Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 3. rujna 2015.[1]

Predmet C-239/14

Abdoulaye Amadou Tall
protiv
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal du travail de Liège (Division Huy) (Belgija))

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Politika useljavanja – Višestruki zahtjevi za azil – Članak 39. Direktive 2005/85/EZ – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Naknadni zahtjevi za azil – Odbijanje – Pravo na učinkovito pravno sredstvo – Pravno sredstvo bez suspenzivnog učinka"

1. Sudu je još jednom upućeno prethodno pitanje o tumačenju članka 39. Direktive 2005/85/EZ[2] u kontekstu pravnog sredstva podnesenog protiv odluke o odbijanju višestrukog zahtjeva za azil. Veliko vijeće Suda o toj se problematici već očitovalo u predmetu Abdida[3], u kojem sud koji je uputio zahtjev može naći određene elemente odgovora na postavljeno pitanje. Međutim, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku izmijenjen je tako da su pravna sredstva protiv odluka o odbijanju naknadnih zahtjeva za azil uređena, s retroaktivnim učinkom, jednako kao pravna sredstva protiv odluka o odbijanju prvog zahtjeva. Smatram da je time predmetni zahtjev za prethodnu odluku postao potpuno bespredmetan, zbog čega se ne može odlučivati o meritumu.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva 2005/85

2. U skladu s uvodnom izjavom 15. Direktive 2005/85, „[a]ko tražitelj azila ponovno podnese zahtjev bez iznošenja novih dokaza ili navoda, obveza država članica da provedu novi potpuni postupak razmatranja smatrala bi se nerazmjernom. U tim slučajevima države bi članice trebale imati mogućnost odabira između postupaka koji uključuju iznimke od jamstava koja obično uživa tražitelj".

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Direktiva Vijeća od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.)

3 — Presuda od 18. prosinca 2014., C-562/13, EU:C:2014:2453

3. U uvodnoj izjavi 27. spomenute direktive određuje se da, „[s]ukladno osnovnom načelu prava Zajednice, odluke o zahtjevima za azil i ukidanju statusa izbjeglica podliježu učinkovitom pravnom sredstvu pred sudom u smislu članka 234. Ugovora. Učinkovitost pravnog sredstva, s obzirom na razmatranje relevantnih činjenica, ovisi o upravnom i pravosudnom sustavu svake države članice u cjelini“.

4. Članak 32. Direktive 2005/85 utvrđuje sljedeće:

„1. Ako osoba koja je zatražila azil u državi članici podnese naknadne navode ili podnese naknadni zahtjev u istoj državi članici, ta država članica može razmotriti spomenute naknadne iskaze ili elemente naknadnog zahtjeva u okviru rješavanja prethodnog zahtjeva ili u okviru razmatranja odluke u fazi rješavanja prilikom preispitivanja ili žalbe, u onoj mjeri u kojoj nadležna tijela mogu uzeti u obzir i razmotriti sve elemente na kojima se temelje daljnji navodi ili naknadni prigovori u ovom okviru.

2. Države članice mogu primijeniti posebni postupak spomenut u stavku 3., ako osoba podnese naknadni zahtjev za azil:

(a) nakon što je prethodni zahtjev povučen ili se od njega odustalo na temelju članka 19. ili 20.;

(b) nakon što je donesena odluka o prethodnom zahtjevu. Države članice mogu, također, odlučiti o primjeni ovog postupka isključivo nakon donošenja konačne odluke.

3. Naknadni zahtjev za azil je najprije predmet prethodnog ispitivanja o tome jesu li se nakon povlačenja prethodnog zahtjeva ili nakon odluke o zahtjevu iz stavka 2. točke (b) ovog članka pojavili ili je tražitelj iznio nove elemente ili spoznaje u vezi s razmatranjem ispunjava li tražitelj uvjete za status izbjeglice u skladu s Direktivom 2004/83/EZ.

4. Ako se nakon prethodnog ispitivanja navedenog u stavku 3. ovog članka pojave ili tražitelj iznese nove elemente ili nalaze koji znatno povećavaju vjerojatnost da tražitelj ispunjava uvjete za status izbjeglice u skladu s Direktivom 2004/83/EZ, zahtjev se dalje ispituje u skladu s poglavljem II.

5. U skladu s nacionalnim zakonodavstvom države članice mogu dalje ispitivati zahtjev ako postoje drugi razlozi za ponovno otvaranje postupka.

6. Države članice mogu donijeti odluku o daljnjem ispitivanju zahtjeva jedino ako tražitelj, bez svoje krivnje, u prethodnom postupku nije bio u stanju potvrditi okolnosti iz stavaka 3., 4. i 5. ovog članka, a posebno izvršiti svoje pravo na učinkovito pravno sredstvo u skladu s člankom 39.

[…]“

5. Članak 34. stavak 2. Direktive 2005/85 propisuje da „[u] nacionalnom pravu države članice mogu utvrditi pravila za prethodno ispitivanje sukladno članku 32.“, određujući da „[t]ražitelju azila ovi uvjeti ne onemogućuju pristup novom postupku ni dovode do stvarnog ukidanja ili ozbiljnog ograničenja tog pristupa“.

6. Članak 39. spomenute direktive određuje sljedeće:

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

[…]

iii. [odluke] o neprovođenju ispitivanja sukladno članku 36.;

(c) odluke o prekidu rješavanja naknadnog zahtjeva sukladno člancima 32. i 34.;

[…]

2. Države članice predviđaju rokove i ostala potrebna pravila kako bi tražitelj mogao iskoristiti svoje pravo na učinkovito pravno sredstvo sukladno stavku 1.

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

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

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

2. Direktiva 2013/32/EU [4]

7. Članak 41. Direktive 2013/32 propisuje sljedeće:

„1. Države članice mogu utvrditi iznimke od prava ostanka na državnom području, ako osoba:

(a) uloži prvi naknadni zahtjev koji se ne razmatra […] u skladu s člankom 40. stavkom 5. samo zato da bi se odgodilo ili onemogućilo izvršenje odluke na temelju koje bi ta osoba trebala biti odstranjena [udaljena] iz te države članice; ili

(b) uloži sljedeći naknadni zahtjev u istoj državi članici nakon donošenja konačne odluke o prvom naknadnom zahtjevu kojim se on proglašava nedopuštenim u skladu s člankom 40. stavkom 5., ili nakon konačne odluke o odbijanju zahtjeva kao neosnovanog.

Države članice mogu predvidjeti takve iznimke samo ako tijelo odlučivanja smatra da odluka o povratku neće dovesti izravno ili neizravno do kršenja načela nevraćanja suprotno međunarodnim obvezama ili obvezama […] država članica [prema Uniji].

2. U slučajevima iz stavka 1., države članice također mogu:

[…]

(c) odstupiti od članka 46. stavka 8.“

8. Članak 46. Direktive 2013/32 glasi kako slijedi:

„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 […] neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;

4 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) (SL L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.)

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

iii. donesenu na granici ili u tranzitnim zonama države članice, kako je opisano u članku 43. stavku 1.;

iv. [da se] ne provede razmatranje u skladu s člankom 39.;

(b) odbijanja ponovnog pokretanja postupka razmatranja zahtjeva nakon njegova prekida u skladu s člancima 27. i 28.;

(c) odluke o oduzimanju međunarodne zaštite u skladu s člankom 45.

[…]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek u potpunosti i u *ex nunc* razmatranju [uključuje 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, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

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.

[…]

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. […];

(b) o nedopuštenosti zahtjeva prema članku 33. stavku 2. točkama (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.

[…]

8. Države članice podnositelju zahtjeva dozvoljavaju ostanak na državnom području do zaključenja postupka iz stavaka 6. i 7. povodom odlučivanja može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području.

[…]“

B – *Nacionalno pravo*

9. Članak 6. stavak 1. Zakona od 12. siječnja 2007. o prihvatu tražitelja azila (u daljnjem tekstu: Zakon o prihvatu) određuje da, „[n]eovisno o člancima 4., 4./1 i 35./2 [tog] zakona, svaki tražitelj azila ima pravo na materijalnu pomoć od podnošenja zahtjeva za azil do okončanja postupka za priznavanje azila. Ako se postupak okonča donošenjem odluke o odbijanju, materijalna pomoć prestaje istekom roka za izvršenje odluke kojom se nalaže napuštanje državnog područja, dostavljene tražitelju azila [...]".

10. U skladu s člankom 4. Zakona o prihvatu, „[a]gencija može, obrazloženom odlukom koja se pojedinačno odnosi na tražitelja azila, odlučiti da tražitelj azila koji podnese drugi zahtjev za azil tijekom razmatranja svojeg zahtjeva nema prava na temelju članka 6. stavka 1. ovog zakona dok spis nije poslan Uredu za strance pri Općem povjerenstvu za izbjeglice i osobe bez državljanstva [...]".

11. Članak 57. stavak 2. organskog Zakona od 8. srpnja 1976. o javnim centrima za socijalnu skrb (u daljnjem tekstu: Zakon o CPAS-ima) propisuje da „[...] [s]ocijalna pomoć odobrena strancu koji je na nju stvarno imao pravo u vrijeme dostavljanja odluke kojom mu se nalaže napuštanje državnog područja prestaje, osim u slučaju hitne medicinske pomoći, na dan kada on stvarno napusti to područje, a najkasnije istekom roka koji je određen u odluci kojom mu se nalaže napuštanje državnog područja[...]".

12. U skladu s člankom 39./1 Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca (u daljnjem tekstu: Zakon iz 1980.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, a u vezi s člankom 39./2 stavkom 1. podstavkom 3., člankom 39./76, člankom 39./82 stavkom 4. podstavkom 2. i člankom 57./6/2 istog zakona, protiv odluke o odbijanju višestrukog zahtjeva za azil mogu se podnijeti isključivo tužba za poništenje i zahtjev za odgodu u slučaju iznimne hitnosti.

13. Na temelju Zakona od 10. travnja 2014. o različitim odredbama u vezi s postupkom pred Conseil du contentieux des étrangers i pred Conseil d'État (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2014.), od njegova stupanja na snagu, to jest od 31. svibnja 2014., pravna sredstva podnesena protiv odluka o odbijanju naknadnih zahtjeva za azil suspenzivna su te se o njima odlučuje u sporu pune jurisdikcije. U skladu s prijelaznim odredbama Zakona iz 2014., novi pravni režim primjenjuje se i na pravna sredstva koja su podnesena prije stupanja na snagu tog zakona, a o kojima nije donesena konačna odluka.

II – **Činjenice**

14. Abdoulaye Amadou Tall, senegalski državljanin, podnio je u Belgiji zahtjev za azil koji je odbijen odlukom od 12. studenoga 2013. Protiv te odluke podnio je tužbu Conseilu d'État, koji je odlukom od 10. siječnja 2014. tu tužbu proglasio nedopuštenom.

15. Opće povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva odlukom od 23. siječnja 2014. odbilo je razmatranje drugog zahtjeva za azil, podnesenog 16. siječnja 2014., te je A. A. Tallu 10. veljače 2014. dostavilo odluku kojom mu se nalaže napuštanje belgijskog državnog područja.

16. Od 17. ožujka 2011. A. A. Tall primao je socijalnu pomoć Centrea Public d'Action Sociale de Huy (u daljnjem tekstu: CPAS Huy). Odbijanje drugog zahtjeva za azil imalo je za posljedicu to da mu je CPAS Huy ukinuo navedenu pomoć s učinkom od 10. siječnja 2014.

17. A. A. Tall nakon toga je podnio dvije tužbe. Prvu je podnio 19. veljače 2014. protiv odluke o odbijanju drugog zahtjeva za azil. Drugu tužbu podnio je 27. veljače 2014. protiv odluke CPAS-a Huy, prigovarajući mu zbog različitog postupanja s pravnim sredstvima protiv odluka o odbijanju zahtjeva za azil ovisno o tome je li riječ o prvom ili o naknadnim zahtjevima i tvrdeći da u drugom slučaju pravno sredstvo nije učinkovito.

18. Tribunal du travail de Liège (division Huy) (radni sud u Lièguu – odjel u Huyu) presudom čiji se datum ne navodi prihvatio je tužbu protiv odluke CPAS-a Huy, ocijenivši da se socijalna pomoć može ukinuti tek od dana isteka roka za dobrovoljni odlazak određenog u odluci kojom se nalaže napuštanje državnog područja. Slijedom navedenog, CPAS-u Huy naloženo je da A. A. Tallu isplati pripadajući iznos socijalne pomoći za razdoblje od 10. siječnja 2014. do 17. veljače 2014.

19. Što se tiče socijalne pomoći za vrijeme nakon 18. veljače 2014., Tribunal du travail smatra da A. A. Tall protiv odluke o odbijanju drugog zahtjeva može podnijeti isključivo tužbu za poništenje i zahtjev za odgodu u slučaju iznimne hitnosti, koji nisu dovoljni da bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita jer u navedenim postupcima podnositelji pravnih sredstava nemaju pravo ni na boravak ni na materijalnu pomoć.

III – **Prethodno pitanje**

20. U tim je okolnostima Tribunal du travail uputio sljedeće prethodno pitanje:

„Prema članku 39./1 Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, u vezi s člankom 39./2 stavkom 1. podstavkom 3., člankom 39./76, člankom 39./82 stavkom 4. podstavkom 2. točkom (d) i člankom 57./6/2 istog zakona, protiv odluke kojom se odbija razmatranje ponovljenog zahtjeva za azil mogu se podnijeti samo tužba za poništenje i zahtjev za odgodu u slučaju iznimne hitnosti. Budući da se ne radi o pravnim sredstvima u sporu pune jurisdikcije ni o pravnim sredstvima sa suspenzivnim učinkom te da tražitelj azila nema pravo ni na boravak ni na materijalnu pomoć tijekom njihova ispitivanja, jesu li ona u skladu sa zahtjevima iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članka 39. Direktive Vijeća 2005/85 od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama, koji predviđaju pravo na učinkovito pravno sredstvo?“

21. Sud koji je uputio zahtjev smatra da, u skladu s nacionalnim propisom koji je mjerodavan u ovom predmetu, A. A. Tall od 18. veljače 2014. ne može ostvarivati pravo na materijalnu pomoć na koju je do tog datuma imao pravo kao tražitelj azila. Ta je okolnost jedan od učinaka pravnih sredstava podnesenih protiv odluka o odbijanju drugog zahtjeva za azil, koja se u tom pogledu razlikuju od onih podnesenih protiv odluka o odbijanju prvog takvog zahtjeva, što može značiti da su osobe koje pobijaju odluke o odbijanju naknadnih zahtjeva diskriminirane u odnosu na one koje osporavaju odluke o odbijanju prvog zahtjeva, pri čemu im se povređuje i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, s obzirom na to da su im uskraćena prava na boravak i na materijalnu pomoć koja su im potrebna za podnošenje pravnog sredstva.

IV – **Postupak pred Sudom**

22. U postupku su sudjelovali A. A. Tall, CPAS Huy, Agence Fédérale pour l’Accueil des Demandeurs d’Asile (u daljnjem tekstu: Fedasil), belgijska i mađarska vlada te Komisija. Svi osim mađarske vlade i CPAS-a Huy sudjelovali su na raspravi održanoj 6. svibnja 2015., na kojoj ih je Sud pozvao da se očituju o mogućem utjecaju predmeta Abdida [5] na odgovor koji treba dati sudu koji je uputio zahtjev.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453

V – **Tvrdnje stranaka**

23. A. A. Tall tvrdi da pravno sredstvo koje belgijsko pravo predviđa protiv odluka o odbijanju naknadnih zahtjeva za azil ne pruža jamstva učinkovitosti koja se zahtijevaju prema članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članku 39. Direktive 2005/85, a to su: suspenzivni učinak, odlučivanje u sporu pune jurisdikcije i praktična dostupnost.

24. Isto je ocijenio i belgijski ustavni sud u presudi br. 1/2014 od 16. siječnja 2014., zbog koje je nacionalni zakonodavac donio Zakon iz 2014. na temelju kojeg su od 31. svibnja 2014. pravna sredstva protiv odluka o odbijanju naknadnih zahtjeva za azil suspenzivna te se o njima odlučuje u sporu pune jurisdikcije.

25. Kad je riječ o pitanju utjecaju sudske prakse iz predmeta Abdida na ovaj predmet, A. A. Tall na njega odgovara potvrdno, navodeći da su prema toj sudskoj praksi i propisi koji su prethodili Zakonu iz 2014. i sam taj zakon nesukladni s pravom Unije.

26. CPAS Huy tvrdi da je Zakon iz 2014. učinio prethodno pitanje bespredmetnim jer se na temelju njegovih prijelaznih odredbi novi pravni režim primjenjuje i na pravna sredstva koja su, poput onoga koje je podnio A. A. Tall, podnesena prije njegova stupanja na snagu i o kojima nije donesena konačna odluka.

27. Fedasil i belgijska vlada dijele mišljenje CPAS-a Huy prema kojem, u skladu sa sudskom praksom Suda, zahtjev za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenim. Ta vlada dodaje da je A. A. Tall 4. srpnja 2014. pozvan da podnese novu tužbu po kojoj će se postupati u skladu sa Zakonom iz 2014., pri čemu je obaviješten da će i u slučaju njezina nepodnošenja ona o kojoj još nije odlučeno također biti razmotrena prema odredbama tog zakona.

28. Belgijska vlada negira mogućnost utjecaja sudske prakse iz predmeta Abdida na ovaj predmet, smatrajući da u tom slučaju predmet rasprave ne bi bila Direktiva 2005/85, nego ona nazvana „Direktivom o vraćanju“ [6], iako je A. A. Tall bio i jest tražitelj azila.

29. Mađarska vlada tvrdi da sporno nacionalno zakonodavstvo nije nesukladno s pravom Unije. Prema njezinu mišljenju, pravno sredstvo koje je podnio A. A. Tall ima obilježja učinkovitog pravnog sredstva jer, kao što je to Sud ocijenio u predmetu Samba Diouf [7], postupci utvrđeni u Direktivi 2005/85 čine minimalne norme, a države članice raspolažu marginom prosudbe prilikom njihove prilagodbe posebnostima nacionalnog prava.

30. Mađarska vlada nadalje navodi da Direktiva 2013/32 sadržava preciznije odredbe o pravu na učinkovito pravno sredstvo protiv odluka kojima se odbijaju naknadni zahtjevi za azil i utvrđuje pravila koja, prema mišljenju spomenute vlade, potvrđuju posebnost naknadnih zahtjeva u odnosu na prvotne kad je riječ o uređenju pravnih sredstava.

31. Komisija se podredno osvrnula na meritum pitanja, upozorivši da je, prema njezinu mišljenju, sudska praksa iz točke 61. presude Samba Diouf [8] u cijelosti primjenjiva na prethodno ispitivanje naknadnog zahtjeva i na odluku o njegovu odbijanju zbog razloga navedenih u članku 32. stavcima 3. i 4. Direktive 2005/85. Komisija smatra da učinkovitost pravnog sredstva podrazumijeva to da nacionalni sud može provjeriti zakonitost odluke s činjeničnog i pravnog aspekta, provjeravajući jesu li utemeljeni razlozi zbog kojih je nadležno tijelo ocijenilo da je zahtjev neosnovan ili da predstavlja zlouporabu.

6 — Direktiva 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 L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

7 — Predmet C-69/10, EU:C:2011:524

8 — Predmet C-69/10, EU:C:2011:524

32. Unatoč priznanju da su situacije M. Abdide i A. A. Talla različite, Komisija, s druge strane, smatra da načela koja je Sud primijenio u predmetu Abdida mogu biti mjerodavna i za predmetni slučaj.

33. Kad je riječ o suspenzivnom učinku pravnog sredstva, Komisija navodi da članak 39. stavak 3. točke (a) i (b) Direktive 2005/85 državama članicama prepušta odgovornost da, u skladu s preuzetim međunarodnim obvezama, utvrde odgovarajuća pravila i odluče hoće li pravno sredstvo protiv odluke o odbijanju naknadnog zahtjeva automatski biti suspenzivno. Prema Komisijinu mišljenju, nepostojanje automatske suspenzivnosti pravnog sredstva opravdano je time što je prvi podnositeljev zahtjev za azil cjelovito ispitan već u redovnom postupku te je on raspolagao svim pravnim sredstvima koja su se mogla podnijeti protiv odluke o njegovu odbijanju, dok su mu naknadni zahtjevi služili samo za to da iznese one relevantne dokaze ili činjenice koje nije mogao iznijeti u vrijeme podnošenja prvog zahtjeva.

34. Prema tome, margina prosudbe kojom raspolažu države članice treba se tumačiti u svjetlu članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i načela utvrđenih u sudskoj praksi. U tom pogledu Komisija podsjeća da je Europski sud za ljudska prava istaknuo da pravno sredstvo protiv odluke o protjerivanju u slučaju postojanja opasnosti od kršenja članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), da bi bilo učinkovito, načelno mora biti suspenzivno, iako priznaje da u određenim okolnostima suspenzija neće biti automatska, odnosno primjenjivati se po sili zakona, nego će o njoj odlučivati nadležni sud. Ta je sudska praksa, prema Komisijinu mišljenju, ugrađena u članak 46. Direktive 2013/32, zbog čega ona predlaže da se članak 39. Direktive 2005/85 tumači u skladu s navedenom odredbom, što bi dovelo do zaključka da države članice mogu predvidjeti nesuspenzivnost pravnog sredstva protiv odluke o odbijanju naknadnog zahtjeva za azil, pod uvjetom da to ne znači dovođenje u opasnost od protjerivanja, što je dužan provjeriti sud ili po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresiranog, kojemu se do okončanja postupka mora osigurati ostanak na državnom području.

VI – **Ocjena**

35. CPAS Huy, Fedasil, belgijska vlada i Europska komisija smatraju da je reforma nacionalnog zakonodavstva do koje je došlo nakon upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku potonji učinila bespredmetnim. Prema njihovu mišljenju, zbog stupanja na snagu Zakona iz 2014. prethodno pitanje postalo je bespredmetno jer, u skladu s izmjenama koje su uvedene tim zakonom, pravna sredstva protiv odluka o odbijanju naknadnih zahtjeva za azil sada imaju suspenzivan učinak, što znači da se materijalna pomoć pruža tijekom cjelokupnog trajanja postupka. Štoviše, u skladu s prijelaznim odredbama Zakona iz 2014., novi režim primjenjuje se i na pravna sredstva o kojima još nije odlučeno na dan stupanja na snagu navedenog zakona. Doista, kako je objasnila belgijska vlada, nakon stupanja na snagu Zakona iz 2014. A. A. Tallu pružena je mogućnost podnošenja nove tužbe, pri čemu je obaviješten da će, i ako to ne učini, tužba koju je podnio prije stupanja na snagu tog zakona, o kojoj još nije odlučeno, u svakom slučaju biti razmotrena u skladu s novim režimom.

36. Sud je pozvao Tribunal du Travail da se očituje o posljedicama koje bi novo zakonodavstvo moglo imati na glavni postupak. Dana 19. siječnja 2015. taj je sud odgovorio da spor i dalje postoji kad je riječ o razdoblju od 18. veljače 2014. do 31. svibnja 2014. i da ostaje pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku [9].

9 — Odgovor suda koji je uputio zahtjev glasio je kako slijedi:
„Pred Tribunalom du travail de Liège – Division de Huy još se vodi spor za razdoblje od 18. veljače 2014. do 31. svibnja 2014., dana stupanja na snagu Zakona od 10. travnja 2014. Na raspravi održanoj 5. studenoga 2014. odlučeno je da se, u iščekivanju odluke Suda Europske unije, predmet ponovno uvrsti na popis neriješenih predmeta.“

37. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz izričaja i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da je „pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku postojanje spora koji se vodi pred nacionalnim sudovima, u okviru kojeg oni moraju donijeti odluku, pri čemu mogu uzeti u obzir presudu u prethodnom postupku“ [10].

38. Nesporno je da je, „u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a, samo na nacionalnom sucu pred kojim je pokrenut postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uzimajući u obzir posebnosti predmeta, ocijeni kako činjenicu koliko mu je potrebna prethodna odluka da bi donio svoju presudu tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu“ [11].

39. U predmetnom slučaju, međutim, još je manje sporno da bi bilo doista teško ne prihvatiti ocjenu CPAS-a Huy, Fedasila, belgijske vlade i Komisije prema kojoj je pitanje suda koji je uputio zahtjev postalo hipotetsko, s obzirom na to da A. A. Tall sada ima pravo podnijeti pravno sredstvo čija su obilježja jednaka onima koja je zahtijevao za pravno sredstvo što ga je podnio prije stupanja na snagu Zakona iz 2004., a to je da ono ima suspenzivan učinak i da se o njemu odlučuje u sporu pune jurisdikcije, pri čemu je učinkovitost tog pravnog sredstva pojačana mogućnošću ostvarivanja materijalne pomoći tijekom cjelokupnog trajanja postupka.

40. Naime, u skladu s reformom koja je uvedena Zakonom iz 2014., pravna sredstva koja su podnesena protiv odluka o odbijanju naknadnih zahtjeva za azil nakon stupanja na snagu tog zakona 31. svibnja 2014. ispituju se u sporu pune jurisdikcije i imaju suspenzivan učinak, čime se njihovim podnositeljima osigurava materijalna pomoć tijekom cjelokupnog trajanja postupka. U skladu s prijelaznim odredbama samog Zakona iz 2014., novi je režim mjerodavan ne samo za zahtjeve podnesene nakon 31. svibnja 2014. nego i za one o kojima je na taj datum odlučivanje u tijeku u skladu s prethodno važećim propisom.

41. Slijedom navedenoga, zahtjev Tribunala du travail da se Sud izjasni o sukladnosti pravnog režima koji se primjenjivao prije Zakona iz 2014. s pravom Unije postao je potpuno irelevantan jer se taj režim više ne može primjenjivati u glavnom postupku. Prema tom zakonu, s pravnim sredstvom koje je podnio A. A. Tall i o kojem još nije odlučeno treba postupati kao s pravnim sredstvom o kojem se odlučuje u sporu pune jurisdikcije i koje ima suspenzivan učinak, pri čemu A. A. Tall tijekom trajanja postupka ima pravo, ako se za to pokaže potreba, na odgovarajuću materijalnu pomoć.

42. Unatoč navedenom, Tribunal du travail ustraje na relevantnosti pitanja. To, međutim, čini ne nudeći nijedan razlog, ograničavajući se na navod da je spor i dalje u tijeku „za razdoblje od 18. veljače 2014. do 31. svibnja 2014., dana stupanja na snagu Zakona od 10. travnja 2014.“, i da je odlučio „pričekati odluku Suda Europske unije“.

43. Kako bi se razumjelo što je navelo sud koji je uputio zahtjev na takvu odluku, možda je moguće osvrnuti se na činjenicu da je A. A. Tall u određenom trenutku ostao bez odgovarajuće materijalne pomoći za razdoblje od 18. veljače 2014. do 31. svibnja 2014., to jest u vremenu koje je prethodilo stupanju na snagu Zakona iz 2014., pri čemu je bilo moguće da retroaktivno djelovanje tog zakona ne bude takva opsega da i oni koji su pravno sredstvo podnijeli u skladu s pravnim režimom koji je važio do 31. svibnja 2014. ostvare pristup navedenoj pomoći.

10 — Predmet Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, t. 26., gdje se upućuje na presudu u predmetu García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, t. 27. i navedenu sudsku praksu

11 — Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, t. 24.

44. Drugim riječima, iako nema dvojbe da se od stupanja na snagu Zakona iz 2014. s pravnim sredstvom koje je podnio A. A. Tall postupa prema novom propisu – što uključuje mogućnost materijalne pomoći počevši od 31. svibnja 2014. – možda i nije toliko jasno da prema novom zakonu A. A. Tall također može zatražiti iznos pomoći koja mu nije isplaćena u skladu s prethodno važećim zakonom. Ako je to tako, pitanje sukladnosti propisa koji je prethodio Zakonu iz 2014. s pravom Unije bilo bi relevantno jer bi u slučaju negativnog odgovora postojala mogućnost da je A. A. Tall sukladno tom propisu imao pravo na pomoć, ali mu je ona u spornom razdoblju uskraćena.

45. Međutim, navodi stranaka tijekom rasprave dovoljno jasno pokazuju da se Zakon iz 2014. u cijelosti retroaktivno primjenjuje – drugim riječima, i onda kada je riječ o pitanju materijalne pomoći – tako da od stupanja na snagu tog zakona A. A. Tall, osim prava na pravno sredstvo u sporu pune jurisdikcije koje ima suspenzivan učinak, ima pravo i na pomoć koju bi, prema potrebi, mogao ostvarivati za razdoblje od 18. veljače 2014. do 31. svibnja 2014.

46. Navedeno, naime, proizlazi iz informacija koje je tijekom rasprave iznio Fedasil, a potvrdila belgijska vlada. Iz debate koju su stranke vodile o tom pitanju vidljivo je da se problem u konačnici ne sastoji u tome zahvaća li retroaktivnost Zakona iz 2014. i materijalnu pomoć – nije ponuđen nijedan argument koji bi to osporio – nego kako izračunati iznos koji A. A. Tall nije primio u spornom razdoblju, a na koji ostvaruje pravo prema novom propisu. Problem se, dakle, na kraju krajeva, svodi na utvrđivanje onog dijela materijalne pomoći koji se zbog svoje prirode u određenom trenutku više ne može vratiti *in natura*, nego isključivo u obliku jednakovrijedne naknade, zbog čega njezin iznos valja izračunati vodeći računa o posebnostima situacije u kojoj se našao A. A. Tall, što ispituje i o čemu odlučuje sud koji je uputio zahtjev.

47. A. A. Tall jedina je stranka u postupku koja ne dijeli takvo mišljenje, navodeći tijekom rasprave, s jedne strane, da suspenzivan učinak pravnog sredstva uveden Zakonom iz 2014. ne djeluje retroaktivno i, s druge strane, da je i dalje mjerodavan članak 4. Zakona o prihvatu, na temelju kojeg nadležna tijela mogu ukinuti svaku pomoć podnositelju drugog zahtjeva za azil. Međutim, sve upućuje na to da su novim pravnim režimom u punom opsegu uklonjene razlike koje su postojale između podnositelja prvog zahtjeva za azil i podnositelja naknadnih zahtjeva, i to kako u pogledu suspenzivnosti pravnog sredstva tako i u pogledu prava na primitak pomoći.

48. Taj zaključak, do kojeg se došlo na osnovi informacija koje su stranke iznijele tijekom rasprave i debate koja je o tome uslijedila, potvrđuje se i u presudi što ju je belgijski ustavni sud donio 7. svibnja 2015., u kojoj je utvrđeno da je različito postupanje prema dvjema kategorijama tražitelja azila ukinuto Zakonom iz 2014.[12].

49. Naposljetku, ako retroaktivno djelovanje Zakona iz 2014. obuhvaća i pravo na materijalnu pomoć koja nije primljena u spornom razdoblju, a sve upućuje na to, smatram nespornim da je pitanje koje je uputio Tribunal du travail postalo bespredmetno jer se odnosi na nacionalni propis koji se, kako je to navedeno, više ni na koji način ne primjenjuje na okolnosti u kojima se našao A. A. Tall, koji od 31. svibnja 2014. raspolaže pravnim sredstvom čija obilježja odgovaraju onima koja, prema mišljenju Tribunala du travail, zahtijevaju Direktiva 2005/85 i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

50. Usto je očito da se prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev ne može proširiti na Zakon iz 2014. To je, čini se, namjeravao postići A. A. Tall kada se na raspravi upustio u kritiziranje spomenutog zakona tvrdeći da je i novi pravni režim nesukladan s pravom Unije. Takav je pristup očito posve neprihvatljiv jer pitanje mora biti strogo u okvirima u koje ga je smjestio Tribunal du travail, čije se dvojbe nikako ne odnose na Zakon iz 2014.

12 — Presuda br. 56/2015 od 7. svibnja 2015., B.7. A. A. Tall na raspravi je naveo da je belgijski ustavni sud tu presudu donio sljedeći dan.

51. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da odluči da je pitanje koje mu je upućeno postalo bespredmetno i da stoga nema mjesta odlučivanju o meritumu.

VII – **Zaključak**

52. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da predmetni zahtjev za prethodnu odluku proglasi nedopuštenim jer je postao bespredmetan.