



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 5. decembra 2019¹

Zadeva C-406/18

PG
proti
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Skupna politika na področju azila in subsidiarne zaščite –
Skupni postopki za priznanje mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 46(3) – Člen 47
Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva –
Obseg pristojnosti prvostopenjskega sodišča – Neobstoj reformatoričnega pooblastila – Rok 60 dni,
v katerem mora sodišče odločiti“

I. Uvod

1. Kakšno je razumno trajanje postopka? To vprašanje, s katerim se srečujejo vsi sodobni pravosodni sistemi, se običajno postavi pri razsojanju o tem, ali je bilo za odločanje o zadevi porabljenega preveč časa in je bila zato kršena strankina pravica do poštenega sojenja.
2. Ne zgodi pa se pogosto, da mora sodišče, vključno s Sodiščem Evropske unije, odločiti o nasprotnem vprašanju, to je ali je rok (v obravnavani zadevi 60-dnevni rok) prekratek in zato zadevno sodišče ne more izpolniti zahtevanega standarda za presojo zadeve (v obravnavani zadevi podrobna in *ex nunc* presoja upravne odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 46(3) Direktive 2013/32/EU²), kar bi lahko pomenilo kršitev strankine pravice do poštenega sojenja.
3. Predložitveno sodišče še sprašuje, ali je mogoče šteti, da je pravica do učinkovitega pravnega sredstva, določena v členu 46(3) Direktive 2013/32, zagotovljena, če nacionalna sodišča nimajo pooblastila za spremembo upravne odločbe, kar je Sodišče pred kratkim obravnavalo v sodbah Alheto in Torubarov.³

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

³ Sodbi z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), in z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V uvodni izjavi 18 Direktive 2013/32 je navedeno, da je „[v] interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito [...], da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku“.

5. V uvodni izjavi 34 te direktive je navedeno, da bi „[p]ostopki za obravnavanje potreb po mednarodni zaščiti [...] morali biti taki, da pristojnim organom omogočajo temeljito obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito“..

6. Člen 31 Direktive 2013/32 se nanaša na „[p]ostopek obravnavanja“. Ta člen določa:

„[...]“

2. Države članice zagotovijo, da se takšen postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave.

3. Države članice zagotovijo, da se postopek obravnavanja zaključi v šestih mesecih od vložitve prošnje.

[...]

5. Države članice postopek obravnavanja v vsakem primeru zaključijo najpozneje v roku 21 mesec[ev] od vložitve prošnje.“

7. Člen 46 Direktive 2013/32 se nanaša na „[p]ravic[o] do učinkovitega pravnega sredstva“. Glasi se tako:

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

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

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

(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) [da se] ne opravi obravnavanj[e] na podlagi člena 39;

[...]

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.

[...]

10. Države članice lahko določijo roke, v katerih mora sodišče v skladu z odstavkom 1 preučiti odločbe organa za presojo.

[...]“.

B. Madžarsko pravo

8. Člen 68(2) menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zakon LXXX iz leta 2007 o pravici do azila, v nadaljevanju: zakon o pravici do azila) določa, da mora sodišče odločiti v roku 60 dni od datuma predloga za sodni preizkus upravne odločbe. V skladu s členom 68(5) istega zakona sodišče ne more spremeniti odločbe organa, pristojnega na področju azila.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopki in vprašanja za predhodno odločanje

9. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, ki je iraški državlján kurdske narodnosti, je prispela na madžarsko tranzitno območje Tompa, ki leži na meji med Madžarsko in Srbijo.

10. 22. avgusta 2017 je vložila prošnjo za priznanje statusa begunca.

11. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urad za priseljevanje in azil, Madžarska) je 18. januarja 2018 zavrnil prošnjo tožeče stranke za mednarodno zaščito. Menil je, da je treba tožečo stranko vrniti z ozemlja Evropske unije na ozemlje regionalne vlade iraškega Kurdistanu, in odredil izvršitev upravne odločbe z odstranitvijo tožeče stranke. Ta organ je poleg tega v zvezi s tožečo stranko izrekel dveletno prepoved vstopa in prebivanja na državnem ozemlju.

12. Tožeča stranka je to upravno odločbo izpodbijala pred Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska), ki je predložitevno sodišče.

13. Na obravnavi je bilo potrjeno, da sta bili pred tem sprejeti dve drugi upravni odločbi, s katerima je bila zavrnjena ista prošnja. Ti odločbi sta bili razveljavljeni s sodbama, ki ju je izdalo drugo nacionalno sodišče. Vendar je bila po zakonskih spremembah na nacionalni ravni, v zvezi s pristojnostjo sodišč na področju azila, obravnavana zadeva prenesena v pristojnost predložitvenega sodišča.

14. V navedenih okoliščinah je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanja:

„1. Ali je treba člen 47 Listine [Evropske unije] o temeljnih pravicah in člen 31 [Direktive 2013/32] ob upoštevanju določb členov 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin razlagati tako, da je mogoče, da država članica zagotavlja učinkovito pravno varstvo, čeprav njena sodišča ne morejo spremeniti odločb, izdanih v azilnem postopku, temveč jih lahko zgolj odpravijo in upravnemu organu naložijo izvedbo novega postopka?

2. Ali je treba člen 47 Listine [Evropske unije] o temeljnih pravicah in člen 31 [Direktive 2013/32] – znova ob upoštevanju določb členov 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – razlagati tako, da je zakonodaja države članice, ki za sodne postopke na

področju azila določa enoten zavezujoč rok skupno največ 60 dni, ne glede na kakršne koli posamične okoliščine in brez upoštevanja posebnosti zadeve ter morebitnih težav z dokazovanjem, skladna [s temi določbami]?”

15. Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po najnem postopku predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 31. julija 2018 odločil, da se temu predlogu ne ugotovi.

16. Tožeča stranka, madžarska vlada in Evropska komisija so predložile pisna stališča. Udeležile so se tudi obravnave, ki je bila 11. septembra 2019.

IV. Presoja

17. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Začel bom s pojasnilom, zakaj menim, da je Sodišče z nedavnima sodbama *Alheto* in *Torubarov* odpravilo vse nejasnosti, ki izhajajo iz prvega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče (A). Glede drugega vprašanja bom predlagal odgovor, da je ustreznost predpisanega 60-dnevnega roka odvisna od tega, ali omogoča zagotovitev postopkovnih pravic tožeče stranke. O tem mora presoditi nacionalno sodišče ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve, pri čemer mora izpolniti svojo obveznost, da izvede podrobno in *ex nunc* presojo, vendar tudi v okviru vseh okoliščin in pogojev, v skladu s katerimi mora to sodišče opravljati svoje sodne funkcije. Če bi nacionalno sodišče ob upoštevanju teh elementov ugotovilo, da zadevnega roka ni mogoče upoštevati, ga ne sme uporabiti in mora presojo dokončati, kolikor je mogoče hitro po izteku roka (B).

A. Prvo vprašanje: sodbi *Alheto* in *Torubarov*

18. S prvim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali je to, da nima pooblastila za spremembo odločbe, ki jo je sprejel upravni organ v postopku za priznanje mednarodne zaščite, združljivo s pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, kot je določena s členom 46(3) Direktive 2013/32⁴ v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)⁵.

19. Člen 46(3) Direktive 2013/32 določa, da „[d]ržave članice [...] 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“.

20. V tej določbi je na ravni sekundarnega prava navedena vrsta presoje, ki jo je treba izvesti, ko se odločba, ki spada na področje uporabe Direktive 2013/32, izpodbija pred sodiščem. Seveda se morata razlaga in uveljavitev te določbe skladati s pravico do učinkovitega sodnega varstva, določeno s členom 47 Listine.⁶

21. Sodišče je člen 46(3) Direktive 2013/32 pred kratkim razložilo v dveh sodbah.

4 Kot je pravilno opredelilo predložitveno sodišče, obravnavana zadeva spada na področje uporabe Direktive 2013/32. Vendar se z obema postavljenima vprašanjema odpira problematika posebnih parametrov pravice do učinkovitega pravnega sredstva v zadevah s področja mednarodne zaščite *pred sodiščem*. Kot poudarjajo vse zadevne stranke, je torej načeloma upoštevena določba v obravnavani zadevi člen 46 te direktive, zlasti člen 46(3), v katerem se posebej obravnava pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, ne pa člen 31, ki se nanaša na postopek upravnega obravnavanja.

5 Predložitveno sodišče opozarja na člena 6 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). Ker Evropska unija ni pogodbenica tega instrumenta – in ob upoštevanju člena 52(3) Listine – bom to napotilo obravnaval kot napotilo na člen 47 Listine.

6 Sodba z dne 25. julija 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 114).

22. V sodbi Alheto je Sodišče poudarilo, da, prvič, Direktiva 2013/32 ne določa posebnega načina, kako bi bilo treba uveljaviti člen 46(3). Torej morajo poseben postopek nadzora izoblikovati države članice. Drugič, preizkus, ki ga opravi sodišče, mora zajemati *ex nunc* in podrobno presojo tako pravnih vprašanj kot dejstev. Tretjič, če lahko sodišče zgolj razveljavi upravno odločbo, za katero ugotovi, da je nezakonita, morajo države članice zagotoviti, da pristojni upravni organ v poznejši odločbi hitro upošteva izid presoje, ki jo je izvedlo to sodišče.⁷

23. Sodišče je imelo v sodbi Torubarov⁸ priložnost dodatno pojasniti te pogoje v zvezi s tem, kako je v konkretni zadevi deloval postopek pravnega varstva, ki ga je sprejela Madžarska na področju mednarodne zaščite. Ta postopek je bil s 15. septembrom 2015 spremenjen, in sicer iz postopka, v katerem je imelo sodišče pooblastilo za razveljavev in spremembo upravne odločbe, v postopek, v katerem lahko sodišče odločbo le razveljavi in zadevo vrne v ponovno presojo upravnemu organu, ki izda novo odločbo.

24. V tem okviru je Sodišče opozorilo, da pristojni organi, če so izpolnjeni pogoji iz Direktive 2011/95/EU⁹, pri podelitvi statusa begunca ali subsidiarne zaščite nimajo diskrecijske pravice. Člen 46(3) Direktive 2013/32 je z določbo, da mora pristojno sodišče po potrebi presoditi o prosilčevih potrebah po mednarodni zaščiti, temu sodišču podelil pooblastilo, da odloči, ali prosilec izpolnjuje te pogoje.¹⁰

25. Če torej sodišče razveljavi odločbo upravnega organa, pri čemer opravi izčrpno in aktualno presojo vseh upoštevanih pravnih vprašanj in dejstev, ter zadevo vrne upravnemu organu v ponovno presojo, ta organ nima več diskrecijske pravice glede odločitve, ali naj se zaščita, za katero je bilo zaproseno, prizna ali zavrne. Kot je navedlo Sodišče, bi bil sicer členu 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine ter členoma 13 in 18 Direktive 2011/95 odvzet celoten praktični učinek.¹¹

26. Ker nacionalno sodišče na podlagi madžarskega prava nima na voljo nikakršnega drugega sredstva, s katerim bi doseglo, da bi se njegova sodba spoštovala, je Sodišče poleg tega še menilo, da je bila zadevna tožeča stranka prikrajšana za učinkovito pravno sredstvo.¹² Glede potrebnega načina ukrepanja je Sodišče ugotovilo, da sodišče v teh okoliščinah *mora spremeniti* upravno odločbo, v kateri se ne upoštevajo predhodni napotki sodišča, in ne sme uporabiti nacionalne zakonodaje, ki bi mu preprečevala tako ukrepanje.¹³

27. V zvezi z obravnavano zadevo je treba poudariti tri vidike.

28. Prvič, iz razlage predložitvenega sodišča je razvidno, da je nacionalno pravilo iz obravnavane zadeve isto pravilo, kot se je obravnavalo v sodbi Torubarov, torej člen 68(5) zakona o pravici do azila, ki določa, da nacionalna sodišča ne morejo spremeniti upravnih odločb, sprejetih na področju mednarodne zaščite.

29. Drugič, predložitveno sodišče v predložitveni odločbi ne pojasnjuje, ali in v kakšnem obsegu pristojni upravni organ ni ravnal v skladu s predhodno sodbo, ki jo je v zadevi istega prosilca izdalo drugo sodišče.¹⁴

⁷ Prav tam, točke 110, 113 in od 145 do 148.

⁸ Sodba z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

⁹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

¹⁰ Sodba z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, točka 65).

¹¹ Prav tam, točka 66.

¹² Prav tam, točka 72.

¹³ Prav tam, točka 77.

¹⁴ Znano je samo to, da sta bili v zvezi z istim prosilcem pred tem dejansko že izdani dve odločbi (točka 13 zgoraj).

30. Tretjič, besedilo prvega vprašanja za predhodno odločanje in razlogovanje v predložitveni odločbi sta sorazmerno kratki in abstraktni. Iz njiju ni mogoče razbrati nikakršnih nadaljnjih preudarkov razen splošnega vprašanja, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine dopušča način sodnega varstva, kakršen je opredeljen v členu 68(5) zakona o pravici do azila.

31. Ker torej ne obstajajo nikakršne nadaljnje posebne značilnosti, menim, da je Sodišče na prvo vprašanje predložitvenega sodišča medtem že v celoti odgovorilo v sodbah Alheto in Torubarov. Ob upoštevanju teh sodb odgovor vsebuje dva vidika.

32. Prvič, iz sodbe Alheto je razvidno, da obstoj sodnega postopka, ki temelji na pooblastilu za razveljavitev upravnih odločb, kot tak ni v nasprotju z zahtevo po učinkovitem sodnem varstvu. Države članice lahko prosto vzpostavijo kakršen koli postopek sodne presoje, za katerega menijo, da je ustrezen. Vendar morajo kljub temu tudi zagotoviti, da se v primeru vrnitve spisa v ponovno odločanje pristojnemu upravnemu organu, potem ko je bila prvotna odločba razveljavljena, hitro sprejme nova odločba, ki se sklada s presojo iz sodbe.

33. Drugič, iz sodbe Torubarov je razvidno, da sodišče – če sodna odločba, v kateri je opravilo podrobno in *ex nunc* presojo potrebe po mednarodni zaščiti, v poznejši odločbi pristojnega upravnega organa ni bila upoštevana – *mora* spremeniti to odločbo in odločbo upravnega organa nadomestiti s svojo odločbo, pri čemer ne uporabi nacionalne zakonodaje, ki mu tako ravnanje prepoveduje.

34. Menim, da te ugotovitve zagotavljajo zadosten odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

35. Moj prvi vmesni predlog torej je, da je treba člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine in v njem določeno pravico do učinkovitega pravnega sredstva razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki sodišču ne daje pooblastila za spremembo upravnih odločb, sprejetih na področju mednarodne zaščite. Da pa bi se dosegel polni učinek člena 46(3) te direktive in zagotovilo učinkovito pravno sredstvo v skladu s členom 47 Listine, je treba v primeru vrnitve spisa pristojnemu upravnemu organu v kratkem času sprejeti novo odločbo, ki mora biti skladna s presojo iz sodbe, s katero je bila razveljavljena prvotna odločba. Poleg tega, če je nacionalno sodišče – potem ko je opravilo podrobno in *ex nunc* presojo vseh upoštevnih dejanskih in pravnih elementov, ki jih je predložil prosilec za mednarodno zaščito – ugotovilo, da je treba zadevnemu prosilcu na podlagi meril iz Direktive 2011/95 priznati tako zaščito iz razloga, na katerega se sklicuje v utemeljitev svoje prošnje, vendar je upravni organ pozneje sprejel nasprotno odločitev, ne da bi v zvezi s tem navedel nastanek novih okoliščin, ki bi upravičevale novo presojo potreb po mednarodni zaščiti navedenega prosilca, mora navedeno sodišče spremeniti to odločbo, ki ni v skladu z njegovo prejšnjo sodbom, in jo nadomestiti s svojo odločbo glede prošnje za mednarodno zaščito, pri čemer po potrebi ne uporabi nacionalne ureditve, ki mu tako ravnanje prepoveduje.

B. Drugo vprašanje: ustreznost 60-dnevnega roka

36. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine¹⁵ nasprotuje zakonodaji, ki za dokončanje presoje pravilnosti upravne odločbe na področju mednarodne zaščite določa enoten zavezujoči 60-dnevni rok, ne glede na kakršne koli posamične okoliščine in brez upoštevanja posebnosti zadeve.

¹⁵ Kot je pojasnjeno v opombah 4 in 5.

37. Za začetek bom izpostavil težave pri določanju splošnih rokov, ne da bi bilo mogoče razlikovanje med posameznimi zadevami (1). Nato bom zadevni rok obravnaval še z dveh dodatnih vidikov. Prvič, z vidika pravic, ki jih je treba zagotoviti prosilcem za mednarodno zaščito v vsaki posamezni zadevi v fazi sodnega nadzora (2). Drugič, čeprav v okoliščinah obravnavane zadeve to ni odločilno, je treba omeniti tudi strukturne vplive rokov, ki bi lahko bili prekratki za pravilno delovanje nacionalnega sodišča (3).

1. Težave z roki za izpeljavo sodnih postopkov (ali zakaj je poenotenje le redko dobra izbira)

38. Predložitveno sodišče ugotavlja, da roka 60 dni v številnih primerih ni mogoče upoštevati oziroma ga je mogoče upoštevati le z velikimi težavami, zlasti kadar je v neki zadevi treba za razjasnitev dejanskega stanja izvesti več obravnav oziroma pridobiti več dokazov. Zaradi tega roka se lahko sodišče znajde v položaju, da krši zakon, kadar mu zato, da ga lahko spoštuje, ne uspe razjasniti dejanskega stanja. Pogosto je pred sodiščem treba zagotoviti osebno prisotnost prosilca za azil, pa tudi njegovega tolmača, kar je lahko dolgotrajno, zlasti ko gre za jezike, ki so na Madžarskem manj pogosti. Izvedbo postopka v zadevnem roku lahko oteži tudi okoliščina, da prosilec za azil ni v kraju, kjer je sodišče, vendar to meni, da je prisotnost prosilca za azil nujna.

39. Stranke so izrazile različne poglede na to, ali je zadevni rok ustrezen.

40. Tožeča stranka je na obravnavi menila, da zadevni rok v praksi sodiščem preprečuje izpeljavo poglobljene podrobne analize. Navedla je kar nekaj postopkovnih korakov, ki jih mora opraviti sodišče, ki odloča o zadevah s področja mednarodne zaščite, pri čemer njene navedbe večinoma sovpadajo z navedbami predložitvenega sodišča. Če si nacionalno sodišče prizadeva opraviti podrobno presojo v skladu z zahtevanim standardom, naj v praksi ne bi moglo upoštevati 60-dnevnega roka.

41. Madžarska vlada meni, da se zadevni rok sklada z zahtevo po učinkovitem sodnem varstvu, zlasti ker ima sodišče možnost uporabe elektronske komunikacije in novih tehnologij, da tako pospeši postopek v zadevah, ki zahtevajo kompleksnejšo presojo.

42. Komisija navaja, da Direktiva 2013/32 ne vsebuje nobenih skupnih pravil glede rokov, zato to vprašanje spada na področje procesne avtonomije držav članic. V tem okviru meni, da zahteva po učinkovitosti ni izpolnjena, saj je zadevni rok enoten in obvezen ter ne dopušča upoštevanja posamičnih okoliščin. Komisija natančneje napotuje na osnutek člena 55 iz svojega predloga uredbe, ki naj bi nadomestila sedanjo Direktivo 2013/32.¹⁶ V tem členu Komisija predlaga izoblikovanje skupnih pravil o rokih ter predlaga šestmesečni, dvomesečni in enomesečni rok, pri čemer se lahko vsak od njih podaljša še za nadaljnje tri mesece. Ob upoštevanju splošnega šestmesečnega roka Komisija meni, da 60-dnevni rok ni ustrezen.

43. Na ustni obravnavi je bilo podanih več pomembnih pojasnil v zvezi z naravo zadevnega roka.

44. Prvič, zadevni rok je instruksijski, procesni rok. Z njim se ustvari „moralna obveznost“ za sodnike, da odločijo v tem roku. Madžarska vlada je trdila, da neupoštevanje 60-dnevnega roka nima nikakršnih *neposrednih* ali *takojšnjih* posledic niti za zadevo in pristojnost za sprejetje odločbe v zvezi z njo (na primer da bi bila sodniku odvzeta pristojnost za odločanje o zadevi) niti za zadevnega sodnika (na primer samodejno sankcioniranje sodnika).¹⁷

¹⁶ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM/2016/0467). Trenutno v obravnavi v okviru zakonodajnega postopka 2016/0224/COD.

¹⁷ Vendar bi iz skrbno formuliranega odgovora madžarske vlade lahko izhajalo, da te trditve ne izključujejo *posrednih* ali *poznejših* posledic za zadevnega sodnika – glej točki 72 in 73 v nadaljevanju.

45. Drugič, zadevni rok je splošen (v smislu, da se uporablja za vse zadeve s področja mednarodne zaščite) in ga ni mogoče podaljšati (ker ni nikakršnega mehanizma za podaljšanje ali prilagoditev ob upoštevanju okoliščin posamezne zadeve).

46. Tretjič, zadevni rok se nanaša na datum, ko mora biti sodba javno razglašena, in ne na datum, ko je treba pisni izvod vročiti tožeci stranki.

47. Nazadnje, madžarska vlada poudarja, da zadevno pravilo velja že deset let. Torej je bilo sprejeto pred zakonsko spremembo iz septembra 2015, ki se nanaša na pooblastilo sodišč za spremembo upravnih odločb.

48. Na samem začetku je treba poudariti, da na splošno obstoj rokov za presojo *kot takih* ni problematičen. Obstajajo v številnih državah članicah.¹⁸ Poleg tega člen 46(10) Direktive 2013/32 izrecno določa tako možnost. Obstoj roka za sodni preizkus namreč pripomore k cilju obravnave prošelj za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času, torej cilju, ki je na splošno naveden v uvodni izjavi 18 in členu 31(2) Direktive 2013/32.

49. Vendar onkraj teh splošnih načelnih ugotovitev – da je torej mogoče določiti roke in da ti lahko pripomorejo k pospešitvi postopkov nadzora – Direktiva na vsebuje nikakršnih nadaljnjih skupnih pravil.

50. Namen predloga Komisije¹⁹ je določiti podrobna pravila o rokih. Vendar je konkretni predlog še v fazi zakonodajnega postopka, kot pa je poudarila Madžarska v pisnih vlogah in je Komisija priznala na obravnavi, nihče niti ne zanika, da – milo rečeno – ni bil deležen splošne podpore.

51. Tako dejansko stanje je morda tipičen odraz širše, dvoplastne težave pri določanju kakršnih koli splošnih in povsod upoštevnih rokov za primerno trajanje sodnega preizkusa.

52. Prvič, čas je relativen. Verjetno ni nobena skrivnost, da različni sodni sistemi v Evropski uniji delujejo z različnimi hitrostmi.²⁰ Tako bi se lahko konkretno trajanje postopka, ki je v eni od držav članic za neko vrsto postopka sprejemljivo, v drugi državi članici zdelo nemogoče kratko, spet v tretji pa predolgo.

53. Drugič, težko je zarisati splošne linije v obliki dni in mesecev, v katerih je treba dani sodni postopek končati. To težavo *mutatis mutandis* potrjuje sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) pri presoji, ali je bil dani sodni postopek predolg in je bila tako kršena pravica do poštenega sojenja v skladu s členom 6(1) EKČP. V tem okviru je ESČP razvilo preizkus, ki temelji na več merilih, z uporabo katerih presodi, ali je bilo trajanje danega sodnega postopka razumno ali ne.²¹ Taka opredelitev je vselej močno odvisna od obravnavane zadeve: v nekaterih

18 Zdi se, da se zakonodaje posameznih držav članic med seboj precej razlikujejo. Nekatere ne vključujejo nikakršnih rokov, spet druge pa določajo različno dolge roke. Glej študiji, ki ju je opravila Evropska migracijska mreža, EMN Ad-Hoc Query on Judicial review of appeals against international protection decisions: Requested by BG EMN NCP on 11th April 2018 (ki se nanaša na 22 držav članic in Norveško) in EMN Ad-Hoc Query on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2): Requested by EE EMN NCP on 13th February 2017 (ki se nanaša na 20 držav članic in Norveško).

19 Glej opombo 16 zgoraj.

20 Glej Evropska komisija za učinkovitost pravosodja pri Svetu Evrope (CEPEJ), Report evaluating European judicial systems – 2014 edition (2012 data), CEPEJ Studies No. 20 (na spletni strani <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>), zlasti primerjavo povprečnega trajanja postopkov v izbranih vrstah prvostopenjskih zadev v točki 9.3 (str. od 230 do 257).

21 Za nedavni primer: „o razumnosti trajanja postopka je treba presojati ob upoštevanju okoliščin zadeve, ki zahtevajo celostno presojo, pri čemer se upoštevajo merila, izoblikovana v sodni praksi tega sodišča, zlasti *zahtevnost zadeve, ravnanje prosilca in zadevnih organov ter posledice odločitve* za prosilca v postopku.“ Moj poudarek. ESČP, sodba z dne 7. junija 2018, O’Sullivan McCarthy mussel Development Ltd proti Irski (CE:ECHR:2018:0607JUD004446016, točka 144 in navedena sodna praksa). Za celovit pregled sodne prakse glej na primer CEPEJ, Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, 3. izdaja, CEPEJ Studies št. 27 (na spletni strani <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>).

okolščinah bo osemletno trajanje skladno s členom 6 EKČP, v drugih pa to ne bo veljalo za triletno trajanje. Vendar je praktično nemogoče zarisati splošne in povsod upoštevne smernice glede točnega števila let ali mesecev, ki se bo štel za primerno.²² Sodišče Evropske unije v svoji sodni praksi v zvezi s tem uporablja enak pristop, ki temelji na posebnih okoliščinah vsake posamezne zadeve.²³

54. Glede na navedeno je dokaj težko – če že ne nemogoče – abstraktno določiti splošne in povsod upoštevne roke za presojo, pa naj gre za najdaljše trajanje (ko bo, če bo rok presežen, postopek samodejno obravnavan kot predolg) ali najkrajše trajanje (ko bo v primeru krajšega roka postopek obravnavan kot prekratek).

55. To težavo potrjuje stališče Komisije v obravnavani zadevi. Zdi se, da ta institucija po eni strani – v razumljivem in hvalevrednem prizadevanju za zagotovitev hitrega sodnega nadzora v zadevah s področja mednarodne zaščite – na splošno odobrava najdaljše roke, kot je to razvidno iz njenega zakonodajnega predloga.²⁴ Ko pa je po drugi strani soočena s konkretnim primerom (sicer res dokaj kratkega, a vendarle) roka, Komisija ne more skriti določenega nelagodja. Vendar se to nelagodje ne nanaša na odločbe, izdane *zunaj* navedenega roka, ampak na odločbe, izdane *znotraj* njega. Tako se posledično zmožnost upoštevanja takega roka obravnava z nekaj sumničavosti, ker morda kaže na prehitro in neprofesionalno delo sodnika. Vendar kljub vsemu obstajajo zadeve, v katerih je *mogoče* odločiti dokaj hitro, in seveda so verjetno tudi nekateri sodniki, ki svoje delo *lahko* opravljajo učinkoviteje kot drugi.

56. In prav v tem je težava, ki je neločljivo povezana z roki. Dejansko lahko namreč pripomorejo k pospešitvi postopka. Po drugi strani pa lahko področje tudi razdelijo na dve (enako sumljivi) kategoriji: tisto, pri kateri se sumi, da se stvari odvijajo prepočasi, in tisto, pri kateri se sumi, da se odvijajo prehitro. Povedano drugače, pogubljen si, če jih upoštevaš, in pogubljen si, če jih ne.

57. Take dvome bi bilo seveda mogoče odpraviti, če bi se dalo zagotoviti, da zakonodajalec izbere *prave* roke, sodišča pa jih upoštevajo. Vendar smo s tem spet na samem začetku razprave in pri (ne)zmožnosti določitve kakršnih koli takih na splošno primernih rokov. Namesto da bi na tem mestu znova podžgal razpravo, želim preprosto pozvati k previdnosti v zvezi z (ne nujno koristno²⁵) stopnjo zakonodajnega optimizma, ki ga vsebujejo taka prizadevanja.

58. Ne glede na vse navedeno pa ostaja dejstvo, da sedanji člen 46(10) Direktive 2013/32 državam članicam omogoča, da določijo roke za preizkus odločb s področja mednarodne zaščite. Madžarska je to možnost izkoristila in določila 60-dnevni rok. Je tak rok ustrezen?

2. Presoja za vsako posamezno zadevo s poudarkom na pravicah

59. Ko je treba presoditi o ustreznosti roka, je izhodišče posamezna zadeva. Rok mora omogočati podroben in učinkovit preizkus zadevne upravne odločbe, ki ustreza zahtevanemu standardu in s katerim se hkrati spoštujejo postopkovne pravice tožeče stranke. Vendar je treba celo znotraj take presoje za vsako posamezno zadevo upoštevati širši okvir in pogoje, v skladu s katerimi se opravlja sodna funkcija na nacionalni ravni.

22 Glej in primerjaj na primer ESČP, sodbi z dne 23. maja 2000, Van Pelt proti Franciji, (CE:ECHR:2000:0523JUD003107096, točka 48), in z dne 26. maja 1993, Bunkate proti Nizozemski (CE:ECHR:1993:0526JUD001364588, točke od 21 do 23).

23 Glej na primer sodbe z dne 26. novembra 2013, Gascogne Sack Deutschland GmbH/Komisija (C-40/12 P, EU:C:2013:768, točki 91 in 92 ter navedena sodna praksa); z dne 12. januarja 2017, Timab Industries in CFPR/Komisija (C-411/15 P, EU:C:2017:11, točki 168 in 169 in navedena sodna praksa), ali z dne 7. junija 2017, Guardian Europe/Evropska unija (T-673/15, EU:T:2017:377, točka 134).

24 Točka 42 zgoraj.

25 Resničnost na kar nekaj nacionalnih prvostopenjskih upravnih sodiščih pritrjuje dejstvu, da je – če uporabim primero – za zagotovitev hitrosti in kakovosti sodnih postopkov vselej koristneje vzgojiti vsaj en korenček, kot pa izdelati še eno palico.

60. Poleg konkretnih jamstev v zvezi s tem, ki jih vsebuje Listina (pri čemer je morda treba upoštevati različne pravice glede na posebno konfiguracijo vsake posamezne zadeve), so zahtevani standard za preizkus in posebne postopkovne pravice določeni tudi v sekundarni zakonodaji, zlasti v Direktivi 2013/32.

61. Prosilci imajo pravico do podrobne in *ex nunc* presoje, ki po potrebi vključuje presojo potreb po mednarodni zaščiti²⁶, pa tudi pravico do tega, da se njihove prošnje obravnavajo ob upoštevanju njihovih osebnih položajev in posebnih okoliščin (pa naj bo to v upravni ali sodni fazi)²⁷. Sodišče je že tudi jasno navedlo, da morajo državni organi v vseh fazah postopka s prosilci sodelovati, da se zberejo vsi elementi, pomembni za odločitev.²⁸ Postopek presoje mora omogočati ustrezno časovno obdobje za izpolnitev teh obveznosti.

62. Glede posebnih postopkovnih pravic je iz člena 12(1) v povezavi s členom 12(2) Direktive 2013/32 razvidno, da je treba prosilcem v fazi nadzora zagotoviti spodaj navedene (ali tem enakovredne) pravice.

63. *Prvič*, v skladu s členom 12(1)(b) v povezavi s členom 12(2) Direktive 2013/32 jim je treba zagotoviti storitve tolmačenja. Naj v zvezi s tem opozorim na morebitne težave, ki jih omenjata predložitveno sodišče in tožeča stranka, pri iskanju (in zagotovitvi razpoložljivosti) tolmača za nekatere redko govorjene jezike. *Drugič*, člen 12(1)(c) v povezavi s členom 12(2) Direktive 2013/32 določa, da se prosilcem ne sme odreči možnosti komuniciranja z UNHCR ali s katero koli drugo organizacijo, ki zagotavlja pravno ali drugo svetovanje. *Tretjič*, v skladu s členom 12(1)(d) v povezavi s členom 12(2) Direktive 2013/32 je treba prosilcem in njihovim pravnim svetovalcem zagotoviti dostop do informacij iz člena 10(3)(b)²⁹ in informacij, ki jih dajo strokovnjaki iz člena 10(3)(d)³⁰, kadar so bile te informacije upoštevane pri odločanju o njihovi prošnji. *Četrtič*, v skladu s členom 20 Direktive 2013/32 je treba prosilcem zagotoviti brezplačno pravno pomoč in zastopanje. V skladu s členom 22 je treba prosilcem v vseh fazah postopka omogočiti posvetovanje s pravnim svetovalcem. *Petič*, v skladu s členoma 24 in 25 je treba prosilcem s posebnimi potrebami in mladoletnikom brez spremstva zagotoviti posebna jamstva. *Šestič*, morda je treba (čeprav to v vseh primerih ni strogo obvezno) opraviti osebni razgovor s prosilcem³¹ ali zdravniški pregled.

64. Predložitveno sodišče ne navaja, ali je bila katera od teh postopkovnih pravic ali drugih pravic, zagotovljenih s pravom Unije (in zlasti z Listino), kršena zaradi zakonsko določenega roka za preizkus.

65. Ker v zvezi s tem niso na voljo nadaljnje informacije, so lahko napotki Sodišča zgolj omejeni. Vendar se mora nacionalno sodišče na splošno prepričati, da lahko zagotovi (i) vse zgoraj navedene standarde nadzora in posamične pravice ob upoštevanju okoliščin obravnavane posamezne zadeve, in sicer (ii) v okviru vseh okoliščin in pogojev, v skladu s katerimi mora to sodišče opravljati svoje sodne funkcije.

26 V skladu s členom 46(3) Direktive 2013/32. Sodbi z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točki 105 in 106), in z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, točka 51).

27 Glej v tem smislu sodbe z dne 5. septembra 2012, Y in Z (C-71/11, EU:C:2012:518, točka 77); z dne 2. decembra 2014, A in drugi (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, točka 57); z dne 25. januarja 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, točka 41 in navedena sodna praksa), in z dne 4. oktobra 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, točka 48 in navedena sodna praksa).

28 Sodba z dne 22. novembra 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 66).

29 „Točne in ažurne informacije“, ki jih organi pridobijo „iz različnih virov, kot so to EASO in UNHCR ter ustrezne mednarodne organizacije za človekove pravice, [...] o splošnih razmerah, ki vladajo v izvornih državah prosilcev in po potrebi v državah, skozi katere so potovali“.

30 Informacije, ki jih je „osebje, ki obravnava prošnje in odloča“, pridobilo od strokovnjakov „o posameznih vprašanjih, kot so vprašanja, povezana z zdravjem, kulturo, vero, otroki in spolom“.

31 V zvezi z morebitno obveznostjo, da se s prosilcem opravi osebni razgovor v sodni fazi, glej sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točke 37 in od 44 do 48). Glej po analogiji tudi sodbo z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točke od 32 do 34).

66. Oba vidika se prepletata. Določitev in učinkovito delovanje rokov sta povezana s potrebo po upoštevanju konfiguracije in kompleksnosti posamezne zadeve ter s celotno delovno obremenitvijo in pogoji, v skladu s katerimi mora zadevni sodnik opravljati svoje sodne funkcije.

67. V nekaterih okoliščinah bi bil lahko celo kratek rok razumen, če bi sodnik obravnaval le eno ali nekaj zadev ter bi imel na voljo vsa potrebna tehnična in materialna sredstva. Ker pa je običajno delovanje sodišč v državah članicah večinoma dokaj daleč od te utopije, je treba poleg posamezne zadeve upoštevati tudi delovno obremenitev in delovne pogoje na posameznem sodišču.

68. Država članica lahko gotovo zahteva hitre sodne odločbe v zadevah prava Unije, če ustvari organizacijske in materialne pogoje za doseganje take hitrosti, ne da bi morala zato trpeti kakovost sodnega odločanja. Nasprotno, če je edini vložek države članice določitev strogih rokov, ne da bi ustvarila materialne pogoje, ki so razumno potrebni za to, da se ti roki upoštevajo (če se na primer nacionalnim sodnikom dodeli na desetine ali celo stotine vzporednih prošenj, medtem ko ostanejo delovni pogoji enaki), potem postane vztrajanje pri strogih rokih vse kaj drugega kot zagotovilo poštenega sojenja.

69. Če nacionalno sodišče ob upoštevanju navedenih elementov meni, da v danem zakonskem roku ne more izpeljati podrobne in *ex nunc* presoje, vključno s presojo prosilčevih potreb po mednarodni zaščiti, in sicer ob spoštovanju pravic, ki so prosilcu zagotovljene s pravom Unije, upoštevne določbe nacionalnega prava ne sme uporabiti in mora presojo dokončati, kolikor je mogoče hitro po izteku roka.³²

70. Moj drugi vmesni predlog torej je, da je treba člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da mora o tem, ali je z nacionalno zakonodajo določen rok za presojo zadeve, ki jo obravnava nacionalno sodišče, ustrezen, presoditi nacionalno sodišče, pri čemer mora upoštevati svojo obveznost, da opravi podrobno in *ex nunc* presojo, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu z Direktivo 2011/95, ob tem pa mora zagotoviti, da se spoštujejo prosilčeve pravice, kot so opredeljene zlasti v Direktivi 2013/32. Če nacionalno sodišče meni, da zaradi posebnih okoliščin zadeve ali zaradi vseh okoliščin, v katerih to sodišče opravlja svoje naloge, na primer zaradi zelo velikega števila hkrati vloženih prošenj, teh pravic ne more zagotoviti, upoštevne roka po potrebi ne sme uporabiti in mora presojo dokončati, kolikor je mogoče hitro po izteku tega roka.

71. K temu je treba še dodati, da – če se dejansko izkaže, da se nacionalno pravilo o določitvi roka za sodni preizkus po načelu *ultima ratio* ne sme uporabiti – to ne sme povzročiti nikakršnih neposrednih ali posrednih negativnih posledic za sodnika, ki je sprejel tako odločitev. Zdaj se bom posvetil še kategoriji morebitnih posrednih posledic.

³² Treba je samo spomniti, da se tako člen 46(3) Direktive 2013/32 – glej sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, točki 56 in 73) – kot člen 47 Listine – glej sodbi z dne 17. aprila 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, točka 78), in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 162) – uporabljata neposredno.

3. Strukturna raven (in končna pojasnila)

72. Na obravnavi je madžarska vlada vztrajala pri tem, da zadevni sodnik, ki ne upošteva navedenega roka, ne utрпи nikakršnih *neposrednih* ali *takojšnjih* posledic.

73. Vendar je tudi na obravnavi tožeča stranka Sodišče opozorila na nekaj *posrednejših* in *poznejših* posledic, ki bi jih po njenih trditvah to neupoštevanje roka lahko imelo. Tožeča stranka navaja, da bi lahko sodnik, ki ne upošteva zadevnih rokov, utrpel posledice v zvezi z delovnimi pogoji in rednimi ocenjevanji. To bi lahko vplivalo na njegovo plačo in napredovanja. V primeru ponavljajočega se neupoštevanja rokov naj bi bilo mogoče v zvezi z zadevnim sodnikom opraviti podrobnejšo (izredno) oceno, pri čemer naj bi tvegala opomin ali v končni fazi celo odstavitev.³³

74. V okoliščinah obravnavane zadeve bi moral odgovor na drugo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, temeljiti na tem, da se o zadevnem roku presodi za vsako posamezno zadevo s poudarkom na pravicah, kot je bilo to opisano v prejšnjem oddelku: ali je razumno mogoče, da se izvede presoja, kakršna se zahteva s pravom Unije, ob upoštevanju posamezne zadeve in celotnega nabora sodnih zadev, ki jih obravnava zadevno sodišče?

75. Seveda se poleg pristopa k takim rokom, osredotočenega na posamezno zadevo in pravice, postavlja še širše, strukturno vprašanje vpliva takih rokov na kakovost presoje in na nacionalno sodno funkcijo. Ključni vidik te presoje se od pravnega varstva v posamezni zadevi prenese na strukturne vidike in delovanje sistema.³⁴

76. Naj so taki preudarki še tako veljavni in pomembni, Sodišče v obravnavani zadevi ni v položaju, da bi se lahko spustilo v ugibanja v zvezi s tem. Razen izjav tožeče stranke nič v predložitveni odločbi niti nobena druga informacija, predložena Sodišču, ne potrjuje obstoja kakršnih koli takih strukturnih težav. Zato menim, da je mogoče koristen in zadosten odgovor zagotoviti z osredotočenjem na posamezno zadevo, kot je bilo predlagano v prejšnjem oddelku, pri čemer je treba poudariti, da upravičeno neupoštevanje nerazumnega roka v posamezni zadevi ne sme imeti niti *posrednih* in *poznejših* posledic za zadevnega sodnika.

77. Naj ponovim, da je obstoj instruksijskih rokov za presojo *kot takih* dokaj običajen in neproblematičen pojav. Prav tako je povsem samoumevno, da sodniki, ki svojih nalog ne opravljajo v skladu z zahtevanim standardom, vključno z upoštevanjem razumnih rokov, nujno utrpijo nekatere poklicne posledice. Znotraj internega ocenjevalnega sistema upoštevnega sodišča so lahko prikrajšani do neke mere. Lahko niso imenovani na mesto predsednika senata ali ne napredujejo na položaj na višjestopenjskem sodišču ali jim znotraj sodišča niso dodeljene pristojnosti, ki temeljijo na zaslugah. S tega vidika se poklic sodnika v ničemer ne razlikuje od številnih drugih poklicev.

78. Torej se obravnavana zadeva ne nanaša na to, ali lahko obstajajo kakršni koli sodni roki v zadevah s področja mednarodne zaščite (dejansko lahko obstajajo), temveč se je treba namesto tega vprašati, kako dolgi bi ti sodni roki razumno lahko bili in, poleg tega, za kaj bi se lahko uporabili. V zvezi s tema vidikoma sta potrebni še končni pojasnili.

79. Prvič, opozoril sem pred pretiranim zakonodajnim optimizmom pri določanju splošnih rokov. Če pa se zgolj priznanje prednostne obravnave nekaterim vrstam zadev ne šteje za zadostno in se namesto tega izberejo nepodaljšljivi sodni roki, ključno vprašanje ni nujno dolžina rokov, ampak prej kot to njihova zasnova in delovanje. Pristop, ki temelji na poenotenju, je problematičen. Tako mora

³³ Po mojem razumevanju bi lahko do take odstavitve prišlo – kot je to določeno v več državah članicah – v disciplinskem postopku zoper zadevnega sodnika. Neupoštevanje upoštevnih rokov se namreč v več sodnih sistemih šteje za disciplinsko kršitev.

³⁴ Pri čemer se oba vidika dopolnjujeta, vendar zahtevata različne vrste dokazov in pravnih trditev. Glej moje sklepane predloge v zadevi Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, točke od 57 do 61).

biti tak rok poleg tega, da mora biti *razumno* dolg ob upoštevanju celotnega nabora sodnih zadev, ki jih obravnava sodišče ali posamezni sodnik, tudi *prožen* v smislu, da dopušča upoštevanje posebnosti in kompleksnosti posamezne zadeve ter po potrebi podaljšanje roka. Preprosto povedano, sodna dvorana ni tovarniški tekoči trak.

80. Drugič, Sodišče je že večkrat opozorilo na obveznost, ki za države članice izhaja iz člena 19(1) PEU, to je da ustvarijo in vzdržujejo ustrezne pogoje, da se zagotovi neodvisnost sodnikov in da lahko sodniki svoje naloge opravljajo tako, da se omogoči učinkovito varstvo pravic, ki jih posamezniki uživajo na podlagi prava Unije.³⁵

81. Povsem hipotetično: sistem, v katerem bi bili sami varuhi zakonitosti prisiljeni ravnati nezakonito, bi le težko izpolnil standarde iz člena 19(1) PEU. K temu je treba še dodati, da bi bilo treba, če bi se kdaj – neposredno ali posredno – dejansko zahtevalo spoštovanje sorazmerno kratkih rokov,³⁶ vzpostaviti močne varovalke, da bi se zagotovila popolna enakost pri spoštovanju teh rokov in da bi se izključila vsaka možnost zlorabe s selektivnim (ne)spoštovanjem nemogočih obveznosti pri zgolj nekaterih sodnikih.

V. Predlog

82. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) odgovori tako:

1. Člen 46(3) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki je v tem členu določena, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki sodišču ne daje pooblastila za spremembo upravnih odločb, sprejetih na področju mednarodne zaščite. Vendar se zaradi potrebe po zagotovitvi polnega učinka člena 46(3) te direktive in po zagotovitvi učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 47 Listine zahteva, da se v primeru vrnitve spisa pristojnemu upravnemu organu nova odločba sprejme v kratkem času in da je skladna s presojo iz sodbe, s katero je bila razveljavljena prvotna odločba. Poleg tega, če je nacionalno sodišče – potem ko je opravilo podrobno in *ex nunc* presojo vseh upoštevanih dejanskih in pravnih elementov, ki jih je predložil prosilec za mednarodno zaščito – ugotovilo, da je treba zadevnemu prosilcu na podlagi meril iz Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite priznati tako zaščito iz razloga, na katerega se sklicuje v utemeljitev svoje prošnje, vendar je upravni organ pozneje sprejel nasprotno odločitev, ne da bi v zvezi s tem navedel nastanek novih okoliščin, ki bi upravičevale novo presojo potreb po mednarodni zaščiti navedenega prosilca, mora navedeno sodišče spremeniti to odločbo, ki ni v skladu z njegovo prejšnjo sodbo, in jo nadomestiti s svojo odločbo glede prošnje za mednarodno zaščito, pri čemer po potrebi ne uporabi nacionalne ureditve, ki mu tako ravnanje prepoveduje.
2. Člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine je treba razlagati tako, da mora o tem, ali je z nacionalno zakonodajo določen rok za presojo zadeve, ki jo obravnava nacionalno sodišče, ustrezen, presoditi nacionalno sodišče, pri čemer mora upoštevati svojo obveznost, da opravi podrobno in *ex nunc* presojo, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu

³⁵ Glej zlasti sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, zlasti točke od 32 do 37); z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (slabo delovanje pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, zlasti točke od 50 do 53), in z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, zlasti točke od 47 do 50, od 54 do 55 ter 71 in naslednje).

³⁶ Na kateri koli način, naveden v točki 73 teh sklepnih predlogov.

z Direktivo 2011/95, ob tem pa mora zagotoviti, da se spoštujejo prosilčeve pravice, kot so opredeljene zlasti v Direktivi 2013/32. Če nacionalno sodišče meni, da zaradi posebnih okoliščin zadeve ali zaradi vseh okoliščin, v katerih to sodišče opravlja svoje naloge, na primer zaradi zelo velikega števila hkrati vloženih prošelj, teh pravic ne more zagotoviti, upoštevnege roka po potrebi ne sme uporabiti in mora presojo dokončati, kolikor je mogoče hitro po izteku tega roka.