



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 5. decembra 2019¹

Vec C-564/18

**LH
proti
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Správny a pracovný súd v Budapešti, Maďarsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spoločná politika v oblasti azylu a doplnkovej ochrany –
Spoločné konania o poskytovaní medzinárodnej ochrany – Smernica 2013/32/EÚ – Článok 33 –
Dôvody neprípustnosti – Výlučný charakter – Článok 46 ods. 3 – Článok 47 Charty základných práv
Európskej únie – Právo na účinný opravný prostriedok – Lehota 8 dní na rozhodnutie súdu“

I. Úvod

1. Smernica 2013/32/EÚ² stanovuje päť situácií, v ktorých možno žiadosť o medzinárodnú ochranu považovať za neprípustnú. Pre tento prípad sú relevantné dve z týchto situácií: keď tretiu krajinu možno považovať za „prvú krajinu azylu“ alebo za „bezpečnú tretiu krajinu“ pre dotknutého žiadateľa.
2. Môže členský štát prijať pravidlo umožňujúce jeho orgánom považovať žiadosti podané žiadateľmi, ktorí prichádzajú do tohto členského štátu cez tretiu krajinu považovanú za „bezpečnú tranzitnú krajinu“, ako neprípustné, čím fakticky pridáva ďalšiu kategóriu do zoznamu v článku 33 nariadenia 2013/32?
3. Môže byť súdne preskúmanie správnych rozhodnutí o neprípustnosti žiadostí navyše podmienené lehotou 8 dní?

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

II. Právny rámec

A. Európske právo

4. Podľa odôvodnenia 43 smernice 2013/32 „členské štáty by mali posúdiť všetky žiadosti z vecnej stránky, t. j. posúdiť, či je daný žiadateľ oprávnený na medzinárodnú ochranu v súlade so smernicou 2011/95/EÚ, pokiaľ táto smernica neustanovuje inak, najmä tam, kde možno odôvodnene predpokladať, že by iná krajina vykonala posúdenie alebo poskytla dostatočnú ochranu. Členské štáty by najmä nemali byť povinné posúdiť vecnú stránku žiadosti o medzinárodnú ochranu, ak prvá krajina azylu priznala žiadateľovi postavenie utečenca alebo inú dostatočnú ochranu a žiadateľ bude prijatý späť do uvedenej krajiny“.

5. V odôvodnení 44 smernice 2013/32 sa uvádza, že „členské štáty by nemali byť povinné posúdiť vecnú stránku žiadosti o medzinárodnú ochranu, ak na základe dostatočnej väzby medzi žiadateľom a treťou krajinou, ako ju definuje vnútroštátne právo, možno odôvodnene predpokladať, že žiadateľ bude žiadať o ochranu v tejto tretej krajine a existujú dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude do tejto krajiny prijatý alebo prijatý späť. Členské štáty by mali postupovať na tomto základe, len ak by tento konkrétny žiadateľ bol v bezpečí v tejto dotknutej tretej krajine. S cieľom zabrániť sekundárnemu pohybu žiadateľov by sa mali stanoviť spoločné zásady, na základe ktorých budú členské štáty posudzovať alebo označovať tretie krajiny ako bezpečné“.

6. Článok 33 smernice 2013/32 sa týka „neprípustných žiadostí“. Znie takto:

„1. Okrem prípadov, v ktorých sa žiadosť neposudzuje v súlade s nariadením (EÚ) č. 604/2013, od členských štátov sa nevyžaduje, aby posudzovali, či žiadateľ spĺňa požiadavky na priznanie medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ v prípade, že sa žiadosť považuje za neprípustnú podľa tohto článku.

2. Členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú, iba ak:

- a) iný členský štát poskytol medzinárodnú ochranu;
- b) krajina, ktorá nie je členským štátom, sa považuje za prvú krajinu azylu pre žiadateľa podľa článku 35;
- c) krajina, ktorá nie je členským štátom, sa podľa článku 38 považuje za bezpečnú tretiu krajinu pre žiadateľa;
- d) žiadosť predstavuje následnú žiadosť, pričom sa neobjavili ani neboli žiadateľom predložené nové skutočnosti alebo zistenia súvisiace s posúdením, či žiadateľ spĺňa požiadavku na uznanie za osobu požievajúcu medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2011/95/EÚ; alebo
- e) žiadosť podáva osoba závislá na žiadateľovi po tom, ako podľa článku 7 ods. 2 súhlasila s tým, že jej prípad bude súčasťou žiadosti podanej v jej mene, a neexistujú nijaké skutočnosti týkajúce sa situácie tejto závislej osoby, ktoré by odôvodňovali osobitnú žiadosť.“

7. Článok 35 smernice 2013/32 sa týka „konceptie prvej krajiny azylu“. Uvádza sa v ňom, že:

„Krajinu možno považovať za prvú krajinu azylu konkrétneho žiadateľa, ak:

- a) bol v tejto krajine uznaný za utečenca a stále môže využívať túto ochranu, alebo

b) využíva inú dostatočnú ochranu v tejto krajine vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia,

za predpokladu, že bude do tejto krajiny prijatý späť.

Pri uplatňovaní koncepcie prvej krajiny azylu na osobitnú situáciu žiadateľa môžu členské štáty vziať do úvahy článok 38 ods. 1 Žiadateľ má možnosť vzniesť námietku voči uplatneniu koncepcie prvej krajiny azylu na jeho konkrétnu situáciu.“

8. Článok 38 sa týka „koncepcie bezpečnej tretej krajiny“. Uvádza sa v ňom:

„1. Členské štáty môžu uplatňovať koncepciu bezpečnej tretej krajiny, len ak sú príslušné orgány presvedčené, že so žiadateľom o medzinárodnú ochranu sa v dotknutej tretej krajine bude zaobchádzať podľa nasledujúcich zásad:

- a) nebude ohrozený jeho život ani sloboda z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania politického názoru;
- b) neexistuje žiadne riziko vážneho bezprávia, ako sa vymedzuje v smernici 2011/95/EÚ;
- c) rešpektuje sa zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia podľa Ženevského dohovoru;
- d) rešpektuje sa zákaz odsunu, ktorý by bol v rozpore so zákazom mučenia a krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, ako je uvedené v medzinárodnom práve a
- e) existuje možnosť žiadať o postavenie utečenca a v prípade jeho priznania požívať ochranu podľa Ženevského dohovoru.

2. Uplatňovanie koncepcie bezpečnej tretej krajiny podlieha pravidlám stanoveným vo vnútroštátnom práve vrátane:

- a) pravidiel vyžadujúcich existenciu spojenia medzi žiadateľom a dotknutou treťou krajinou, na základe ktorého by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny;
- b) pravidiel o metodike, akou sa príslušné orgány ubezpečia, že v prípade konkrétnej krajiny alebo konkrétneho žiadateľa možno uplatniť koncepciu bezpečnej tretej krajiny. Súčasťou tejto metodiky bude posúdenie bezpečnosti krajiny pre konkrétneho žiadateľa v každom jednotlivom prípade a/alebo vnútroštátne určenie krajín, ktoré sa považujú za všeobecne bezpečné;
- c) pravidiel, ktoré v súlade s medzinárodným právom umožňujú individuálne posúdenie toho, či dotknutá tretia krajina je pre konkrétneho žiadateľa bezpečná, ktoré prinajmenšom umožnia žiadateľovi napadnúť uplatňovanie koncepcie bezpečnej tretej krajiny z dôvodu, že tretia krajina nie je v jeho konkrétnej situácii bezpečná. Žiadateľovi sa tiež umožní namietať proti existencii spojenia medzi ním a treťou krajinou podľa písmena a).

...“

9. Článok 46 sa týka „práva na účinný opravný prostriedok“. Znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby žiadatelia mali právo na účinný opravný prostriedok pred súdom proti:

a) rozhodnutiu o ich žiadosti o medzinárodnú ochranu vrátane rozhodnutia:

...

ii) považovať žiadosť za neprípustnú podľa článku 33 ods. 2;

...

...

3. V záujme dosiahnutia súladu s odsekom 1 členské štáty zabezpečia, aby účinný opravný prostriedok zahŕňal posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc* vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa.

...

10. Členské štáty môžu stanoviť lehoty, v ktorých musí súd podľa odseku 1 preskúmať rozhodnutie rozhodujúceho orgánu.

...“

B. Vnútroštátne právo

10. Podľa § 51 ods. 2 písm. f) menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zákon č. LXXX z roku 2007 o práve na azyl) (ďalej len „zákon o práve na azyl“) žiadosť je neprípustná, ak „žadateľ prišiel do Maďarska cez krajinu, kde nie je vystavený prenasledovaniu v zmysle § 6 ods. 1, ani riziku vážneho bezprávia v zmysle § 12 ods. 1, alebo v ktorej je zaručená primeraná úroveň ochrany“.

11. § 53 ods. 4 zákona o práve na azyl stanovuje lehotu 8 dní na súdnu fázu azylového konania v prípade neprípustných žiadostí.

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

12. Žalobca vo veci samej je sýrsky občan kurdskej národnosti, ktorý 19. júla 2018 podal žiadosť o medzinárodnú ochranu.

13. Príslušný azylový orgán, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Úrad pre prisťahovalectvo a azyl, Maďarsko) (ďalej len „imigračný úrad“), rozhodol, že žiadosť je neprípustná, a vyhlásil, že zásada zákazu vyhostenia sa na prípad žiadateľa neuplatňuje. Prijal rozhodnutie o návrate, ktorým uložil žiadateľovi povinnosť opustiť územie Európskej únie a vrátiť sa na územie Srbskej republiky, a nariadil jeho odsun na účely vykonania tohto rozhodnutia. Zároveň uložil žiadateľovi zákaz vstupu a pobytu na dva roky.

14. Žiadateľ podal proti uvedenému rozhodnutiu správnu žalobu na vnútroštátny súd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Budapešti, Maďarsko).

15. Žalobca tvrdí, že rozhodnutie imigračného úradu je protiprávne a musí byť zrušené. Ďalej tvrdí, že o jeho žiadosti o priznanie postavenia utečenca musí byť rozhodnuté, keďže § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl, podľa ktorého imigračný úrad vyhodnotil jeho žiadosť ako neprípustnú, porušuje právo EÚ. Je to tak z dôvodu, že zakladá nový dôvod neprípustnosti založený na koncepcii „bezpečnej tranzitnej krajiny“, ktorý nie je stanovený v článku 33 smernice 2013/32.

16. Imigračný úrad v podstate tvrdí, že § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl sa musí posudzovať v jeho historickom kontexte: zákonodarca sa snažil navrhnúť pravidlá, ktoré okrem iného reagujú na ťažkosti vyplývajúce zo značného počtu žiadateľov.

17. Okrem toho má vnútroštátny súd pochybnosti o primeranosti lehoty 8 dní, v rámci ktorej musí preskúmať rozhodnutie imigračného úradu, ktorým bola žiadateľova žiadosť vyhlásená za neprípustnú.

18. Za týchto okolností Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Budapešti) rozhodol prerušiť konanie a položil Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. Majú sa ustanovenia týkajúce sa neprípustných žiadostí podľa článku 33 [smernice 2013/32] vykladať v tom zmysle, že nebránia takej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej je žiadosť v rámci azylového konania neprípustná, ak žiadateľ prišiel do uvedeného členského štátu, Maďarska, cez krajinu, v ktorej nie je vystavený prenasledovaniu alebo riziku vážnej ujmy alebo kde je zaručená primeraná úroveň jeho ochrany?

2. Má sa článok 47 Charty základných práv [Európskej únie] a článok 31 [smernice 2013/32], vzhľadom na ustanovenia článkov 6 a 13 Európskeho dohovoru o ľudských právach vykladať v tom zmysle, že je v súlade s touto právnou úpravou právna úprava členského štátu, ktorá stanovuje záväznú lehotu 8 dní na konanie vo veci správneho súdnictva vo vzťahu k žiadostiam, ktoré boli vyhlásené za neprípustné v azylových konaniach?“

19. Vnútroštátny súd požiadal, aby sa tento návrh na začatie prejudiciálneho konania riešil v rámci naliehavého prejudiciálneho konania podľa článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Rozhodnutím z 19. septembra 2018 určená komora Súdneho dvora rozhodla tejto žiadosti nevyhovieť.

20. Žalobca, nemecká vláda, francúzska vláda, maďarská vláda a Európska komisia predložili písomné pripomienky. S výnimkou francúzskej vlády sa zúčastnili aj na pojednávaní, ktoré sa konalo 11. septembra 2019.

IV. Posúdenie

21. V prvej časti týchto návrhov navrhmem, aby bol zoznam (hmotnoprávných) dôvodov neprípustnosti uvedený v článku 33 ods. 2 smernice 2013/32 taxatívny. Keďže ďalší dôvod „bezpečnej tranzitnej krajiny“ nemožno zahrnúť pod existujúce koncepcie „prvej krajiny azylu“ alebo „bezpečnej tretej krajiny“, som povinný dospieť k záveru, že členským štátom sa skutočne bráni v prijatí takéhoto dodatočného dôvodu neprípustnosti (časť A).

22. Pokiaľ ide o druhú otázku, podobne ako v mojich paralelných návrhoch vo veci PG/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (vec C-406/18) (ďalej len „PG“), v prejednávanej veci navrhmem, že primeranosť predpísanej lehoty 8 dní závisí od toho, či umožňuje zaručiť procesné práva žiadateľa. To musí posúdiť vnútroštátny súd s ohľadom na osobitné okolnosti prípadu, so zreteľom na jeho povinnosť vykonať *ex nunc* posúdenie v plnom rozsahu, ale aj v rámci celkových okolností a podmienok, za ktorých tento súd vykonáva svoje súdne právomoci. Ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že so zreteľom na tieto úvahy nie je možné dodržať spornú lehotu, tento súd nesmie aplikovateľnú lehotu uplatniť a má dokončiť posúdenie čo najskôr po uplynutí tejto lehoty (časť B).

A. O prvej otázke: Dôvody neprípustnosti

23. Podľa § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl, ktorý bol zavedený od 1. júla 2018, sa žiadosť považuje za neprípustnú, keď žiadateľ príde do Maďarska cez tretiu krajinu, kde nie je vystavený prenasledovaniu alebo riziku vážneho bezprávia, alebo v ktorej je „zaručená dostatočná ochrana“³. V celých týchto návrhoch túto krajinu budem označovať ako „bezpečnú tranzitnú krajinu“, podobne ako túto skratku používa vnútroštátny súd, žalobca a zainteresované strany.

24. Maďarská vláda sa domnieva, že tento dôvod je zlučiteľný s pojmom „bezpečná tretia krajina“ podľa článku 33 ods. 2 písm. c) a článku 38 smernice 2013/32. Zdôrazňuje diskrečnú právomoc členských štátov pri transpozícii smernice a poznamenáva, že vo svojom predchádzajúcom znení sa vnútroštátne právne predpisy dôsledne riadili znením smernice 2013/32, ktorá sa však, najmä počas migračnej krízy, ukázala ako neuspokojivá. Maďarská vláda ďalej uvádza, že cieľom súčasných právnych predpisov je zabrániť vyhľadávaniu čo najvýhodnejšej jurisdikcie v azylových veciach. Podľa tejto vlády musí žiadateľ požiadať o azyl v prvej krajine, ktorá je pre neho bezpečná, a nie nevyhnutne v krajine, ktorú považuje za najlepšiu. Nový sporný dôvod odráža skutočnosť, že žiadateľ o azyl sa nemôže rozhodnúť nepožiadať o medzinárodnú ochranu v tretej krajine, v ktorej sa zdržiaval.

25. Všetky ostatné zainteresované strany (ako aj vnútroštátny súd) zdôrazňujú, že dôvod neprípustnosti „bezpečnej tranzitnej krajiny“ nie je stanovený v článku 33 ods. 2 smernice 2013/32. Tvrdia, že zoznam uvedený v tomto článku je jednoznačne taxatívny a neumožňuje členským štátom pridávať ďalšie kategórie.

26. Súhlasím. Na úvod je však potrebné objasniť, že pojem „neprípustnosť“ v článku 33 smernice 2013/32, o ktorom sa hovorí v prejednávanej veci, odkazuje na to, čo možno najlepšie nazvať „vecná“ neprípustnosť na rozdiel od „procesnej“ neprípustnosti.

27. Článok 33 ods. 2 smernice 2013/32 stanovuje, že členské štáty môžu za určitých okolností považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú (a teda ju vecne neposudzovať). Scenáre uvedené v písmenách a) až e) tohto článku sa zameriavajú na situácie, v ktorých nie je potrebné žiadne (alebo žiadne nové) vecné posúdenie žiadosti.⁴ Takáto „vecná“ neprípustnosť sa však líši od otázok všeobecnej procesnej neprípustnosti, ktoré môžu vzniknúť za rôznych okolností. Inými slovami skutočnosť, že dôvody „vecnej“ neprípustnosti boli harmonizované prostredníctvom smernice 2013/32, neznamená, že sa členským štátom bráni v udržiavaní alebo zavádzaní pravidiel týkajúcich sa rôznych aspektov procesnej (ne)prípustnosti, ako napríklad vo vzťahu k uplatniteľným lehotám, v rámci ktorých sa musí žiadosť podať; podmienkam na podanie žiadosti; spôsobilosti osôb konať, atď.

28. Pokiaľ ide konkrétne o dôvody vecnej neprípustnosti, som skutočne povinný dospieť k záveru, že článok 33 ods. 2 smernice 2013/32 predstavuje v tejto súvislosti taxatívny zoznam. Tento záver jasne vyplýva nielen zo znenia tohto ustanovenia („členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú, iba ak...“), ale aj z logiky a systematiky smernice,⁵ nedávno potvrdených Súdnym dvorom, aj keď v trochu odlišnom kontexte.⁶

29. Zostáva teda otázka, či je možné „bezpečnú tranzitnú krajinu“ zaradiť pod niektorý z dôvodov neprípustnosti uvedených v článku 33 ods. 2 smernice 2013/32. Z piatich stanovených dôvodov by v tomto ohľade mohli potenciálne prichádzať do úvahy iba tieto dva dôvody: „prvá krajina azylu“ a „bezpečná tretia krajina“, ako sú ďalej vymedzené v článkoch 35 a 38 smernice 2013/32.

3 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

4 Pozri bod 6 vyššie.

5 Ako je systematicky potvrdené v odôvodnení 43 smernice 2013/32, „členské štáty by mali posúdiť všetky žiadosti z vecnej stránky“, čo naznačuje, že prípady, v ktorých je možné upustiť od splnenia tejto povinnosti, sa musia považovať za výnimky a vykladať reštriktívne.

6 Rozsudok z 19. marca 2019, Ibrahim a i. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 76).

30. Postupne preskúmam každý z týchto dvoch dôvodov.

1. Prvá krajina azylu

31. Konceptia „prvej krajiny azylu“ je definovaná v článku 35 smernice 2013/32. Vzťahuje sa na dve situácie.

32. Prvá, podľa článku 35 písm. a) smernice 2013/32 sa vzťahuje na krajinu, v ktorej bol konkrétny žiadateľ uznaný za utečenca a stále môže využívať túto ochranu. Táto situácia zahŕňajúca postavenie utečenca, ktoré už bolo priznané a je stále dostupné žiadateľovi, sa zjavne nevzťahuje na bezpečnú tranzitnú krajinu a na základe dostupných informácií nie je relevantná na situáciu žiadateľa.

33. Druhá, podľa článku 35 písm. b) smernice 2013/32 sa konceptia „prvej krajiny azylu“ môže týkať krajiny, v ktorej konkrétny žiadateľ „využíva dostatočnú ochranu“, „vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, za predpokladu, že bude do tejto krajiny prijatý späť“.

34. Smernica 2013/32 nešpecifikuje, čo sa rozumie pod pojmom „dostatočná ochrana“. Rozsudok Súdneho dvora v rozsudku Alheto však v tomto ohľade poskytuje určité usmernenia. V tomto prípade Súdny dvor uplatnil koncepciu „dostatočnej ochrany“ v zmysle článku 35 písm. b) smernice 2013/32 na situáciu palestínskej žiadateľky zaregistrovanej v UNRWA⁷, ktorá prešla zo svojho obvyklého pobytu v pásme Gazy do Jordánskeho hášimovského kráľovstva. Ostala tam krátko⁸ pred pobytom v členskom štáte, kde podala žiadosť o medzinárodnú ochranu. UNRWA pôsobí a je uznávaná na území Jordánska a otázkou v podstate bolo, či by sa Jordánsko mohlo považovať za prvú krajinu azylu žiadateľky.

35. V tomto konkrétnom kontexte Súdny dvor rozhodol, že „dostatočnú ochranu“ v zmysle článku 35 písm. b) smernice 2013/32 možno považovať za poskytnutú osobe, ktorá využíva účinnú ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA, ak sa príslušná krajina „zaväzuje prijať dotknutú osobu späť po tom, čo táto osoba odišla z jej územia, aby požiadala o medzinárodnú ochranu v Únii“ a ak táto krajina „uznáva uvedenú ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA a dodržiava zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia a umožňuje tak dotknutej osobe bezpečne sa zdržiavať na jej území v dôstojných životných podmienkach tak dlho, ako to z dôvodu rizík na území jej obvyklého pobytu bude nevyhnutné“⁹.

36. Podobne ako v prípade článku 35 písm. a) smernice 2013/32, sa situácia podľa písmena b) toho istého ustanovenia zakladá na predpoklade, že konkrétny žiadateľ už môže ťažiť z určitého stupňa ochrany, ktorý mu môže byť stále poskytnutý.¹⁰

37. Tento „retrospektívny“ rozmer medzinárodnej ochrany, ktorá už bola poskytnutá (a stále je k dispozícii) žiadateľovi v zmysle článku 35 písm. b), je ďalej potvrdený názvom celého ustanovenia (prvá krajina azylu) a vysvetleniami poskytnutými v tejto súvislosti v odôvodnení 43 smernice 2013/32.

38. Z týchto skutočností vyplýva, že konceptia „prvej krajiny azylu“ podľa článku 35 písm. b) smernice 2013/32 sa zameriava na niečo úplne iné ako pojem „bezpečná tranzitná krajina“.

39. Po prvé je pravda, že skôr všeobecný pojem „dostatočná ochrana“, ktorý je jedným z vymedzujúcich prvkov „prvej krajiny azylu“ podľa článku 35 písm. b) smernice 2013/32, je tiež uvedený v definícii „bezpečnej tranzitnej krajiny“ podľa predmetného vnútroštátneho ustanovenia. Na druhej strane § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl výslovne nevyžaduje, aby bola v dotknutej tretej krajine zaručená zásada zákazu vyhostenia.

7 Agentúra OSN na pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe.

8 23 dní. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 85).

9 Rozsudok z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 143).

10 Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 84).

40. Po druhé, a čo je zásadnejšie, je pre mňa ťažké pochopiť, ako by samotná skutočnosť, že žiadateľ môže prechádzať cez krajinu, poskytla tomuto žiadateľovi akúkoľvek účinnú ochranu, o ktorú by sa mohol oprieť, keď (a ak) bude prijatý späť. Samotná možnosť tohto žiadateľa perspektívne požiadať o medzinárodnú ochranu v tejto krajine je veľmi odlišná od už poskytnutej ochrany, ktorá je stále dostupná, čo je vlastné koncepcii prvej krajiny azylu.

41. Na základe vyššie uvedeného som dospel k záveru, že koncepcia „bezpečnej tranzitnej krajiny“ nespadá pod koncepciu „prvej krajiny azylu“ v zmysle článku 33 ods. 2 písm. b) a článku 35 smernice 2013/32.

2. Bezpečná tretia krajina

42. Na uplatňovanie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“ podľa článku 33 ods. 2 písm. c) a článku 38 smernice 2013/32 sa vzťahujú tri všeobecné kategórie podmienok, ktoré možno v zásade opísať ako zásady, pravidlá a záruky.

43. Po prvé, podľa článku 38 ods. 1 písm. a) až e) smernice 2013/32 musí byť členský štát presvedčený, že výslovne stanovené zásady budú voči danému žiadateľovi dodržané. Sú to tieto: nebude ohrozený jeho život ani sloboda z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania politického názoru; neexistuje žiadne riziko vážneho bezprávia, ako je vymedzené v smernici 2011/95/EÚ;¹¹ rešpektuje sa zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia podľa Ženevského dohovoru;¹² rešpektuje sa zákaz odsunu, ktorý by bol v rozpore so zákazom mučenia a krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, ako je uvedené v medzinárodnom práve, a existuje možnosť žiadať o postavenie utečenca a v prípade jeho priznania požívať ochranu podľa Ženevského dohovoru.

44. Po druhé, členské štáty majú ustanoviť pravidlá, ktoré spresňujú, že podľa článku 38 ods. 2 písm. a) musí existovať spojenie medzi žiadateľom a dotknutou treťou krajinou, na základe ktorého by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny. Podľa článku 38 ods. 2 písm. b) smernice 2013/32 musia tieto pravidlá tiež špecifikovať metodiku, pomocou ktorej sa príslušné orgány ubezpečia, že koncepciu bezpečnej tretej krajiny možno uplatniť na konkrétnu krajinu alebo na konkrétneho žiadateľa. Nakoniec podľa článku 38 ods. 2 písm. c) sa musia zaviesť pravidlá, ktoré v súlade s medzinárodným právom umožňujú individuálne posúdenie toho, či dotknutá tretia krajina je pre konkrétneho žiadateľa bezpečná.

45. Po tretie, pokiaľ ide o záruky, článok 38 ods. 2 písm. c) stanovuje, že „prinajmenšom“ musia platné pravidlá umožniť žiadateľovi napadnúť uplatnenie koncepcie bezpečnej tretej krajiny z dôvodu, že tretia krajina nie je v jeho osobitnej situácii bezpečná. Žiadateľovi sa tiež umožní namietat proti existencii spojenia medzi ním a treťou krajinou. Okrem toho podľa článku 38 ods. 3, ak členský štát prijme rozhodnutie výlučne na základe koncepcie bezpečnej tretej krajiny, musí o tom informovať žiadateľa a poskytnúť mu dokument, ktorým informuje orgány tejto tretej krajiny v jazyku tejto krajiny, že žiadosť nebola vecne posudzovaná. Nakoniec podľa článku 38 ods. 4 ak tretia krajina neumožní žiadateľovi vstup na jej územie, členské štáty zabezpečia prístup ku konaniu v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II smernice 2013/32.

11 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).

12 Dohovor o právnom postavení utečencov podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 [Zbierka zmlúv OSN, zväzok 189, s. 137, č. 2545 (1954)], ktorý nadobudol účinnosť 22. apríla 1954. Protokol o postavení utečencov podpísaný 31. januára 1967 v New Yorku, ktorý nadobudol účinnosť 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“).

46. Na pojednávání sa diskutovalo o tom, či možno prechod cez konkrétnu krajinu považovať za „spojenie medzi žiadateľom a dotknutou treťou krajinou, na základe ktorého by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny“ v zmysle článku 38 ods. 2 písm. a).

47. Ja si to nemyslím.

48. Pripúšťam, že znenie článku 38 ods. 2 písm. a) smernice 2013/32 neposkytuje veľa usmernení, pokiaľ ide o význam pojmu „spojenie medzi žiadateľom a dotknutou treťou krajinou, na základe ktorého by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny“. Odôvodnenie 44 odkazuje na definíciu, ktorú má prijať vnútroštátne právo.

49. Pri skúmaní bezprostredného kontextu pojmu „spojenie“ však poukazujem na to, že článok 38 ods. 2 písm. a) a b) smernice 2013/32 ukladá členským štátom povinnosť prijať pravidlá vyžadujúce existenciu tohto spojenia, a stanoviť metodiku na hodnotenie situácie konkrétneho žiadateľa. Ak na preukázanie takéhoto spojenia stačila samotná skutočnosť jednoduchého prechodu, na čo sú požiadavky na zásady, pravidlá alebo záruky?

50. Pokiaľ ide o širší kontext článku 38 ods. 2 písm. a), poukazujem na to, že koncepcia „bezpečnej tretej krajiny“ je jednou z troch kategórií krajín (spolu s „iným členským štátom“ a „prvou krajinou azylu“), na ktoré možno žiadateľa odkázať v súvislosti s posúdením jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu. Inými slovami, tieto pojmy umožňujú orgánom členských štátov, ktoré dostali žiadosť o medzinárodnú ochranu, presunúť zodpovednosť za posúdenie potrieb žiadateľa o medzinárodnú ochranu na inú krajinu.

51. Po prvé ide o výnimku zo všeobecného pravidla, podľa ktorého by sa mali v zásade posudzovať všetky žiadosti.¹³ Rovnako ako každá iná výnimka by sa mala vykladať reštriktívne.¹⁴

52. Po druhé tieto tri kategórie krajín nie sú žiadne iné krajiny, ale krajiny, ktoré ponúkajú konkrétne záruky, ktorých existencia sa predpokladá (pokiaľ ide o členské štáty)¹⁵ alebo sa overuje podľa stanovených pravidiel. Vzhľadom na pomerne podrobný procesný režim zavedený článkom 38 ods. 2 smernice 2013/32 sa domnievam, že ak by zákonodarca chcel definovať spojenie, ktoré je kľúčovým prvkom koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“, odkazom na samotný prechod by bol takýto úmysel jasne vyjadrený. Opäť, ak by to tak bolo, súčasný podrobný procesný režim by bol úplne zbytočný.

53. Po tretie posledná veta článku 38 ods. 2 písm. c) stanovuje, že žiadateľovi sa umožní „namietat proti existencii spojenia medzi ním a treťou krajinou“. Ak má toto právo mať nejaký význam, musí sporné spojenie predstavovať niečo viac ako skutočnosť prechodu, pretože inak by sa diskusia obmedzila na to, aký druh prechodu je rozhodujúci, či už pešo, autom, autobusom alebo lietadlom a či napríklad dvadsaťminútové medzipristátie, počas ktorého sa potenciálny žiadateľ mohol obrátiť na úradníkov príslušnej krajiny, stačí na vytvorenie príslušného spojenia.

54. Koncepcia „bezpečnej tranzitnej krajiny“ má podľa § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl ďalší aspekt, a to požiadavku „dostatočnej ochrany“.

55. Ako už bolo uvedené, na rozdiel od koncepcií prvej krajiny azylu a bezpečnej tretej krajiny sa v § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl výslovne nevyžaduje, aby „bezpečné tranzitné krajiny“ zaručovali zásadu zákazu vyhostenia, ktorej dodržiavanie sa vyžaduje podľa Ženevského dohovoru, a teda logicky aj podľa práva EÚ.¹⁶

¹³ Pozri poznámku pod čiarou 5.

¹⁴ Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 78) týkajúce sa právneho predchodcu smernice 2013/32.

¹⁵ Rozsudok z 19. marca 2019, Ibrahim a i. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 85 a citovaná judikatúra).

¹⁶ Článok 33 Ženevského dohovoru. Pozri článok 78 ods. 1 ZFEÚ a článok 21 smernice 2011/95.

56. Z tohto dôvodu bezpečná tranzitná krajina, ako je definovaná v spornom vnútroštátnom práve, zmierňuje uplatniteľný štandard v dvoch ohľadoch: pokiaľ ide o intenzitu spojenia, ktoré musí existovať medzi žiadateľom a príslušnou treťou krajinou, a úroveň ochrany, ktorú musí táto krajina ponúknuť. Zastávam názor, že z oboch týchto dôvodov nemôže dôvod „bezpečnej tranzitnej krajiny“ stanovený v § 51 ods. 2 písm. f) zákona o práve na azyl zodpovedať koncepcii „bezpečnej tretej krajiny“ uvedenej v článku 33 ods. 2 smernice 2013/32.

57. Tento záver nie je dotknutý skutočnosťou, že nedávny návrh nariadenia o azylovom konaní¹⁷ Európskej komisie, ktorým sa má nahradiť smernica 2013/32, navrhuje v článku 45 ods. 3 písm. a) týkajúceho sa koncepcie bezpečnej tretej krajiny, že „rozhodujúci orgán považuje tretiu krajinu za bezpečnú tretiu krajinu pre konkrétneho žiadateľa po individuálnom posúdení žiadosti, len ak je presvedčený o bezpečnosti tejto tretej krajiny pre konkrétneho žiadateľa v súlade s kritériami stanovenými v odseku 1 a zistil, že: a) existuje väzba medzi žiadateľom a dotknutou treťou krajinou, na základe ktorej by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny, a to *aj preto, že žiadateľ prechádzal cez túto tretiu krajinu, ktorá je geograficky blízko ku krajine pôvodu žiadateľa...*“¹⁸.

58. Po prvé tento text zostáva legislatívnym návrhom. Nie je (zatiaľ) záväzným aktom práva EÚ.

59. Po druhé s prihliadnutím na obsah návrhu textu o koncepcii bezpečnej tretej krajiny možno predložený návrh ťažko považovať za objasnenie alebo kodifikáciu súčasných pravidiel v tejto oblasti. Komisia na pojednávaní skôr pripustila, že ak by bol návrh prijatý, znamenal by jasnú zmenu právneho režimu.

60. Po tretie v rámci legislatívneho procesu, počas ktorého boli vyjadrené pochybnosti o tom, či návrh Komisie vhodne zapadá do celkovej logiky, ktorá je základom koncepcie bezpečnej tretej krajiny, sa zdá, že navrhovaná verzia má za cieľ podstatnú zmenu, ktorá presahuje obyčajné objasnenie existujúcej koncepcie.

61. V tejto súvislosti poznamenávam, že príslušný výbor Európskeho parlamentu navrhol zmeniť a doplniť vyššie uvedený návrh textu takto: „a) existuje postačujúca väzba medzi žiadateľom a treťou krajinou, na základe ktorej by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny; znamená to, že existencia predchádzajúceho bydliska alebo pobytu v tejto krajine, ak vzhľadom na trvanie a povahu tohto bydliska alebo pobytu možno o žiadateľovi odôvodnene predpokladať, že sa usiloval o ochranu v tejto krajine, a existujú dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude do tejto krajiny prijatý alebo prijatý späť...“¹⁹

62. Podobne sa Vysoký komisár OSN pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) domnieva, že koncepcia „bezpečnej tretej krajiny“ by sa nemala definovať tak, ako to navrhuje Komisia v návrhu.²⁰ UNHCR uznáva, že „zatiaľ čo medzinárodné právo nevyžaduje existenciu zmysluplnej väzby alebo spojenia, UNHCR neustále obhajuje existenciu takého zmysluplného spojenia, ktoré by umožnilo žiadateľovi zmysluplne a opodstatnene požiadať o azyl v inom štáte“²¹. Ďalej navrhuje, že „s prihliadnutím na

17 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ [COM(2016) 467]

18 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

19 Správa o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ, Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci, 22. máj 2018 [COM(2016) 467 – C8-0321/2016 – 2016/0224 (COD)].

20 Pripomienky UNHCR k návrhu Európskej komisie na nariadenie o azylovom konaní [COM(2016) 467], apríl 2019. Ako Súdny dvor poznamenal v súvislosti so smernicou 2011/95, „dokumenty z [UNHCR] sú obzvlášť dôležité vzhľadom na: úlohu, ktorej UNHCR priznáva Ženevský dohovor“. Rozsudok z 23. mája 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 57 a citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok z 30. mája 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, bod 44 a citovaná judikatúra).

21 Pripomienky UNHCR k návrhu Európskej komisie na nariadenie o azylovom konaní [COM(2016) 467], apríl 2019, s. 42.

trvanie a povahu akéhokoľvek pobytu, spojenia založené na rodine alebo iných blízkych vzťahoch zvyšujú reálnosť návratu alebo prechodu z hľadiska jednotlivca aj tretej krajiny. Znižuje sa tým riziko ďalšieho nepravidelného pohybu, bráni vzniku ‚cyklických‘ situácií a napreduje sa v medzinárodnej spolupráci a delení sa o zodpovednosť²².

63. Názor, podľa ktorého takéto spojenie môže existovať pri určitých väzbách týkajúcich sa žiadateľa, avšak určite nad rámec samotného prechodu, sa odráža aj v predchádzajúcich stanoviskách, ktoré k tejto otázke prijal UNCHR.²³

64. Úlohou tohto súdu nie je poskytovať stanoviská k návrhom právnych predpisov. Ak má však koncepcia bezpečnej tretej krajiny mať nezávislý význam, výklad tohto pojmu nemôže viesť k takmer automatickému premiestneniu žiadateľov do krajín, cez ktoré cestovali, čo by malo za následok dominový efekt, ktorý by znemožnil vecné posúdenie žiadosti v akejkolvek krajine.²⁴

65. Vzhľadom na vyššie uvedené je môj prvý predbežný návrh, že článok 33 ods. 2 smernice 2013/32 bráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej je žiadosť neprípustná, ak žiadateľ prišiel do tohto členského štátu cez tretiu krajinu, v ktorej nie je vystavený prenasledovaniu alebo riziku vážnej ujmy alebo kde je zaručená primeraná úroveň jeho ochrany.

B. O druhej otázke: primeranosť lehoty 8 dní

66. Druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 s ohľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“)²⁵ vylučuje právnu úpravu, ktorá stanovuje súdu záväznú lehotu 8 dní na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu, ktorým bola žiadosť o medzinárodnú ochranu vyhlásená za neprípustnú.

67. Problematikou lehôt na posúdenie súdom vo veciach medzinárodnej ochrany vo všeobecnosti sa zaoberám vo svojich paralelných návrhoch vo veci PG, ktoré sú prednesené v ten istý deň ako tieto návrhy. Podľa môjho názoru sú v nich formulované návrhy týkajúce sa lehoty 60 dní na vecné preskúmanie rozhodnutí vo veciach medzinárodnej ochrany *a fortiori* v mnohých smeroch rovnako uplatniteľné aj na lehotu 8 dní na rozhodnutia o neprípustnosti.

68. V týchto návrhoch sa preto zameriam iba na skutočnosti, ktoré odlišujú prejednávajúcu vec od veci PG, pričom vo zvyšnej časti sa odvolávam na moju analýzu v návrhoch vo veci PG. Chcem zdôrazniť najmä to, že aj keď sa rozhodnutie o uplatnení niektorého z dôvodov neprípustnosti prijme v konkrétnom a zrýchlenom konaní, nemôže to viesť k „poľaveniu“ v štandarde posúdenia (časť 1). Táto skutočnosť spolu so štrukturálnymi úvahami podobnými úvahám vo veci PG ma vedie k záveru, že ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že vo veci samej lehota 8 dní znemožňuje dokončenie *ex nunc* posúdenia v plnom rozsahu pri zaručení práv žiadateľa najmä podľa smernice 2013/32, tento súd nesmie uplatniť príslušné ustanovenie vnútroštátneho práva a má dokončiť posúdenie čo najskôr po uplynutí lehoty (časť 2).

²² Tamže.

²³ Pozri napríklad UNCHR „Právne úvahy týkajúce sa prístupu k ochrane a spojeniu medzi utečencami a treťou krajinou v súvislosti s návratom alebo premiestnením do bezpečných krajín“, apríl 2018, a „Usmernenie k dvojstranným a/alebo mnohostranným dohodám ohľadom žiadateľov o azyl“, máj 2013.

²⁴ Pozri tiež odôvodnenie 44 smernice 2013/32, ktoré varuje pred sekundárnym pohybom žiadateľov (ku ktorému dochádza, keď sa žiadatelia o medzinárodnú ochranu presťahujú z krajiny, do ktorej prvýkrát prišli, aby požiadali o ochranu v inej krajine).

²⁵ Súdny dvor vo svojej druhej otázke odkazuje na článok 31 smernice 2013/32, ako aj na články 6 a 13 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“). Vzhľadom na skutkové okolnosti prípadu (pred súdom) a skutočnosť, že Európska únia nie je stranou EDLP, túto otázku chápem ako odkaz na článok 46 smernice 2013/32 (ktorý sa týka posúdenia súdom), a nie na článok 31 (ktorý sa týka posúdenia na úrovni správnych orgánov), a na článok 47 Charty vykladaný na základe článku 52 ods. 3 vzhľadom na príslušné ustanovenia EDLP a judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „EDLP“).

1. (Obmedzené) osobitné znaky posúdenia z dôvodu neprípustnosti

69. Vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd poznamenáva, že pri mnohých príležitostiach nie je možné dodržať lehotu 8 dní alebo ju možno dodržať len s veľkými ťažkosťami. Táto lehota nedovoľuje súdu objasniť skutočnosti potrebným spôsobom. Vedie to k porušeniu povinnosti vykonať dôkladné posúdenie. Ukončenie konania v tejto lehote je osobitne ťažké v súvislosti so žiadosťami, ktoré sú považované za neprípustné, pretože dôkazné bremeno leží takmer výlučne na žiadateľoch, ktorí sa už aj tak nachádzajú v zraniteľnom postavení. Vnútroštátny súd tiež zdôrazňuje skutočnosť, že proti jeho rozhodnutiu nie je prípustné odvolanie.

70. Vo svojich písomných pripomienkach strany vyjadrili odlišné názory na to, či je lehota 8 dní primeraná.

71. Žalobca súhlasí s vnútroštátnym súdom, že spornú lehotu nemožno v praxi dodržať. Poukazuje na to, že žaloba vo veci samej bola spracovaná podľa osobitných pravidiel uplatniteľných v krízovej situácii a že ďalšie aspekty konania sťažujú vymáhanie práv žalobcu. Poukazuje na lehotu 3 dní na podanie žaloby a na skutočnosť, že v praxi nie je možné uskutočniť pohovor so sudcom, pretože takýto pohovor sa musí uskutočniť v tranzitnom priestore prostredníctvom telekomunikačných prostriedkov, ktoré sudca nemá k dispozícii. Žalobca ďalej zdôrazňuje, že odvolanie proti správne rozhodnutiu nemá odkladný účinok, pokiaľ sa o to nepožiada, čo je komplikované urobiť bez právnej pomoci. Poukazuje tiež na to, že je potrebné, aby bol žiadateľovi poskytnutý dostatočný čas na predloženie dôkazov, a na skutočnosť, že v celej krajine môže byť pre niektoré jazyky iba jeden tlmočník. Poznamenáva tiež, že súd musí zabezpečiť, aby zamietavé rozhodnutie a odsun žiadateľa nevedli k porušeniu článku 3 EDLP. Dospel k záveru, že hoci sporná lehota nie je ako taká nezlučiteľná s požiadavkou účinnej súdnej ochrany, nezlučiteľnosť vyplýva zo skutočnosti, že ju nemožno predĺžiť.

72. Podľa maďarskej vlády ak neexistujú spoločné pravidlá, je na členských štátoch, aby stanovili uplatniteľné lehoty v súlade so zásadou procesnej autonómie. Všeobecným cieľom je vybaviť žiadosti rýchlo. Navyše rýchle riešenie prípadov, ako je tento, umožňuje súdom sústrediť sa viac na vecne posudzované prípady. Táto vláda sa domnieva, že sporná lehota je primeraná, pretože vo veciach prípustnosti sa o podstate veci nediskutuje a otázky, ktoré sa riešia, nevyžadujú predloženie rozsiahlych dôkazov.

73. Komisia poznamenáva, že ak smernica 2013/32 neobsahuje spoločné pravidlá týkajúce sa lehôt, táto záležitosť patrí do procesnej autonómie členských štátov. V tejto súvislosti sa domnieva, že požiadavka efektívnosti nie je dodržaná, pretože sporná lehota neumožňuje zohľadniť individuálne okolnosti. Komisia sa konkrétne odvoláva na návrh článku 55 obsiahnutý v návrhu nariadenia, ktorým sa má nahradiť súčasná smernica 2013/32,²⁶ v ktorom navrhuje pre situácie, ako je prípad vo veci samej, dvojmesačnú lehotu, ktorá môže byť predĺžená o ďalšie 3 mesiace. Vzhľadom na tento návrh Komisia považuje 8 dní za nedostatočných.

74. Na jednej strane sa zdá, že lehota 8 dní má rovnakú procesnú povahu ako lehota 60 dní, ktorá je predmetom sporu vo veci PG.²⁷

²⁶ COM(2016) 467. V súčasnosti prebieha ako postup 2016/0224 (COD).

²⁷ Pozri podrobnejšie vysvetlenie v mojich návrhoch vo veci PG, body 43 až 47.

75. Na druhej strane je však sporná lehota iná a podstatne kratšia ako lehota 60 dní, o ktorú ide v prípade PG. Tento rozdiel, bez ohľadu na presnú dĺžku, nie je sám osebe problematický. V podobnom kontexte Súdny dvor uznal, že členské štáty môžu stanoviť rôzne lehoty, v ktorých musí žalobca podať žalobu, v závislosti od toho, či je daný typ rozhodnutia prijatý v riadnom alebo skrátenom konaní.²⁸

76. Toto konštatovanie sa môže uplatniť *mutatis mutandis* na rozdiely, ktoré môžu existovať medzi lehotami na preskúmanie prípadu súdom v závislosti od toho, či súd preskúma posúdenie vykonané správnym orgánom vo veci alebo len z dôvodu neprípustnosti. Všetky prípady totiž nie sú rovnaké.

77. Po tretie, a to je v kontexte tohto prípadu asi najdôležitejšie, Súdny dvor uznal, že zákonodarca tým, že stanovil dôvody neprípustnosti, chcel „zmierniť povinnosť členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu“²⁹. Súdny dvor rovnako uviedol, že „... posúdenie v plnom rozsahu a *ex nunc*, ktoré má vykonať súd [podľa článku 46 ods. 3 smernice 2013/32], sa nemusí nevyhnutne týkať vecného posúdenia potreby medzinárodnej ochrany, a teda že sa môže týkať prípustnosti žiadosti o medzinárodnú ochranu, pokiaľ to umožňuje vnútroštátne právo podľa článku 33 ods. 2 smernice 2013/32“³⁰.

78. Jedna vec je však súhlasiť s tým, že preskúmanie správnych rozhodnutí by nemuselo zahŕňať úplné vecné posúdenie, ak sa námietka týka špecifickej otázky prípustnosti žiadosti. Je úplne inou vecou tvrdiť, že v takomto prípade sa už neuplatňujú normy preskúmania a procesné práva, ktoré majú žalobcovia podľa smernice 2013/32.

79. Pokiaľ ide o právo na posúdenie prípadu súdom v zmysle článku 46 tejto smernice, žalobcovia tak v zásade požívajú rovnaké práva bez ohľadu na to, či je ich žiadosť posúdená z hľadiska jej prípustnosti alebo vo veci samej.³¹ S výhradou osobitných ustanovení smernice 2013/32 sa mení len to, čo je predmetom posúdenia, nie kvalita tohto posúdenia.

2. Prístup k posudzovaniu primeranosti lehoty zameraný na práva

80. V súlade s mojimi návrhmi vo veci PG³² by sa lehota 8 dní mala skúmať v kontexte požadovanej úrovne posúdenia a osobitných procesných práv, ktoré musia mať žiadatelia podľa práva Únie k dispozícii.

81. V prejednávanej veci žalobca tvrdí, že sporná lehota by sa mala posudzovať v kontexte celého konania. Zdôrazňuje najmä lehotu 3 dní, v rámci ktorej musia žiadatelia podať žalobu na súd, zatiaľ čo sú v tranzitnom priestore. Táto dodatočná skutočnosť podľa jeho názoru ďalej obmedzuje možnosť získať právnu pomoc alebo zrealizovať osobný pohovor so sudcom, čo sa v skutočnosti nikdy nedeje, pretože súd na to nie je vybavený potrebnými komunikačnými prostriedkami.

82. Aj keď je na vnútroštátnom súde posúdiť tieto skutočnosti, je zrejmé, že také podmienky, podľa ktorých sa na prípad žalobcu nevzťahuje len jedna, ale zjavne viaceré prísne lehoty, nevyhnutne ovplyvnia kvalitu podania, ktoré má následne vplyv na prácu súdu,³³ ktorý je napriek tomu povinný vykonať *ex nunc* posúdenie v plnom rozsahu.³⁴

28 Súdny dvor uznal, že môže dôjsť k rýchlejšiemu spracovaniu neprípustných žiadostí o azyl, „čo umožní účinnejšie konať o žiadostiach predložených osobami, ktorým treba dôvodne priznať postavenie utečenca“. Rozsudok z 28. júla 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, body 65 až 66).

29 Rozsudok zo 17. marca 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, bod 43).

30 Rozsudok z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 115).

31 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 115).

32 Pozri body 59 až 63 vyššie.

33 Pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP, 2. februára 2012, I. M./Francúzsko (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, § 155).

34 Pozri rozsudok z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 115).

83. Okrem toho musia mať žiadatelia možnosť napadnúť uplatňovanie konceptov „prvej krajiny azylu“ alebo „bezpečnej tretej krajiny“ vzhľadom na svoju osobitnú situáciu,³⁵ čo znamená, že uplatňovanie týchto pojmov sa musí vždy posudzovať od prípadu k prípadu vzhľadom na osobitnú situáciu žiadateľa.

84. Po štvrté a nakoniec, v prejednávanej veci vnútroštátny súd neuvádza, či niektoré zo zaručených práv, najmä podľa článku 12 ods. 1 písm. b) až e) v spojení s článkom 12 ods. 2 smernice 2013/32 alebo podľa článkov 20, 22, 24 alebo 25 tej istej smernice boli porušené v dôsledku spornej lehoty.³⁶

85. Keď sa vezmú do úvahy všetky tieto skutočnosti, moja navrhovaná odpoveď na druhú otázku položenú v prejednávanej veci je preto rovnaká ako v prípade PG: ak vo svetle týchto skutočností vnútroštátny súd dospeje k záveru, že nie je možné vykonať požadované posúdenie v predpisanej lehote a pri rešpektovaní práv žiadateľa zaručených podľa práva EÚ, nesmie tento súd uplatniť príslušné ustanovenie vnútroštátneho práva a musí dokončiť preskúmanie čo najskôr po uplynutí lehoty.³⁷

86. Malo by sa však dodať, že vo veci PG môže byť za určitých okolností (ako napríklad v prípade, keď celková agenda príslušného súdu alebo konkrétneho sudcu nie je náročná a súd má k dispozícii všetky potrebné technické prostriedky) primeranosť lehoty 60 dní predmetom diskusie.³⁸ Naopak, lehota 8 dní vyvoláva vážnejšie pochybnosti, pokiaľ ide o jej primeranosť, aj keď sudca musí „iba“ preskúmať posúdenie vykonané rozhodujúcim orgánom, pokiaľ ide o jeden z piatich dôvodov neprípustnosti.

87. Obrátiť sa na súd si skutočne vyžaduje čas, po ktorom nasleduje čas potrebný na to, aby sa sudca oboznámil so spisom a zadal potrebné pokyny, napríklad zabezpečiť právnu pomoc a tlmočenie v prípade nevyhnutnosti a zorganizovať pohovor, ak je to potrebné, ako aj získať potrebné informácie o príslušných tretích krajinách a osobitnej situácii žiadateľa. Aj keď určite nepochybujem o efektívnosti dobre riadených súdnych konaní, schopnosť to všetko urobiť spolu s následným posúdením prípadu vo vhodnom štandarde v rámci požadovaných 8 dní, samozrejme s ostatnými konaniami prebiehajúcimi paralelne, stačí na to, aby aj sudca Herkules trpel komplexom menejcennosti.

88. Vzhľadom na tieto úvahy môj druhý predbežný záver je, že článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 s ohľadom na článok 47 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že je vecou vnútroštátneho súdu posúdiť primeranosť lehoty na preskúmanie stanovenej vnútroštátnymi právnymi predpismi vo veci prebiehajúcej pred vnútroštátnym súdom, so zreteľom na svoju povinnosť vykonať *ex nunc* posúdenie v plnom rozsahu, vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95, pričom musia byť zaručené práva žiadateľa definované najmä v smernici 2013/32. Pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že tieto práva nie je možné zaručiť, vzhľadom na individuálne okolnosti prípadu alebo na základe celkových podmienok, za ktorých musí tento súd vykonávať svoje úlohy, ako je napríklad obzvlášť vysoký počet žalôb podaných súčasne, tento súd nesmie uplatniť lehotu a má dokončiť posúdenie čo najskôr po uplynutí tejto lehoty.

35 Pokiaľ ide o koncepciu „prvej krajiny azylu“, posledná veta článku 35 smernice 2013/32 uvádza, že „žadateľ má možnosť vzniesť námietku voči uplatneniu koncepcie prvej krajiny azylu na jeho konkrétnu situáciu“. Pokiaľ ide o koncepciu „bezpečnej tretej krajiny“, podľa článku 38 ods. 2 písm. c) smernice 2013/32 členské štáty stanovujú pravidlá, „ktoré v súlade s medzinárodným právom umožňujú individuálne posúdenie toho, či dotknutá tretia krajina je pre konkrétneho žiadateľa bezpečná, ktoré prinajmenšom umožnia žiadateľovi napadnúť uplatňovanie koncepcie bezpečnej tretej krajiny z dôvodu, že tretia krajina nie je v jeho konkrétnej situácii bezpečná. Žiadateľovi sa tiež umožní namietať proti existencii spojenia medzi ním a treťou krajinou podľa písmena a)“.

36 Pozri moje návrhy vo veci PG, bod 64.

37 S tým, že vysvetlenia uvedené v bode 71 návrhov vo veci PG sú uplatniteľné aj v tejto veci. Poznámam, že článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 aj článok 47 Charty majú priamy účinok. Pozri rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov (C-556/17, EÚ:C:2019:626, body 56 a 73), alebo (v súvislosti s článkom 47 Charty) rozsudky zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EÚ:C:2018:257, bod 78), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EÚ:C:2019:982, bod 162).

38 Pozri moje návrhy vo veci PG, body 65 až 69.

V. Návrh

89. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Budapešti, Maďarsko) takto:

1. Článok 33 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej je žiadosť neprípustná, ak žiadateľ prišiel do tohto členského štátu cez krajinu, v ktorej nie je vystavený prenasledovaniu alebo riziku vážnej ujmy alebo kde je zaručená primeraná úroveň jeho ochrany.
2. Článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 s ohľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že je vecou vnútroštátneho súdu posúdiť primeranosť lehoty na preskúmanie stanovenej vnútroštátnymi právnymi predpismi vo veci prejednáwanej pred vnútroštátnym súdom, so zreteľom na svoju povinnosť vykonať *ex nunc* posúdenie v plnom rozsahu, vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany, pričom musia byť zaručené práva žiadateľa stanovené najmä v smernici 2013/32. Pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že tieto práva nie je možné zaručiť, vzhľadom na individuálne okolnosti veci alebo na základe celkových podmienok, za ktorých musí tento súd vykonávať svoje úlohy, ako je napríklad obzvlášť vysoký počet žalôb podaných súčasne, tento súd nesmie uplatniť stanovenú lehotu a musí dokončiť preskúmanie čo najskôr po uplynutí tejto lehoty.