladu s členom 7(5)(c).

V teh primerih se bo v okviru predhodne obravnave iz odstavka 2 preučilo, ali obstajajo dejstva v zvezi z okoliščinami vzdrževane osebe ali neporočenega mladoletnika, ki upravičujejo ločeno prošnjo.

7. Kadar oseba, v zvezi s katero je treba izvršiti odločbo o premestitvi v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31)], poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v državi, ki izvede premestitev, takšne navedbe ali naknadne prošnje v skladu s to direktivo obravnava odgovorna država članica, kot je določeno v navedeni uredbi.“

12 Člen 46(1) in (4) te direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

- (a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za mednarodno zaščito, vključno z odločbo:

[...]

- (ii) o nedopustnosti prošnje v skladu s členom 33(2),

[...]

[...]

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

Belgijsko pravo

13 Člen 39/2(1) loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev) z dne 15. decembra 1980 (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980), določa:

„Conseil [du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija)] s sodbami odloči o tožbah, vloženi zoper odločbe [generalnega komisarja].

[...]“

14 Člen 39/57 zakona z dne 15. decembra 1980 določa:

„(1) Tožbe iz člena 39/2 se vložijo v 30 dneh po vročitvi odločbe, zoper katero so vložene.

Tožba se vloži v desetih dneh od vročitve odločbe, zoper katero je vložena:

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]“

15 Člen 51/2 tega zakona določa:

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

Če prosilec ne izbere naslova za vročanje, se šteje, da je ta naslov izbral pri Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisariat za begunce in osebe brez državljanstva).

[...]

Vsaka sprememba naslova za vročanje mora biti sporočena s priporočeno pošto [generalnemu komisarju] in [ministru, pristojnemu za vstop na ozemlje, prebivanje, nastanitev in odstranitev tujcev].

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

[...]“

16 Člen 57/6(3) tega zakona določa:

„[Generalni komisar] lahko ugotovi nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito, če:

[...]

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

[...]“

- 17 V skladu s členom 57/6/2(1) tega zakona „[p]otem ko [generalni komisar] prejme naknadno prošnjo, ki jo minister ali njegov pooblaščenec posreduje na podlagi člena 51/8, prednostno preuči, ali so razvidni novi elementi ali dejstva oziroma ali je prosilec predložil take elemente ali dejstva, ki znatno povečujejo verjetnost, da lahko zahteva priznanje statusa begunca v smislu člena 48/3 ali subsidiarne zaščite v smislu člena 48/4. Če teh elementov ali dejstev ni, [generalni komisar] ugotovi nedopustnost prošnje.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 18 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je po zavrnitvi prve prošnje za azil vložila drugo prošnjo za mednarodno zaščito, ki je bila na podlagi člena 57/6/2 zakona z dne 15. decembra 1980 z odločbo generalnega komisarja z dne 18. maja 2018 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) razglašena za nedopustno.
- 19 Ker tožeča stranka iz postopka v glavni stvari na podlagi nacionalnega prava ni imela naslova za vročanje v Belgiji, ji je bila izpodbijana odločba v torek, 22. maja 2018, vročena s priporočeno pošto na sedežu generalnega komisariata za begunce in osebe brez državljanstva.
- 20 V skladu z belgijskim pravom je desetdnevni rok za vložitev tožbe zoper to odločbo začel teči tretji delovni dan po dnevu, ko je bila pošta oddana na poštnem uradu, to je v petek, 25. maja 2018. Ker je bil dan izteka tega roka nedelja, je bil ta preložen na ponedeljek, 4. junij 2018.
- 21 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 30. maja 2018 prišla na sedež generalnega komisarja in je na ta dan potrdila prejem priporočene pošiljke v zvezi z izpodbijano odločbo.
- 22 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 7. junija 2018 zoper to odločbo vložila tožbo pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija). To sodišče je s sodbo z dne 9. oktobra 2018 to tožbo zavrglo, ker je bila vložena prepozno.
- 23 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 18. oktobra 2018 pri predložitvenem sodišču, Conseil d'État (državni svet, Belgija), zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo.
- 24 V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet, Belgija) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba člen 46 [Direktive 2013/32], v skladu s katerim morajo prosilci imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbe, ‚izdan[e] v zvezi z [njihovo] prošnjo za mednarodno zaščito‘, in člen 47 [Listine] razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kot je člen 39/57 [zakona z dne 15. decembra 1980] v povezavi s členom 51/2, členom 57/6(3), prvi pododstavek, točka 5, in členom 57/6/2(1) istega zakona, ki določa, da je rok za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito, ki jo vložil državljani tretje države, deset ‚koledarskih‘ dni od vročitve upravne odločbe, zlasti če je bila vročitev opravljena na [generalnem komisariatu za begunce in osebe brez državljanstva], kjer se po zakonu ‚šteje‘, da je tožeča stranka izbrala naslov za vročanje?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 25 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 46 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, s katero je za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito določen prekluzivni desetdnevni rok, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi, od vročitve take odločbe, tudi če se, kadar zadevni prosilec v tej državi članici ni izbral naslova za vročanje, taka vročitev opravi na sedežu nacionalnega organa, ki je pristojen za preučitev teh prošenj.
- 26 Člen 46 Direktive 2013/32 državam članicam nalaga, da zagotovijo pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper odločbe, s katerimi se zavrzajo oziroma zavrnejo prošnje za mednarodno zaščito, vključno z odločbami, v katerih se ugotovi, da je prošnja nedopustna.
- 27 Značilnosti pravnega sredstva iz člena 46 Direktive 2013/32 je treba določiti v skladu s členom 47 Listine, v skladu s katerim ima vsakdo, če so kršene njegove pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v navedenem členu (sodba z dne 18. oktobra 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, točka 47 in navedena sodna praksa).

Vročitev na sedežu pristojnega organa

- 28 Najprej je treba preveriti, ali člen 46 Direktive 2013/32 nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se odločbe, ki se nanašajo na prosilce za mednarodno zaščito, ki v zadevni državi članici niso izbrali naslova za vročanje, vročajo na sedežu nacionalnega organa, ki je pristojen za obravnavanje teh prošenj, pri čemer s tako vročitvijo začne teči rok za vložitev tožbe zoper te odločbe.
- 29 Vročitev odločb o prošnjah za mednarodno zaščito zadevnim prosilcem je bistvena za zagotovitev njihove pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ker tem prosilcem omogoča, da se seznanijo s temi odločbami, in da vročeno odločbo po potrebi, če je zavrnilna, izpodbijajo pred sodiščem v roku za vložitev tožbe, ki ga določa nacionalno pravo.
- 30 Čeprav je v uvodni izjavi 25 Direktive 2013/32 navedeno, da bi bilo treba prosilcem za mednarodno zaščito priznati pravico do ustrezne vročitve odločb o njihovih prošnjah, pa s to direktivo niso določena konkretna podrobna pravila vročanja teh odločb.
- 31 Na eni strani namreč člen 11(1) in (2) Direktive 2013/32 določa le, da države članice zagotovijo, da se odločbe v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito izdajajo v pisni obliki in da zadevni prosilci prejmejo pisni pouk o tem, kako je mogoče zavrnilno odločbo izpodbijati. Na drugi strani je med jamstvi, ki so s to direktivo določena v korist teh prosilcev, v členu 12(e) in (f) brez dodatnih pojasnil zgolj navedeno na prvem mestu, da jim pristojni organ v razumnem roku vroči odločbo v zvezi z njihovo prošnjo, in na drugem mestu, da jih pristojni organ v jeziku, ki ga razumejo, obvesti o vsebini odločbe in jih v skladu z določbami člena 11(2) navedene direktive pouči o tem, kako je mogoče zavrnilno odločbo izpodbijati.
- 32 Poleg tega je treba poudariti, da člen 13(2)(c) Direktive 2013/32 državam članicam omogoča, da prosilcem za mednarodno zaščito naložijo, da morajo za namene obveščanja o njihovih prošnjah sporočiti svoje trenutno prebivališče ali naslov. Vendar nobena določba te direktive ne določa morebitnih posledic, ki bi jih morale države članice, ki uporabijo to možnost, izpeljati iz neobstoja take sporočitve za namene navedenega obveščanja.
- 33 Nazadnje, člen 46(4) Direktive 2013/32 državam članicam prepušča, da določijo potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilcev za mednarodno zaščito do učinkovitega pravnega sredstva.

- 34 Treba pa je opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ob neobstoju pravil Unije na tem področju stvar nacionalnega pravnega reda vsake države članice, da na podlagi načela procesne avtonomije določi postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi pred sodišči, s katerimi se zagotavlja varstvo pravic upravičencev, vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 19. marca 2020, LH (Tomp), C-564/18, EU:C:2020:218, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 35 Zato so postopkovna pravila glede vročanja odločb o prošnjah za mednarodno zaščito ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti zajeta z načelom procesne avtonomije držav članic.
- 36 Na prvem mestu v zvezi z načelom enakovrednosti iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se za spoštovanje tega načela zahteva enako obravnavanje pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, in pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi prava Unije (sodba z dne 26. septembra 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (suspenzivnost pritožbe), C-180/17, EU:C:2018:775, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 37 Tako je treba na eni strani identificirati primerljive postopke ali pravna sredstva in na drugi strani ugotoviti, ali se pravna sredstva, ki temeljijo na nacionalnem pravu, obravnavajo ugodneje od pravnih sredstev, ki se nanašajo na varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije (sodba z dne 26. septembra 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (suspenzivnost pritožbe), C-180/17, EU:C:2018:775, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 38 V zvezi s primerljivostjo pravnih sredstev mora nacionalno sodišče, ki neposredno pozna postopkovna pravila, ki se uporabijo, preveriti, ali sta si zadevni pravni sredstvi podobni po predmetu, podlagi in bistvenih elementih (sodba z dne 26. septembra 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (suspenzivnost pritožbe), C-180/17, EU:C:2018:775, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 39 V zvezi s primerljivo obravnavo pravnih sredstev je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali je neka nacionalna procesna določba v zvezi s pravnimi sredstvi, ki temeljijo na pravu Unije, manj ugodna od določb v zvezi s primerljivimi pravnimi sredstvi po nacionalnem pravu, preizkusiti ob upoštevanju položaja zadevnih pravil v celotnem postopku, poteka tega postopka in posebnosti teh pravil pred različnimi nacionalnimi sodišči (sodba z dne 26. septembra 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (suspenzivnost pritožbe), C-180/17, EU:C:2018:775, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 40 V obravnavanem primeru tožeča stranka iz postopka v glavni stvari trdi, da se z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari krši načelo enakovrednosti, ker na eni strani iz sodne prakse Conseil d'État (državni svet), razen na področju azila, ne izhaja, da vročitev na naslovu za vročanje, za katerega se na podlagi nacionalnega zakona šteje, da je bil izbran na sedežu nacionalnega organa, omogoča začetek teka prekluzivnega roka, in ker na drugi strani v skladu s to sodno prakso v primeru akta, ki ga ni treba niti objaviti niti vročiti, rok za vložitev tožbe začne teči z zadostno seznanitvijo s tem aktom.
- 41 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, navedene v točkah od 36 do 39 te sodbe, preveriti, ali nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari spoštuje načelo enakovrednosti.
- 42 Kar na drugem mestu zadeva spoštovanje pogoja v zvezi z načelom učinkovitosti glede nacionalne zakonodaje, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi

sodišči. S tega vidika je treba med drugim glede na primer upoštevati varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka (sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 49 in navedena sodna praksa).

- 43 V zvezi s tem je treba poudariti, da je nacionalno postopkovno pravilo, ki določa, da bo prosilcu za mednarodno zaščito, če ne izbere naslova za vročanje, odločba, sprejeta v zvezi z njim, vročena na sedežu nacionalnega organa, ki je pristojen za obravnavanje teh prošelj, pri čemer s tako vročitvijo začne teči rok, ki je z nacionalno zakonodajo določen za vložitev tožbe zoper navedeno odločbo, načeloma lahko upravičeno iz razlogov, povezanih s pravno varnostjo in učinkovitim potekom postopka obravnavanja prošelj za mednarodno zaščito.
- 44 Brez takega pravila namreč odločb, ki se nanašajo na prosilce, ki niso izbrali naslova za vročanje, ni mogoče uradno vročiti in tako te ne morejo učinkovati. Poleg tega če z vročitvijo, opravljeno na sedežu navedenega organa, ne bi začeli teči roki, določeni za vložitev tožbe zoper odločbe, ki se nanašajo na te prosilce, bi bilo mogoče te odločbe izpodbijati pred sodiščem brez časovnih omejitev ali celo nikoli ne bi postale pravnomočne, zaradi česar pristojni nacionalni organi iz zavrnilnih odločb ne bi mogli izpeljati potrebnih posledic, zlasti glede prebivanja zadevnih prosilcev.
- 45 Poleg tega, kot je belgijska vlada navedla v pisnem stališču, nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, prosilcem, ki pristojnim organom ne morejo sporočiti varnega poštnega naslova, ponuja možnost, da to znatno neprijetnost odpravijo, saj so upravičeni do zakonskega mehanizma, ki omogoča, da se jim odločbe, vabila in druge zahteve za informacije, ki se nanašajo nanje, dajo na razpolago na varnem kraju, ki so ga načeloma že obiskali. S tega vidika taka zakonodaja olajša uresničevanje pravice teh prosilcev do učinkovitega pravnega sredstva in prispeva k spoštovanju njihove pravice do obrambe.
- 46 Vendar ima lahko ta zakonodaja tak učinek le pod dvema pogojema, in sicer na eni strani, če je prosilec ustrezno obveščen, da mu bodo, če ne bo sporočil naslova v zadevni državi članici, dopisi, ki mu jih bo v okviru obravnavanja njegove prošnje za mednarodno zaščito poslala pristojna uprava, poslani na sedež generalnega komisariata za begunce in osebe brez državljanstva, ter na drugi strani, če pogoji za dostop do tega sedeža ne otežujejo čezmerno prejema navedenih dopisov.
- 47 Iz navedenega izhaja, da člen 46 Direktive 2013/32 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se odločbe, ki se nanašajo na prosilce za mednarodno zaščito, ki v zadevni državi članici niso izbrali naslova za vročanje, vročajo na sedežu nacionalnega organa, ki je pristojen za obravnavanje teh prošelj, če so na prvem mestu ti prosilci obveščeni, da se bo, če za namene vročitve odločbe o svoji prošnji ne izberejo naslova za vročanje, štelo, da so kot naslov za vročanje izbrali sedež tega nacionalnega organa, če na drugem mestu pogoji za dostop navedenih prosilcev do tega sedeža ne otežujejo čezmerno, da te osebe prejmejo odločbe, ki se nanašajo nanje, in če se na tretjem mestu spoštuje načelo enakovrednosti. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari izpolnjuje te zahteve.

Prekluzivni desetdnevni rok za vložitev tožbe, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi

- 48 Nato je treba preveriti, ali člen 46 Direktive 2013/32 nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito določa prekluzivni desetdnevni rok, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi.
- 49 S členom 46(4) Direktive 2013/32 je državam članicam prepuščena skrb, da določijo razumne roke za uveljavljanje pravice prosilcev za mednarodno zaščito do učinkovitega pravnega sredstva, pri čemer je v njem pojasnjeno, da predpisani roki ne smejo onemogočiti ali pretirano otežiti takega uveljavljanja.

- 50 Kot je razvidno iz točke 34 te sodbe, je določitev rokov za vložitev pravnih sredstev v okviru postopka za mednarodno zaščito ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti zajeta z načelom procesne avtonomije držav članic.
- 51 V obravnavanem primeru tožeča stranka iz postopka v glavni stvari na prvem mestu glede spoštovanja načela enakovrednosti trdi, da nacionalna zakonodaja, ki določa, da je rok za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito deset dni, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi, krši to načelo, ker morajo biti na eni strani v skladu z nacionalnim pravom tožbe za razglasitev ničnosti posamičnih upravnih odločb, razen tistih, ki so bile sprejete na podlagi zakonov o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev, vložene v roku 60 dni od objave ali vročitve zadevne odločbe ali seznanitve z njo, in na drugi, ker je zoper odločbe glede sprejema prosilcev za azil dovoljena tožba pred delovnim sodiščem v roku treh mesecev od njihove vročitve.
- 52 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, navedene v točkah od 36 do 39 te sodbe, preveriti, ali nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari v delu, v katerem določa, prvič, desetdnevni rok za vložitev tožbe, in drugič, da ta rok vključuje praznike in dela proste dneve, spoštuje načelo enakovrednosti.
- 53 Na drugem mestu je treba v zvezi z načelom učinkovitosti opozoriti, da je Sodišče priznalo, da je določitev razumnih prekluzivnih tožbenih rokov v interesu pravne varnosti združljiva s pravom Unije, saj taki roki dejansko ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravni red Unije. Sodišče je prav tako presodilo, da so države članice pristojne, da v nacionalnih ureditvah, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, določijo roke zlasti glede na pomen odločb, ki jih je treba sprejeti, za zadevne osebe, na zapletenost veljavnih postopkov in zakonodaje, na število oseb, ki bi jih lahko zadevale, in na druge javne ali zasebne interese, ki jih je treba upoštevati (sodba z dne 29. oktobra 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 54 V zvezi s tem je to, da za tožbe zoper odločbe o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito velja krajši rok, v skladu s ciljem hitre obravnave prošenj za mednarodno zaščito, ki v skladu z uvodno izjavo 18 Direktive 2013/32 ustreza interesu držav članic in prosilcev za tako zaščito.
- 55 Poleg tega skrajšanje takega roka za vložitev tožbe omogoča hitrejšo obravnavo nedopustnih prošenj za mednarodno zaščito, s čimer se zagotovi učinkovitejša obravnava prošenj oseb, ki imajo utemeljene razloge za pridobitev statusa begunca (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, točka 65), in tako to skrajšanje prispeva k učinkovitemu poteku postopka obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito.
- 56 Zato je nacionalno zakonodajo, ki določa, da je rok za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti prošnje za mednarodno zaščito deset dni, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi, načeloma mogoče upravičiti glede na cilj hitre obravnave prošenj za mednarodno zaščito, ki mu sledi Direktiva 2013/32, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito.
- 57 Vendar kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, mora biti ta rok, da bi se spoštovale zahteve načela učinkovitosti, dejansko zadosten za pripravo in vložitev učinkovitega pravnega sredstva (glej v tem smislu sodbo z dne 26. septembra 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, točka 80 in navedena sodna praksa).
- 58 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da je bila na eni strani pred vsako naknadno prošnjo za mednarodno zaščito vložena prva prošnja, ki je bila pravnomočno zavrnjena in ki jo je pristojni organ izčrpno preučil, da bi ugotovil, ali zadevni prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite. Na drugem mestu je, preden je odločba o zavrnitvi postala pravnomočna, ta prosilec imel pravico do pritožbe zoper to odločbo.

- 59 V tem okviru je treba ugotoviti, da se, kot je razvidno iz člena 40 Direktive 2013/32, naknadna prošnja za mednarodno zaščito nanaša na to, da zadevni prosilec navede elemente ali ugotovitve, ki so novi glede na tiste, ki so bili preučeni v okviru prejšnje prošnje, in ki znatno povečujejo verjetnost, da ta prosilec izpolnjuje pogoje, ki se zahtevajo za pridobitev statusa upravičenca do mednarodne zaščite. Če se pri predhodni obravnavi take prošnje izkaže, da so se pojavili taki novi elementi ali ugotovitve oziroma da je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve, se obravnava prošnje nadaljuje v skladu z določbami poglavja II te direktive. Če pa se pri tej predhodni obravnavi ne razkrijejo taki elementi ali ugotovitve, se navedena prošnja v skladu s členom 33(2)(d) te direktive razglasi za nedopustno.
- 60 Tako se mora sodišče, ki odloča o tožbi zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito, omejiti na preverjanje, ali so v nasprotju s tem, kar je odločil pristojni organ, iz predhodne obravnave te prošnje razvidni novi elementi ali ugotovitve v smislu, navedenem v prejšnji točki. Iz tega izhaja, da se mora tožeča stranka v tožbi pred tem sodiščem v bistvu omejiti na dokaz, da je utemeljeno menila, da obstajajo elementi ali ugotovitve, ki so novi glede na tiste, ki so bili preučeni v okviru njene prejšnje prošnje.
- 61 Zato koristna vsebina tožbene vloge v takem postopku ni le omejena na elemente, navedene v prejšnji točki, ampak tudi tesno povezana z vsebino naknadne prošnje, na podlagi katere je bila izdana zavrnilna odločba, tako da v nasprotju s tem, kar tožeča stranka iz postopka v glavni stvari trdi v pisnem stališču, oblikovanje take tožbe *a priori* ni posebej zapleteno, zaradi česar bi bil potreben rok, daljši od desetih dni, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi.
- 62 Na drugem mestu je treba opozoriti, da so v okviru pravnega sredstva pred sodiščem iz člena 46 Direktive 2013/32 tožečim strankam zagotovljene nekatere posebne procesne pravice, med katerimi sta, kot je razvidno iz členov 20 in 22 Direktive 2013/32 v povezavi z njeno uvodno izjavo 23, možnost brezplačne pravne pomoči in zastopanja ter dostop do pravnega svetovalca. Poleg tega člen 23 navedene direktive prosilčevemu pravnemu svetovalcu zagotavlja dostop do informacij iz prosilčevega spisa, na podlagi katerih je ali bo sprejeta odločitev.
- 63 Zato je mogoče šteti, da je rok za vložitev tožbe vsebinsko zadosten za pripravo in vložitev učinkovitega pravnega sredstva le, če je v takem roku prosilcu zagotovljen dostop do postopkovnih jamstev, navedenih v prejšnji točki, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 64 V zvezi s tem in ob upoštevanju navedenih preverjanj se desetdnevni rok, ki vključuje praznike in dela proste dneve, ne zdi dejansko nezadosten za pripravo in vložitev učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito.
- 65 Taka ugotovitev je v obravnavanem primeru še toliko bolj utemeljena, ker – kot je razvidno iz točke 14 te sodbe – nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari na eni strani določa, da se, če je bila odločba vročena s priporočeno pošto, ta rok podaljša za tri delovne dni, in na drugi, da se, če je dan izteka roka sobota, nedelja ali dela prost dan, ta dan izteka prenese na prvi naslednji delovni dan, pri čemer so bila ta pravila uporabljena v obravnavanem primeru.
- 66 V teh okoliščinah člen 46 Direktive 2013/32 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito določa prekluzivni desetdnevni rok, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi, če je v takem roku zagotovljen učinkovit dostop prosilcev, na katere se taka odločba nanaša, do procesnih jamstev, ki so prosilcem za mednarodno zaščito priznana s pravom Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 67 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 46 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, s katero je za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito določen prekluzivni rok desetih dni od vročitve take odločbe, vključno s prazniki in dela

prostimi dnevi, tudi če se, kadar zadevni prosilec v tej državi članici ni izbral naslova za vročanje, taka vročitev opravi na sedežu nacionalnega organa, ki je pristojen za preučitev teh prošenj, če so, prvič, ti prosilci obveščeni, da se bo, če za namene vročitve odločbe o svoji prošnji ne izberejo naslova za vročanje, štelo, da so kot naslov za vročanje izbrali sedež tega nacionalnega organa, drugič, če pogoji za dostop navedenih prosilcev do tega sedeža ne otežujejo čezmerno, da te osebe prejmejo odločbe, ki se nanašajo nanje, tretjič, če jim je v takem roku zagotovljen učinkovit dostop do procesnih jamstev, ki so prosilcu za mednarodno zaščito priznana s pravom Unije, in četrtič, če se spoštuje načelo enakovrednosti. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari izpolnjuje te zahteve.

Stroški

- 68 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 46 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, s katero je za vložitev tožbe zoper odločbo o nedopustnosti naknadne prošnje za mednarodno zaščito določen prekluzivni rok desetih dni od vročitve take odločbe, vključno s prazniki in dela prostimi dnevi, tudi če se, kadar zadevni prosilec v tej državi članici ni izbral naslova za vročanje, taka vročitev opravi na sedežu nacionalnega organa, ki je pristojen za preučitev teh prošenj, če so, prvič, ti prosilci obveščeni, da se bo, če za namene vročitve odločbe o svoji prošnji ne izberejo naslova za vročanje, štelo, da so kot naslov za vročanje izbrali sedež tega nacionalnega organa, drugič, če pogoji za dostop navedenih prosilcev do tega sedeža ne otežujejo čezmerno, da te osebe prejmejo odločbe, ki se nanašajo nanje, tretjič, če jim je v takem roku zagotovljen učinkovit dostop do procesnih jamstev, ki so prosilcu za mednarodno zaščito priznana s pravom Unije, in četrtič, če se spoštuje načelo enakovrednosti. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari izpolnjuje te zahteve.

Podpisi