Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

20. listopada 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2004/83/EZ – Minimalni standardi uvjeta za dobivanje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita – Nacionalno procesno pravilo koje za podnošenje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu predviđa rok od petnaest radnih dana od obavijesti o odbijanju zahtjeva za azil – Procesna autonomija država članica – Načelo ekvivalentnosti – Načelo djelotvornosti – Dobro odvijanje postupka ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu – Dobro odvijanje postupka vraćanja – Neusklađenost“

U predmetu C-429/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska), odlukom od 29. srpnja 2015., koju je Sud zaprimio 5. kolovoza 2015., u postupku

Evelyn Danqua

protiv

Minister for Justice and Equality,

Irska,

Attorney General,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. lipnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za E. Danqua, M. Trayers, *solicitor*, P. O'Shea, *BL* i C. Power, *SC*,

— za Minister for Justice and Equality, R. Cotter i E. Creedon, u svojstvu agenata, uz asistenciju F. O'Sullivan, *BL* i R. Barron, *SC*,

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i X. Lewis, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: engleski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. lipnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje načela ekvivalentnosti.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Evelyn Danqua, ganske državljanke, s jedne strane, i Minister for Justice and Equality (ministar pravosuđa i jednakosti, Irska) (u daljnjem tekstu: ministar), Irske te Attorney General, s druge strane, u svezi s odbijanjem ministra da ispita zahtjev zainteresirane osobe za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

Pravni okvir

Direktiva 2004/83/EZ

3 U skladu s člankom 2. točkama (a), (e) i (f) Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304., str. 12. i ispravak SL 2005, L 204, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.):

„(a) ‚međunarodna zaštita' znači status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako je definirano u točkama (d) i (f);

[...]

(e) ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu' znači državljanin treće zemlje [...] koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla [...], bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15. [...];

(f) ‚status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita' znači priznavanje, od strane države članice, državljana treće zemlje [...] kao osobe koja ispunjava uvjete za dobivanje supsidijarne zaštite".

4 Članak 18. te direktive glasio je:

„Države članice odobravaju supsidijarnu zaštitu državljanima treće zemlje [...] koj[i] ispunjavaju uvjete za dobivanje supsidijarne zaštite u skladu s poglavljima II. i V."

Direktiva 2005/85/EZ

5 Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13. i ispravak u SL 2006., L 236, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str 19.) određuje, među ostalim, prava tražitelja azila.

6 Na temelju njezina članka 3. stavka 1., ta se direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za azil podnesene na području država članica.

7 Članak 3. stavak 3. navedene direktive predviđa:

„Ako države članice koriste ili uvedu postupak prema kojem se zahtjevi za azil ispituju kao zahtjevi na temelju Konvencije [o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda*, svezak 189., str. 150., br. 2545 [1954])] i kao zahtjevi za druge vrste međunarodne zaštite osigurane u okolnostima definiranim u članku 15. Direktive [2004/83], one primjenjuju ovu Direktivu tijekom cijelog postupka."

Glavni postupak i prethodna pitanja

8 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je E. Danqua, ganska državljanka, podnijela 13. travnja 2010. u Irskoj zahtjev za dobivanje statusa izbjeglice, pri čemu je taj zahtjev obrazložen strahom zainteresirane osobe da će biti podvrgnuta praksi *trokosi*, obliku ritualnog ropstva koje se prakticira u Gani i pogađa pretežno žene.

9 Refugee Applications Commissionner (Povjerenik za zahtjeve za dobivanje statusa izbjeglice, Irska) u izvješću od 16. lipnja 2010. u svezi s tim zahtjevom izdao je negativnu preporuku zbog nedostatka njegove vjerodostojnosti. Tu je preporuku po žalbi potvrdio Refugee Appeals Tribunal (Žalbeni sud za izbjeglice, Irska), odlukom od 13. siječnja 2011.

10 Ministar je 9. veljače 2011. dostavio E. Danqua odluku o odbijanju njezina zahtjeva za azil i priopćio joj da namjerava naložiti njezino protjerivanje (proposal to deport), obavijestivši je, među ostalim, o mogućnosti da u roku od petnaest radnih dana od dostave te odluke može podnijeti zahtjev za supsidijarnu zaštitu.

11 Nakon te odluke, Refugee Legal Service (Pravna služba za izbjeglice, Irska) obavijestio je E. Danqua da zbog tog odbijanja ne može dobiti pomoć u okviru njegovih postupanja s ciljem ostvarivanja supsidijarne zaštite.

12 Pravna služba za izbjeglice podnijela je, međutim, u ime E. Danqua, zahtjev za odobrenje boravka iz humanitarnih razloga.

13 Dopisom od 23. rujna 2013. ministar je obavijestio E. Danqua da je taj zahtjev odbijen i da je 17. rujna 2013. u odnosu na zainteresiranu osobu donesena odluka o vraćanju.

14 E. Danqua je 8. listopada 2013. podnijela zahtjev za supsidijarnu zaštitu.

15 Dopisom od 5. studenoga 2013. ministar je obavijestio E. Danqua da se njezin zahtjev za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita ne može odobriti jer nije podnesen u roku od petnaest radnih dana, navedenom u obavijesti o odluci ministra od 9. veljače 2011. o odbijanju zahtjeva zainteresirane osobe za azil.

16 E. Danqua je pobijala tu odluku pred High Courtom (Visoki sud, Irska), pozivajući se, među ostalim, na povredu načela ekvivalentnosti zbog obveze tražitelja supsidijarne zaštite da poštuje rok, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, za podnošenje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, dok se poštovanje sličnog roka ne zahtijeva za podnošenje zahtjeva za azil.

17 U presudi od 16. listopada 2014., High Court (Visoki sud) odbio je tužbu E. Danqua, utvrdivši, među ostalim, da načelo ekvivalentnosti nije primjenjivo u ovom slučaju, jer je zainteresirana osoba uspoređivala dva procesna pravila utemeljena na pravu Unije.

18 Dana 13. studenoga 2014. E. Danqua podnijela je žalbu na tu presudu pred Court of Appeal (Žalbeni sud). Zainteresirana je osoba pred tim sudom ponovila argumentaciju da je nametanjem obveze tražitelja supsidijarne zaštite da poštuje rok, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, povrijeđeno načelo ekvivalentnosti, jer ne postoji sličan rok primjenjiv na osobe koje su podnijele zahtjev za dobivanje statusa izbjeglice.

19 Court of Appeal (Žalbeni sud), iako postavlja pitanje relevantnosti načela ekvivalentnosti u ovom predmetu, smatra da zahtjev za azil može biti primjereno mjerilo usporedbe s ciljem osiguranja poštovanja načela ekvivalentnosti.

20 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako se većina zahtjeva za azil obrađuje u okviru sustava uspostavljenog Direktivom 2004/83, države članice mogu i dalje, barem u teoriji, odobriti azil u skladu sa svojim nacionalnim pravom. S obzirom na to, zahtjevi za azil mogu biti dijelom obuhvaćeni pravom Unije, a dijelom nacionalnim pravom.

21 Glede obveze tražitelja supsidijarne zaštite da poštuje rok poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku za podnošenje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, sud koji je uputio zahtjev smatra da je taj rok opravdan objektivnim razlozima. Naime, za nacionalni propis koji je bio na snazi prije objave presude od 8. svibnja 2014. N. (C-604/12, EU:C:2014:302) bilo je svojstveno postojanje dvaju zasebnih uzastopnih postupaka radi ispitivanja zahtjeva za azil i zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, a kojim je ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu bilo zavisno od prethodnog odbijanja zahtjeva za dobivanje statusa izbjeglice.

22 Prema mišljenju tog suda, svrha propisa koji je bio na snazi u vrijeme nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku bila je osigurati da se sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu postupa u razumnom roku.

23 U tim je okolnostima Court of Appeal (Žalbeni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se sa zahtjevom za azil, uređenim domaćim zakonodavstvom koje odražava obveze države članice prema Direktivi [2004/83] o standardima za kvalifikaciju valjano usporediti zahtjev za supsidijarnu zaštitu u svrhu primjene načela ekvivalentnosti?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrdan, je li u tu svrhu od značaja da rok određen u pogledu zahtjeva za supsidijarnu zaštitu služi važnom interesu osiguravanja da se zahtjeve za međunarodnu zaštitu rješava u razumnom roku?”

O prethodnim pitanjima

24 Svojim dvama pitanjima, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li načelo ekvivalentnosti tumačiti na način da mu se protivi nacionalno procesno pravilo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se za podnošenje zahtjeva za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita propisuje prekluzivni rok od petnaest radnih dana od obavijesti nadležnog tijela o mogućnosti odbijenog tražitelja zahtjeva za azil da podnese takav zahtjev.

25 Kao prvo, valja podsjetiti da Direktiva 2004/83 ne sadržava procesna pravila koja se primjenjuju na ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

26 Direktivom 2005/85 utvrđeni su minimalni standardi koji se odnose na postupke ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te su točno određena prava tražitelja azila. Članak 3. stavci 1. i 3. te direktive navodi da se ona primjenjuje na zahtjeve za azil koji su ispitani kao zahtjevi utemeljeni na Konvenciji o statusu izbjeglica, potpisanoj u Ženevi 28. srpnja 1951., kao i na zahtjeve za druge vrste međunarodne zaštite koja se odobrava u okolnostima utvrđenim u članku 15. Direktive 2004/83.

27 Međutim, Sud je presudio da se Direktiva 2005/85 primjenjuje na zahtjeve za supsidijarnu zaštitu samo kada država članica uvede jedinstven postupak u okviru kojeg ispituje zahtjev u odnosu na dva oblika međunarodne zaštite, to jest u odnosu na onaj koji se odnosi na status izbjeglice i na onaj koji je vezan uz supsidijarnu zaštitu (presuda od 8. svibnja 2014., N., C-604/12, EU:C:2014:302, t. 39.).

28 Međutim, iz spisa proizlazi da to nije bio slučaj u Irskoj na dan nastanka činjenica u glavnom postupku.

29 Iz toga slijedi da je, u nedostatku pravila određenih pravom Unije u vezi s procesnim načinima glede ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, koji se primjenjuju u Irskoj, na unutarnjem pravnom poretku te države članice da odredi te načine, pod uvjetom da ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja udrugama za zaštitu potrošača dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2014., N., C-604/12, EU:C:2014:302, , t. 41. i navedenu sudsku praksu).

30 Glede načela ekvivalentnosti, valja podsjetiti da poštovanje tog načela zahtijeva ujednačenu primjenu nacionalnog pravila na postupke zasnovane na povredi prava Unije i one zasnovane na nacionalnom pravu (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2015., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, t. 74.).

31 Sud koji je uputio zahtjev izražava dvojbe glede pitanja predstavlja li zahtjev za dobivanje statusa izbjeglice odgovarajući temelj za usporedbu sa zahtjevom za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita, s ciljem osiguranja poštovanja tog načela.

32 U ovom slučaju, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 54. i 58. svojeg mišljenja, situacija u glavnom postupku odnosi se na dva postupka utemeljena na pravu Unije, to jest na zahtjev zainteresirane osobe za dobivanje statusa izbjeglice odnosno na njezin zahtjev za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

33 Nadalje, valja istaknuti da, prema samom tekstu prvog pitanja, nacionalno zakonodavstvo koje uređuje ispitivanje zahtjeva za azil „odražava” obveze država članica prema Direktivi 2004/83.

34 Osim toga, iz elemenata kojima Sud raspolaže ne proizlazi da irsko pravo u području azila sadržava nacionalna materijalna pravila koja nadopunjuju pravo Unije.

35 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da, u situaciji poput one u glavnom postupku, koja se odnosi na dvije vrste zahtjeva, koji se oba temelje na pravu Unije, pozivanje na načelo ekvivalentnosti nije relevantno.

36 Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda ustanovljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da donese odluku u postupku koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja (presuda od 28. travnja 2016., Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, t. 30. i navedena sudska praksa).

37 Nadalje, zadaća je Suda da nacionalnom sudu dostavi sve elemente za tumačenje prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu pred tim sudom, bez obzira na to je li se sud koji je uputio zahtjev prilikom postavljanja navedenih pitanja na njih pozvao ili nije (vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 2006., Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

38 U ovom slučaju, u tu svrhu, dva pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev treba shvatiti kao da se njima želi saznati može li se načelo djelotvornosti tumačiti na način da mu se protivi nacionalno procesno pravilo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se za podnošenje zahtjeva za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita propisuje prekluzivni rok od petnaest radnih dana od obavijesti nadležnog tijela o mogućnosti odbijenog tražitelja zahtjeva za azil da podnese takav zahtjev.

39 Glede tog načela, kao što je navedeno u točki 29. ove presude, nacionalno procesno pravilo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, ne smije biti uređeno na način da praktično onemogući ili pretjerano otežа izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije. Stoga, takvo pravilo mora, u ovom slučaju, osobama koje traže supsidijarnu zaštitu osigurati djelotvoran pristup pravima koja im dodjeljuje Direktiva 2004/83.

40 Valja, stoga, ispitati, pitanje je li E. Danqua, koja traži supsidijarnu zaštitu, stvarno u mogućnosti ostvariti svoja prava na temelju Direktive 2004/83, to jest, u ovom slučaju, pravo podnošenja zahtjeva za dobivanje te zaštite i, u slučajevima kada su ispunjeni uvjeti potrebni za ostvarivanje navedene zaštite, pravo da joj se prizna status koji joj je dodijeljen tom zaštitom.

41 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da, u skladu s nacionalnim procesnim pravilom o kojem je riječ u glavnom postupku, tražitelj supsidijarne zaštite ne može više, načelno, podnijeti zahtjev za dobivanje statusa dodijeljenog tom zaštitom nakon isteka roka od petnaest radnih dana od obavijesti o odbijanju njegova zahtjeva za dobivanje statusa izbjeglice.

42 S tim u svezi, valja navesti da je Sud već utvrdio da svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna procesna odredba nemogućom ili pretjerano teškom primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima. U tu svrhu valja osobito uzeti u obzir, ako je potrebno, zaštitu prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2015., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, , t. 41., i navedenu sudsku praksu).

43 U ovom slučaju, valja ispitati, konkretnije, može li prekluzivni rok poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku biti opravdan osiguranjem dobrog odvijanja postupka ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, uzimajući u obzir posljedice koje iz toga proizlaze za primjenu prava Unije (vidjeti, po analogiji, presudu od 3. rujna 2009., Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, t. 28.).

44 Glede prekluzivnih rokova, Sud je utvrdio da je na državama članicama da za nacionalne propise koji ulaze u područje primjene prava Unije utvrde rokove posebno s obzirom na to koliko su odluke koje treba donijeti važne za dotične osobe, na složenost postupaka i primjenjivog zakonodavstva, na broj osoba na koje se propisi mogu odnositi i na ostale javne i privatne interese koje je potrebno uzeti u obzir (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 29. listopada 2009., Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, t. 48.).

45 Glede zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku, valja napomenuti da, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 75. do 78. svojega mišljenja, postupak ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu ima posebnu važnost jer omogućava tražiteljima međunarodne zaštite očuvanje njihovih najosnovnijih prava dodjelom takve zaštite.

46 U tom kontekstu, uzimajući u obzir poteškoće s kojima se takvi tražitelji mogu suočiti zbog, među ostalim, ljudski i materijalno teške situacije u kojoj se mogu naći, valja utvrditi da se pokazuje da je prekluzivni rok poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku osobito kratak i ne osigurava u praksi svim tražiteljima djelotvornu mogućnost da podnesu zahtjev za dobivanje supsidijarne zaštite i da im, po potrebi, bude dodijeljen status odobren tom zaštitom. Stoga se takav rok ne može razumno opravdati ciljem osiguranja dobrog odvijanja postupka ispitivanja zahtjeva za dodjelu tog statusa.

47 To se utvrđenje ne može, štoviše, dovesti u pitanje potrebom da se osigura djelotvornost postupaka vraćanja, jer rok o kojem je riječ u glavnom postupku nije izravno vezan za postupak vraćanja, nego za odbijanje zahtjeva za dobivanje statusa izbjeglice.

48 Prema tomu, valja utvrditi da nacionalno procesno pravilo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, može ugroziti djelotvoran pristup tražitelja supsidijarne zaštite pravima koja im dodjeljuje Direktiva 2004/83.

49 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da načelo djelotvornosti treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno procesno pravilo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se za podnošenje zahtjeva za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita propisuje prekluzivni rok od petnaest radnih dana od obavijesti nadležnog tijela o mogućnosti odbijenog tražitelja zahtjeva za azil da podnese takav zahtjev.

Troškovi

50 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Načelo djelotvornosti treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno procesno pravilo, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se za podnošenje zahtjeva za dobivanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita propisuje prekluzivni rok od petnaest radnih dana od obavijesti nadležnog tijela o mogućnosti odbijenog tražitelja zahtjeva za azil da podnese takav zahtjev.

Potpisi