Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 3. septembra 2015[1]

Zadeva C-239/14

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal du travail de Liège (Division Huy) (delovno sodišče v Liegu, oddelek Huy) (Belgija))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Meje, azil in priseljevanje — Politika priseljevanja — Ponovne prošnje za azil — Člen 39 Direktive 2005/85/ES — Člen 47 LEUTP — Naknadne prošnje za azil — Zavrnitev — Pravica do učinkovitega pravnega sredstva — Nesuspenzivno pravno sredstvo"

1. Sodišču je bilo v zvezi s pravnim sredstvom zoper neobravnavanje ponovne prošnje za azil znova postavljeno vprašanje za predhodno odločanje o razlagi člena 39 Direktive 2005/85/ES[2]; o tem se je v sodbi v zadevi Abdida[3] veliki senat Sodišča opredelil na način, iz katerega bi bile razvidne smernice za odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča. Vendar je bila nacionalna zakonodaja, ki je upoštevna v postopku v glavni stvari, predmet spremembe, s katero so bila – z retroaktivnim učinkom – pravna sredstva zoper zavrnitev naknadnih prošenj za azil urejena enako kot pravna sredstva zoper zavrnitev prve prošnje. To je po mojem mnenju povzročilo, da je obravnavano vprašanje za predhodno odločanje postalo povsem brezpredmetno, zaradi česar ni primerno, da se nanj poda vsebinski odgovor.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva 2005/85

2. V uvodni izjavi 15 Direktive 2005/85 je navedeno: „Če prosilec vloži naknadno prošnjo, ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe, bi bila zahteva, da države članice ponovno izpeljejo celoten postopek, nesorazmerna. V teh primerih bi morala imeti država članica možnost izbire med postopki, ki vključujejo izjeme od jamstev, ki so sicer zagotovljena prosilcu."

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL L 326, str. 13).

3 — Sodba z dne 18. decembra 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

3. V uvodni izjavi 27 te direktive je navedeno: „V skladu s temeljnim načelom prava Skupnosti je, da je zoper odločbe v zvezi s prošnjami za azil in z odvzemom statusa begunca na razpolago učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem države članice v smislu člena 234 Pogodbe. Učinkovitost pravnega sredstva, tudi kar zadeva preučitev pomembnih dejstev, je odvisna od celotnega upravnega in sodnega sistema posamezne države članice.“

4. Člen 32 Direktive 2005/85 določa:

„1. Kadar oseba, ki je zaprosila za azil v državi članici, poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v isti državi članici, lahko ta država članica obravnava te naknadne navedbe ali elemente naknadne prošnje v okviru obravnavanja predhodne prošnje ali v okviru pregleda ali odločanja o pritožbi na odločbo, v kolikor lahko pristojni organi v teh postopkih upoštevajo in obravnavajo vse elemente naknadnih navedb ali naknadnih prošenj.

2. Poleg tega lahko države članice uporabijo poseben postopek iz odstavka 3, če oseba vloži naknadno prošnjo za azil:

a) potem ko je bila njena predhodna prošnja umaknjena ali je od nje odstopila v skladu s členoma 19 ali 20;

b) po izdaji odločbe o predhodni prošnji. Države članice se lahko odločijo tudi, da ta postopek uporabijo šele po izdaji dokončne odločbe.

3. Naknadna prošnja za azil je najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se po umiku predhodne prošnje ali po izdaji odločbe v zvezi s prošnjo iz odstavka 2(b) tega člena pojavili ali bili s strani prosilca navedeni novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje za status begunca v skladu z Direktivo 2004/83/ES.

4. Če se po predhodni obravnavi iz odstavka 3 tega člena pojavijo ali so s strani prosilca navedeni novi elementi, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje za status begunca v skladu z Direktivo 2004/83/ES, se obravnavanje prošnje nadaljuje v skladu s Poglavjem II.

5. Države članice lahko v skladu z nacionalno zakonodajo nadaljujejo z obravnavanjem naknadne prošnje, kadar obstajajo drugi razlogi, na podlagi katerih je treba primer ponovno odpreti.

6. Države članice se lahko odločijo, da nadaljujejo z obravnavanjem samo, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 3, 4 in 5 tega člena, zlasti z uveljavljanjem svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 39.

[…]“.

5. Člen 34(2) Direktive 2005/85 določa, da „[d]ržave članice lahko v nacionalnem pravu določijo pravila o predhodni obravnavi v skladu s členom 32,“ in nato precizira, da „[t]i pogoji prosilcu za azil ne smejo onemogočiti dostopa do novega postopka, niti ne povzročiti dejanskega izničenja ali resne okrnjenosti tega dostopa.“

6. Člen 39 te direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da ima prosilec za azil pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

[…]

iii) [odločbo] o tem, da se v skladu s členom 36 obravnavanje ne opravi;

c) odločbo v skladu s členoma 32 in 34, da se naknadna prošnja ne bo obravnavala;

[…]

2. Države članice predvidijo roke in druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca do učinkovitega pravnega sredstva v skladu z odstavkom 1.

3. Države članice, kadar je primerno, predvidijo v skladu s svojimi mednarodnimi obveznostmi pravila glede:

a) vprašanja, ali ima pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu;

b) možnosti pravnega sredstva ali zaščitnih ukrepov, kadar pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 nima za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu. Države članice lahko predvidijo tudi pravno sredstvo po uradni dolžnosti […]“.

2. Direktiva 2013/32/EU [4]

7. Člen 41 Direktive 2013/32 določa:

„1. Države članice lahko predvidijo izjemo glede pravice ostati na njihovem ozemlju, kadar oseba:

a) vloži prvo naknadno prošnjo, katere obravnavanje se v skladu s členom 40(5) ne nadaljuje, samo zato da bi odložila ali onemogočila izvršitev odločbe, na podlagi katere bi morala biti ta oseba odstranjena, ali

b) po izdaji dokončnega sklepa o nedopustnosti prve naknadne prošnje v skladu s členom 40(5) ali dokončne odločbe o zavrnitvi te prošnje kot neutemeljene poda drugo naknadno prošnjo v isti državi članici.

Države članice lahko predvidijo takšno izjemo le, kadar organ za presojo meni, da odločba o vrnitvi ne bo povzročila neposrednega ali posrednega vračanja, s katerim bi bile kršene mednarodne obveznosti in obveznosti Unije te države članice.

2. V primerih iz odstavka 1 lahko države članice tudi:

[…]

c) odstopajo od člena 46(8)“.

8. Člen 46 Direktive 2013/32 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:

   i) o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca in/ali subsidiarne zaščite,

4 — Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (UL L 180, str. 60).

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

iii) sprejeto na meji ali v tranzitnih območjih države članice, kot je opisano v členu 43(1);

iv) ne opravi obravnavanja na podlagi člena 39;

b) zavrnitev ponovne uvedbe postopka obravnavanja prošnje po njegovi prekinitvi v skladu s členoma 27 in 28;

c) odločbo o odvzemu mednarodne zaščite v skladu s členom 45.

[…]

3. Države članice zaradi spoštovanja odstavka 1 zagotovijo, da učinkovito pravno sredstvo vsaj v pritožbenih postopkih pred sodiščem prve stopnje zagotavlja podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu z Direktivo 2011/95/EU.

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.

[…]

5. Brez poseganja v odstavek 6 države članice prosilcem dovolijo, da ostanejo na njihovem ozemlju do izteka roka, v katerem lahko uveljavljajo svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in, če so tako pravico v tem roku uveljavljali, pa do zaključka postopka s pravnim sredstvom.

6. V primeru odločbe:

a) o očitni neutemeljenosti prošnje v skladu s členom 32(2) ali odločbe o neutemeljenosti prošnje po obravnavi v skladu s členom 31(8) […];

b) o nedopustnosti prošnje v skladu s členom 33(2)(a), (b) ali (d);

c) o zavrnitvi nadaljevanja obravnavanja prosilčeve zadeve, ki je bilo prekinjeno v skladu s členom 28, ali

d) o neobravnavanju ali nepopolnem obravnavanju prošnje v skladu s členom 39,

sodišče na podlagi prošnje prosilca ali na lastno pobudo odloči o pravici prosilca, da ostane na ozemlju države članice, če zaradi take odločitve prosilcu preneha pravica ostati v državi članici, in kadar v takih primerih v nacionalnem pravu ni predvidena pravica ostati v državi članici do zaključka postopka s pravnim sredstvom.

[…]

8. Države članice prosilcu dovolijo, da ostane na njihovem ozemlju do zaključka postopka iz odstavkov 6 in 7, v katerem se odloča, ali lahko ostane na njihovem ozemlju.

[…]“.

B – *Nacionalno pravo*

9. Člen 6(1) zakona z dne 12. januarja 2007 o sprejemu prosilcev za azil (v nadaljevanju: zakon o sprejemu) določa, da se „[b]rez poseganja v člene 4, 4/1 in 35/2 tega zakona materialna pomoč odobri vsakemu prosilcu za azil od vložitve prošnje do konca trajanja postopka. Če se postopek konča s sprejetjem zavrnitvene odločbe, materialna pomoč preneha ob izteku roka za izvršitev odločbe o vrnitvi, vročene prosilcu za azil […]“.

10. V skladu s členom 4 zakona o sprejemu „[l]ahko agencija odloči – s posebej obrazloženo odločbo – da prosilec za azil, ki vloži drugo prošnjo za azil, med obravnavo te prošnje ne more uživati ugodnosti iz člena 6(1) tega zakona, dokler Urad za tujce spisa ne posreduje Komisariatu za begunce in osebe brez državljanstva […]“.

11. Člen 57(2) organskega zakona z dne 8. julija 1976 o javnih centrih za socialno ukrepanje (v nadaljevanju: zakon o CPAS) določa, da „[…] [z] izjemo nujne zdravstvene pomoči socialna pomoč, odobrena tujcu, ki je bil ob vročitvi izvršljive odločbe o vrnitvi do nje dejansko upravičen, preneha na dan, ko tujec dejansko zapusti ozemlje, najpozneje pa na dan izteka roka, ki je določen v odločbi o vrnitvi. […]“.

12. V skladu s členom 39/1 zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in ostranitvi tujcev (v nadaljevanju: zakon iz leta 1980) v različici, ki se uporabi za spor v glavni stvari, v povezavi s členi 39/2(1)(3), 39/76, 39/82(4)(2) in 57/6/2 tega zakona se zoper neobravnavanje ponovne prošnje za azil lahko vložita le tožba za razglasitev ničnosti in predlog za izredno odložitev.

13. Na podlagi zakona z dne 10. aprila 2014 o različnih določbah v zvezi s postopkom pred svetom za pravdne zadeve za tujce in Conseil d'État (v nadaljevanju: zakon iz leta 2014) so pravna sredstva zoper zavrnitve naknadnih prošenj za azil od uveljavitve tega zakona 31. maja 2014 suspenzivna in obravnavana v postopkih, v katerih se odloča z neomejeno pristojnostjo. V skladu s prehodnimi določbami zakona iz leta 2014 se nova zakonska ureditev uporabi tudi za pravna sredstva, ki so bila vložena pred uveljavitvijo zakona iz leta 2014 in o katerih še ni bilo dokončno odločeno.

II – **Dejansko stanje**

14. Abdoulaye Amadou Tall, senegalski državljan, je vložil prošnjo za azil v Belgiji, ki je bila zavrnjena z odločbo z dne 12. novembra 2013. Zoper to odločbo je vložil tožbo pri Conseil d'État, ki jo je to s sodbo z dne 10. januarja 2014 razglasilo za nedopustno.

15. Druga prošnja za azil, vložena 16. januarja 2014, na podlagi sklepa z dne 23. januarja 2014 Generalnega komisariata za begunce in osebe brez državljanstva ni bila sprejeta v obravnavo; A. A. Tallu je bila 10. februarja 2014 vročena odločba o vrnitvi, s katero mu je bilo naloženo, naj zapusti ozemlje Belgije.

16. A. A. Tall je od Centre Public d'Action Sociale v mestu Huy (v nadaljevanju: CPAS Huy) od 17. marca 2011 prejemal socialno pomoč. Ker druga prošnja za azil ni bila sprejeta v obravnavo, je CPAS Huy sklenilo, da se mu ta pomoč odvzame z učinkom od 10. januarja 2014.

17. A. A. Tall je vložil dve tožbi. Prva je bila tožba z dne 19. februarja 2014 zoper neobravnavanje njegove druge prošnje za azil. Z drugo tožbo z dne 27. februarja 2014 zoper sklep CPAS Huy pa je grajal različno obravnavo pravnih sredstev zoper neobravnavanje prošenj za azil glede na to, ali gre za prvo prošnjo ali naknadne prošnje, in trdil, da prosilec v drugem od teh primerov nima učinkovitega pravnega sredstva.

18. Tribunal du travail de Liège (division Huy) (delovno sodišče v Liegu, oddelek Huy) je z odločbo, katere datum ni naveden, ugodilo tožbi zoper sklep CPAS, ker je menilo, da se odvzem socialne pomoči lahko odredi le od izteka roka za prostovoljno odstranitev, določenega v odločbi o vrnitvi. CPAS Huy je zato naložilo, naj A. A. Tallu izplača socialno pomoč za obdobje od 10. januarja 2014 do 17. februarja 2014.

19. V zvezi s socialno pomočjo za obdobje od 18. februarja 2014 pa Tribunal du travail (delovno sodišče) meni, da lahko A. A. Tall zoper sklep o neobravnavanju druge prošnje vloži samo tožbo za razglasitev ničnosti in predlog za izredno odložitev; ti pravni sredstvi pa naj ne bi zadostovali za zagotovitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, saj med odločanjem v teh sodnih postopkih vlagatelj pravnega sredstva nima niti pravice do prebivanja niti pravice do materialne pomoči.

III – **Vprašanje za predhodno odločanje**

20. V tem okviru je Tribunal du travail (delovno sodišče) postavilo to vprašanje:

„V skladu s členom 39/1 zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev v povezavi s členi 39/2(1)(3), 39/76, 39/82(4)(2)(d) in 57/6/2 tega zakona se zoper neobravnavanje ponovne prošnje za mednarodno zaščito lahko vložita le tožba za razglasitev ničnosti in predlog za izredno odložitev. Ali ti pravni sredstvi, ker se o njiju ne odloča z neomejeno pristojnostjo in ker ne odložita izvršitve, pri čemer prosilec med njunim obravnavanjem ni upravičen do dovoljenja za prebivanje niti do materialne pomoči, izpolnjujeta zahteve iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člena 39 Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, ki določata pravico do učinkovitega pravnega sredstva?“

21. Predložitveno sodišče meni, da A. A. Tall v skladu z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja za ta primer, od 18. februarja 2014 ni več upravičen do materialne pomoči, do katere je imel dotlej pravico kot prosilec za azil. Ta posledica je eden od učinkov tožb zoper zavrnitev druge prošnje za azil, ki se v tem pogledu razlikujejo od tožb zoper zavrnitev prve prošnje za azil; zaradi tega so lahko osebe, ki izpodbijajo zavrnitev naknadnih prošenj za azil, v primerjavi z osebami, ki izpodbijajo zavrnitev prve prošnje, obravnavane diskriminatorno in se jim poleg tega krši pravica do učinkovitega pravnega sredstva, saj jim je odvzeta pravica do prebivanja in materialne pomoči, ki je nujna za vložitev zadevnega pravnega sredstva.

IV – **Postopek pred Sodiščem**

22. Postopka so se udeležili A. A. Tall, CPAS Huy, Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile (v nadaljevanju: Fedasil), belgijska in madžarska vlada ter Komisija. Vse udeleženke razen madžarske vlade in CPAS Huy so se udeležile obravnave 6. maja 2015, na kateri jih je Sodišče pozvalo, naj se opredelijo glede morebitnega vpliva zadeve Abdida[5] na odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča.

V – **Trditve**

23. A. A. Tall trdi, da se pravnim sredstvom, ki ga je v skladu z belgijskem pravu mogoče vložiti zoper zavrnitev naknadnih prošenj za azil, niso zajamčena zagotovila učinkovitosti, zahtevana s členom 47 Listine in členom 39 Direktive 2005/85, torej suspenzivnost, odločanje z neomejeno pristojnostjo in praktična dostopnost.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

24. Tako naj bi presodilo belgijsko ustavno sodišče v sodbi št. 1/2014 z dne 16. januarja 2014, zaradi katere je nacionalni zakonodajalec sprejel zakon iz leta 2014, v skladu s katerim so od 31. maja 2014 pravna sredstva zoper zavrnitve naknadnih prošenj za azil suspenzivna in se o njih odloča z neomejeno pristojnostjo.

25. A. A. Tall na vprašanje v zvezi z upoštevnostjo sodne prakse iz zadeve Abdida za obravnavani primer odgovarja pritrdilno v smislu, da sta glede na to sodno prakso s pravom Unije nezdružljiva tako zakonodaja, ki se je uporabljala pred uveljavitvijo zakona iz leta 2014, kot sam zakon iz leta 2014.

26. CPAS Huy trdi, da je zaradi zakona iz leta 2014 vprašanje za predhodno odločanje postalo brezpredmetno, saj se na podlagi njegovih prehodnih določb nova ureditev uporabi tudi za pravna sredstva, ki so bila – tako kot tožba, ki jo je vložil A. A. Tall – vložena pred uveljavitvijo tega zakona in o katerih še ni bilo dokončno odločeno.

27. Z mnenjem CPAS Huy se strinjata Fedasil in belgijska vlada; slednja trdi, da bi bilo treba v skladu s sodno prakso Sodišča vprašanje za predhodno odločanje zavreči. Poleg tega navaja, da je bil A. A. Tall 4. julija 2014 povabljen, naj vloži novo tožbo, ki bo obravnavana v skladu z zakonom iz leta 2014, pri čemer je bil obveščen, da se bo, če nove tožbe ne bo vložil, ta, o kateri še ni bilo odločeno, v vsakem primeru prav tako obravnavala v skladu z zakonom iz leta 2014.

28. Belgijska vlada meni, da sodna praksa iz zadeve Abdida ne more biti upoštevna za obravnavani primer, saj v navedeni zadevi predmet razprave ni bila Direktiva 2005/85, ampak tako imenovana „Direktiva o vračanju“ [6], A. A. Tall pa je bil in ostaja prosilec za azil.

29. Madžarska vlada trdi, da sporna nacionalna zakonodaja ni nezdružljiva s pravom Unije. Meni, da A. A. Tallu zaradi lastnosti zadevnega pravnega sredstva ni odvzeto učinkovito pravno sredstvo, pri čemer je treba upoštevati, da – kot je bilo ugotovljeno v zadevi Samba Diouf [7] – pomenijo postopki, določeni z Direktivo 2005/85, minimalne standarde in da imajo države članice pri prilagoditvi tega standarda posebnostim nacionalnega prava polje proste presoje.

30. Madžarska vlada poleg tega trdi, da Direktiva 2013/32 vsebuje natančnejše določbe o pravici do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z naknadnimi prošnjami za azil in določa pravila, ki po mnenju te vlade potrjujejo poseben značaj, ki ga imajo – glede ureditve pravnih sredstev – naknadne prošnje v primerjavi s prvimi.

31. Komisija se je glede vsebinskega vprašanja opredelila podredno in opozorila, da se po njenem mnenju sodna praksa iz točke 61 sodbe Samba Diouf [8] lahko v celoti uporabi za primer predhodne obravnave naknadne prošnje in odločbe o neobravnavanju te prošnje zaradi razlogov iz člena 32(3) in (4) Direktive 2005/85. Komisija meni, da mora imeti nacionalno sodišče zaradi učinkovitosti postopka s pravnim sredstvom možnost nadzora zakonitosti – z vidika dejstev in prava – odločbe, tako da preveri utemeljenost razlogov, na podlagi katerih je pristojni upravni organ razsodil, da je prošnja neutemeljena ali da pomeni zlorabo.

32. Čeprav Komisija priznava razlike v položajih M. Abidide in A. A. Talla, meni, da se načela, ki jih je Sodišče uporabilo za rešitev zadeve Abdida, lahko uporabijo za rešitev obravnavanega primera.

6 — Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, str. 98).

7 — Zadeva C-69/10, EU:C:2011:524.

8 — Zadeva C-69/10, EU:C:2011:524.

33. Komisija v zvezi s suspenzivnim učinkom pravnega sredstva navaja, da je na podlagi člena 39(3)(a) in (b) Direktive 2005/85 državam članicam prepuščeno, da opredelijo pravila, skladna z njihovimi mednarodnimi obveznostmi, in pri tem odločijo, ali pravno sredstvo zoper zavrnitev naknadne prošnje ima samodejen suspenziven učinek ali ne. Komisija meni, da je nesamodejnost suspenzivnosti upravičena z dejstvom, da je bila v zvezi s prosilčevo prošnjo za azil že opravljena prva popolna obravnava v okviru rednega postopka in so mu bila ob tem na voljo vsa pravna sredstva zoper zavrnitev te prošnje, pri čemer gre pri naknadnih prošnjah zgolj za predložitev upoštevnih elementov ali podatkov, ki jih ni bilo mogoče navesti v prvi prošnji.

34. Vendar bi se moralo polje proste presoje, priznano državam članicam, razlagati ob upoštevanju člena 47 Listine in načel sodne prakse. V zvezi s tem Komisija opozarja, da je Evropsko sodišče za človekove pravice poudarilo, da mora biti pravno sredstvo zoper odločbo o odstranitvi v primeru nevarnosti kršitve člena 3 Evropske konvencije o človekovih pravicah, če naj bo učinkovito, načeloma suspenzivno, čeprav je priznalo, da v določenih okoliščinah suspenzivnost ni samodejna, to je, da ni določena v zakonu, ampak o tem odloči pristojno sodišče. Ta sodna praksa je po mnenju Komisije vključena v člen 46 Direktive 2013/32, zaradi česar predlaga, naj se člen 39 Direktive 2005/85 razlaga v skladu z omenjeno določbo in se torej ugotovi, da države članice lahko določijo, da pravno sredstvo zoper neobravnavanje naknadne prošnje za azil nima suspenzivnega učinka, če to ne pomeni nastanka nevarnosti odstranitve, o čemer mora imeti možnost presoditi sodišče na predlog prosilca ali po uradni dolžnosti, s tem da mora biti prosilcu dovoljeno prebivanje na ozemlju do zaključka postopka.

VI – **Presoja**

35. CPAS Huy, Fedasil, belgijska vlada in Komisija menijo, da je zaradi spremembe nacionalne zakonodaje, do katere je prišlo po predložitvi vprašanja za predhodno odločanje, to postalo brezpredmetno. Uveljavitev zakona iz leta 2014 je po njihovem mnenju povzročila brezpredmetnost vprašanja za predhodno odločanje zato, ker imajo na podlagi spremembe, izvedene z omenjenim zakonom, pravna sredstva zoper neobravnavanje naknadnih prošenj za azil zdaj suspenzivni učinek, kar prav tako pomeni ohranitev materialne pomoči za čas trajanja postopka. Poleg tega se v skladu s prehodnimi določbami zakona iz leta 2014 nova ureditev uporabi tudi za pravna sredstva, o katerih ob uveljavitvi zakona še ni bilo odločeno. A. A. Tallu je bila, kot je navedla belgijska vlada, dejansko ponujena možnost, da po uveljaviti zakona iz leta 2014 vloži novo tožbo, pri čemer je bil opozorjen, da se bo v nasprotnem primeru tožba, ki jo je vložil pred uveljavitvijo omenjenega zakona in o kateri še ni bilo odločeno, v vsakem primeru obravnavala v skladu z novo ureditvijo.

36. Sodišče je predložitveno sodišče pozvalo, naj se opredeli glede posledic, ki jih ima nova zakonodaja za postopek v glavni stvari. Tribunal du travail (delovno sodišče v Liegu) je 19. januarja 2015 odgovorilo, da spor glede obdobja od 18. februarja 2014 do 31. maja 2014 še ni razrešen in da ne umika svojega predloga za sprejetje predhodne odločbe. [9]

37. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz besedila in sistematike člena 267 PDEU izhaja, da „postopek predhodnega odločanja predpostavlja, da mora pred nacionalnimi sodišči dejansko potekati spor, v okviru katerega se od teh sodišč zahteva, da izdajo odločbo, v kateri bo mogoče upoštevati predhodno odločbo Sodišča“ [10].

9 — Dobeseden odgovor sodišča je bil: „Tribunal du travail de Liège – division Huy mora o sporu še vedno odločiti v delu, ki se nanaša na obdobje od 18. februarja 2014 do 31. maja 2014, ko je začel veljati zakon z dne 10. aprila 2014. Na obravnavi 5. novembra 2014 je bilo sklenjeno, da se zadeva ponovno vpiše na seznam nerešenih zadev, odločanje v njej pa prekine do sprejetja odločbe Sodišča Evropske unije“.

10 — Zadeva Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, točka 26), ob napotilu na sodbo v zadevi García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, točka 27, in tam navedena sodna praksa).

38. Res je da, „v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči na podlagi člena 267 PDEU le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču“. [11]

39. Vendar prav tako drži, da se je v obravnavanem primeru težko ne strinjati s presojo CPAS Huy, Fedasil, belgijske vlade in Komisije, da je vprašanje predložitvenega sodišča postalo hipotetično, saj ima A. A. Tall zdaj pravico do pravnega sredstva z lastnostmi, ki jih je zahteval za pravno sredstvo, ki ga je vložil pred uveljavitvijo zakona iz leta 2014, torej do pravnega sredstva, ki je suspenzivno, o katerem se odloča z neomejeno pristojnostjo in katerega učinkovitost je podprta s tem, da ima vlagatelj med njegovo obravnavo možnost dostopa do materialne pomoči.

40. V skladu s spremembo zakonodaje, opravljeno z zakonom iz leta 2014, imajo namreč pravna sredstva zoper neobravnavanje naknadnih prošenj za azil od uveljavitve omenjenega zakona 31. maja 2014 suspenzivni učinek, o njih pa se odloča z neomejeno pristojnostjo, pri čemer je vlagateljem med trajanjem postopka zagotovljena materialna pomoč. Ta nova ureditev se ne uporabi le za prošnje, vložene po 31. maju 2014, ampak tudi – na podlagi prehodnih določb zakona iz leta 2014 –za te, ki so se na ta datum obravnavale v skladu s prejšnjo ureditvijo.

41. Zato je vprašanje, ki ga je postavilo Tribunal du travail (delovno sodišče), torej, ali je s pravom Unije združljiva zakonska ureditev, ki se je uporabljala pred uveljavitvijo zakona iz leta 2014, postalo povsem neupoštevno, saj se ta ureditev za postopek v glavni stvari več ne more uporabiti. Tožba, ki jo je vložil A. A. Tall in o kateri je v tem postopku treba odločiti, se mora v skladu z določbami zakona iz leta 2014 zdaj obravnavati kot suspenzivno pravno sredstvo, o katerem se odloča z neomejeno pristojnostjo, pri čemer ima A. A. Tall po potrebi med trajanjem postopka pravico do primerne materialne pomoči.

42. Kljub takemu položaju Tribunal du travail (delovno sodišče) vztraja pri stališču, da je vprašanje upoštevno. Vendar v zvezi s tem ni podalo nobenega razloga, ampak se je omejilo na navedbo, da mora o sporu še vedno odločiti „v delu, ki se nanaša na obdobje od 18. februarja 2014 do 31. maja 2014, ko je začel veljati zakon z dne 10. aprila 2014“, in da je sklenilo odločanje prekiniti „do sprejetja odločbe Sodišča Evropske unije“.

43. Pri prizadevanju, da bi razumeli razloge, ki bi lahko bili podlaga za odločitev predložitvenega sodišča, bi se bilo morda mogoče opreti na podatek, da je A. A. Tall ostal brez materialne pomoči, ki bi mu pripadala v obdobju od 18. februarja 2014 do 31. maja 2014, torej v vmesnem razdobju pred uveljavitvijo zakona iz leta 2014, pri čemer pa retroaktivnost omenjenega zakona morda ne učinkuje v takem obsegu, da bi bila za osebe, ki so pravno sredstvo vložile v skladu z ureditvijo, ki se je uporabljala do 31. maja 2014, določena tudi pravica dostopa do te pomoči.

44. Z drugimi besedami, čeprav ni dvoma, da se tožba, ki jo je vložil A. A. Tall od uveljavitve zakona iz leta 2014 obravnava v skladu z novo ureditvijo – kar vključuje možnost materialne pomoči od 31. maja 2014 –morda ni tako jasno, ali lahko A. A. Tall v skladu z novim zakonom zahteva tudi pomoč, ki jo je v skladu s prej veljavno zakonodajo prenehal prejemati. Če bi to držalo, potem bi bilo vprašanje o združljivosti nacionalne zakonodaje, ki se je uporabljala pred uveljavitvijo zakona iz leta 2014, s pravom Unije upoštevno, saj bi v primeru ugotovitve, da A. A. Tall te pomoči ne more zahtevati, obstajala možnost, da je imel pravico do pomoči, ki pa mu v spornem obdobju na podlagi te zakonodaje ni bila priznana.

11 — Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, točka 24).

45. Vendar je bilo z navedbami strank med obravnavo zadovoljivo pojasnjeno, da zakon iz leta 2014 retroaktivno učinkuje v polnem obsegu, torej tudi glede vprašanja materialne pomoči, tako da ima A. A. Tall od njegove uveljavitve poleg pravice do suspenzivnega pravnega sredstva, o katerem se odloča z neomejeno pristojnostjo, tudi pravico do pomoči, do katere bi bil po potrebi lahko upravičen v obdobju od 18. februarja 2014 do 31. maja 2014.

46. To je dejansko razvidno iz podatkov, ki jih je med obravnavo navedla Fedasil in potrdila belgijska vlada. Iz razprave med strankami o tem vprašanju izhaja, da težava ni toliko to, ali v končni fazi retroaktivnost zakona iz leta 2014 velja tudi za pomoči – v zvezi s čemer ni bil podan noben argument, da ni tako – kot je izračun zneska pomoči, ki jih je A. A. Tall v spornem obdobju prenehal prejemati in do katerih bi bil zdaj na podlagi nove ureditve upravičen. V končni fazi bi šlo torej za določitev komponente materialne pomoči, ki je zaradi njene narave ni več mogoče povrniti *in natura*, ampak zgolj v obliki enakovrednega nadomestila, za kar je torej potreben izračun, pri katerem bi se upoštevale posebne okoliščine A. A. Talla; to pa je vprašanje, ki ga mora preučiti in rešiti predložitveno sodišče.

47. A. A. Tall je edina stranka, ki se s tem pristopom ne strinja; med obravnavo je po eni strani trdil, da suspenzivnost pravnega sredstva, uvedena z zakonom iz leta 2014, ne učinkuje retroaktivno, po drugi strani pa, da se še vedno uporablja člen 4 zakona o sprejemu, na podlagi katerega lahko oblasti osebam, ki vložijo naknadno prošnjo za azil, odvzamejo vso pomoč. Vendar vse kaže na to, da so bile z novo zakonsko ureditvijo v polnem obsegu odpravljene razlike, ki so prej obstajale med osebami, ki so vložile prvo prošnjo za azil, in osebami, ki so vložile naknadne prošnje, in sicer tako glede suspenzivnosti pravnega sredstva kot pravice do prejemanja pomoči.

48. Ta ugotovitev, izpeljana na podlagi podatkov, ki so jih med obravnavo navedle stranke, in iz razprave, ki jo je bilo v zvezi s tem mogoče opraviti, je bila poleg tega potrjena tudi s sodbo belgijskega ustavnega sodišča z dne 7. maja 2015, v kateri je bilo ugotovljeno, da je bila z zakonom iz leta 2014 odpravljena razlika v obravnavi obeh kategorij prosilcev za azil. [12]

49. Skratka, če se, kot vse kaže, retroaktivnost zakona iz leta 2014 nanaša tudi na pomoči, ki se v spornem obdobju niso več prejemale, je po mojem mnenju jasno, da je vprašanje, ki ga je postavilo Tribunal du travail (delovno sodišče), postalo brezpredmetno, saj se nanaša na nacionalno ureditev, ki se zaradi zgornjih ugotovitev nikakor ne uporablja več za položaj A. A. Talla, ki ima od 31. maja 2014 na voljo pravno sredstvo, katerega lastnosti ustrezajo tem, ki naj bi jih po mnenju Tribunal du travail (delovno sodišče) moralo imeti v skladu z Direktivo 2005/85 in členom 47 Listine.

50. Poleg tega je očitno, da predmeta vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, ni mogoče razširiti tako, da bi bil v njem zajet tudi zakon iz leta 2014. Zdi se, da si za to prizadeva A. A. Tall, ki je na obravnavi obširno grajal omenjeni zakon in trdil, da tudi nova zakonska ureditev ni združljiva s pravom Unije. Tak pristop je očitno povsem nesprejemljiv, saj mora biti vprašanje strogo omejeno na okvir, v kakršnem ga je postavilo Tribunal du travail (delovno sodišče), ki pa nikakor ni izrazilo dvomov v zvezi z zakonom iz leta 2014.

51. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je obravnavano vprašanje za predhodno odločanje postalo brezpredmetno in da ni primerno, da se poda vsebinski odgovor.

VII – **Predlog**

52. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je obravnavano vprašanje za predhodno odločanje zato, ker je postalo brezpredmetno, nedopustno.

12 — Sodba št. 56/2015 z dne 7. maja 2015, B.7. A. A. Tall je na obravnavi navedel, da je belgijsko ustavno sodišče to sodbo sprejelo naslednji dan.