



Zbirka odločb sodne prakse

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

Zadeva C-564/18

**LH
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))

„Predhodno odločanje – Skupna politika na področju azila in subsidiarne zaščite – Skupni postopki za priznanje mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 33 – Razlogi nedopustnosti – Izčrpnost – Člen 46(3) – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Osemmdnevni rok, v katerem mora sodišče odločiti“

I. Uvod

1. V Direktivi 2013/32/EU² je navedenih pet položajev, v katerih se lahko prošnja za mednarodno zaščito šteje za nedopustno. V obravnavani zadevi prideta v poštev dva od teh položajev, in sicer ko se tretja država za zadevnega prosilca lahko šteje bodisi za „prvo državo azila“ bodisi za „varno tretjo državo“.

2. Ali lahko država članica sprejme pravilo, v skladu s katerim lahko njeni organi štejejo, da so nedopustne prošnje, ki jih vložijo prosilci, ki v to državo članico pridejo prek tretje države, ki se šteje za „varno državo tranzita“, s čimer dejansko dodaja še eno kategorijo na seznam iz člena 33 Direktive 2013/32?

3. Dalje, ali je mogoče za sodno presojo upravnih odločb, s katerimi je bilo ugotovljeno, da so prošnje nedopustne, določiti osemmdnevni rok?

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).

II. Pravni okvir

A. *Pravo Evropske unije*

4. V skladu z uvodno izjavo 43 Direktive 2013/32 bi „[d]ržave članice [...] morale preučiti vsebinsko utemeljenost vseh prošenj, tj. oceniti, ali zadevni prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95/EU, razen če ta direktiva določa drugače, še zlasti kadar se lahko upravičeno domneva, da bo zadevo preučila ali zagotovila zadostno zaščito druga država. Predvsem pa države članice ne bi smele biti zavezane, da preučijo vsebinsko utemeljenost prošnje za mednarodno zaščito, kadar je pred tem prva država azila prosilcu že dodelila status begunca ali mu sicer zagotovila zadostno zaščito in bo prosilec ponovno sprejet v to državo.“

5. V uvodni izjavi 44 Direktive 2013/32 je navedeno, da „[d]ržave članice ne bi smele biti zavezane, da presojujejo o vsebinski utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito, če je mogoče upravičeno domnevati, da bo prosilec zaradi zadostne zveze s tretjo državo, kot je opredeljena v nacionalnem pravu[,] iskal zaščito v tej tretji državi, in obstajajo razlogi za prepričanje, da bo prosilec sprejet ali ponovno sprejet v to državo. Države članice bi morale na tej podlagi ukrepati le, kadar bi bil ta posamezni prosilec v zadevni tretji državi varen. Da bi se izognili sekundarnemu gibanju prosilcev, bi bilo treba oblikovati skupna načela, da države članice tretje države obravnavajo kot ali označijo za varne.“

6. Člen 33 Direktive 2013/32 se nanaša na „nedopustne prošnje“. Glasi se tako:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013, se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95/EU, kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.

2. Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

- (a) je druga država članica priznala mednarodno zaščito;
- (b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 35;
- (c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38;
- (d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU, oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; ali
- (e) vzdrževana oseba prosilca vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 7(2) soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z vzdrževano osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo.“

7. Člen 35 Direktive 2013/32 se nanaša na „koncept prve države azila“. Ta člen določa:

„Za posameznega prosilca se šteje država za prvo državo azila, če:

- (a) je bil prosilcu v tej državi priznan status begunca in se lahko še vedno sklicuje na to zaščito ali
- (b) sicer v tej državi uživa zadostno zaščito, vključno z načelom nevračanja,

pod pogojem, da bo v to državo ponovno sprejet.

Pri uporabi koncepta prve države azila za posebne okoliščine posameznega prosilca lahko države članice upoštevajo člen 38(1). Prosilec lahko izpodbija uporabo koncepta prve države azila s sklicevanjem na svoje posebne okoliščine.“

8. Člen 38 se nanaša na „koncept varne tretje države“. Ta člen določa:

„1. Države članice lahko uporabijo koncept varne tretje države le, če so pristojni organi prepričani, da se z osebo, ki išče mednarodno zaščito, v zadevni tretji državi ravna v skladu z naslednjimi načeli:

- (a) življenje in svoboda nista ogroženi zaradi rasne, verske ali narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja;
- (b) ni tveganja resne škode, kot je opredeljena v Direktivi 2011/95/EU;
- (c) v skladu z Ženevsko konvencijo se spoštuje načelo nevračanja;
- (d) spoštuje se prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, kakor je določena v mednarodnem pravu; in
- (e) mogoče je zaprositi za status begunca ter, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo.

2. Uporaba koncepta varne tretje države je možna na podlagi pravil nacionalnega prava, kar vključuje:

- (a) pravila, ki zahtevajo zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo;
- (b) metodološka pravila, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem. Takšna metodologija vključuje preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca in/ali nacionalno označitev držav, ki se na splošno štejejo za varne;
- (c) pravila, ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna, in ki prosilcu omogočajo vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna. Prosilcu se omogoči tudi, da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo v skladu s točko (a).

[...]“.

9. Člen 46 se nanaša na „pravico do učinkovitega pravnega sredstva“. Ta člen določa:

„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:

[...]

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

[...]

[...]

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.

[...]

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

[...]“.

B. Nacionalno pravo

10. V skladu s členom 51(2)(f) menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zakon št. LXXX iz leta 2007 o pravici do azila, v nadaljevanju: zakon o pravici do azila) je prošnja nedopustna, če je „prošilec na Madžarsko prispel prek države, v kateri ni izpostavljen preganjanju v smislu člena 6(1) ali tveganju resne škode v smislu člena 12(1) ali v kateri je zagotovljena ustrezna raven zaščite“.

11. Člen 53(4) zakona o pravici do azila določa, da sodni del azilnega postopka v primeru, da je bilo odločeno, da je prošnja nedopustna, traja največ osem dni.

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

12. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je sirski državlján, ki pripada kurdske etnične skupini, in je 19. julija 2018 vložil prošnjo za mednarodno zaščito.

13. Organ, pristojen za azil, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urad za priseljevanje in azil, Madžarska, v nadaljevanju: urad za priseljevanje) je menil, da je prošnja nedopustna, in pojasnil, da se v primeru tožeče stranke načelo nevračanja ne uporablja. Izdal je odločbo o vrnitvi tožeče stranke z ozemlja Evropske unije na ozemlje Republike Srbije ter za namene izvršitve te odločbe odredil ukrep odstranitve. Poleg tega je v zvezi s tožečo stranko izrekel dveletno prepoved vstopa in prebivanja.

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

15. Tožeča stranka trdi, da je odločba urada za priseljevanje nezakonita in da jo je treba odpraviti. Poleg tega trdi, da je treba odločiti o vsebini njene prošnje za priznanje statusa begunca, ker je s členom 51(2)(f) zakona o pravici do azila, na podlagi katerega je urad za priseljevanje to prošnjo opredelil kot nedopustno, kršeno pravo Unije. Šlo naj bi namreč za nov razlog nedopustnosti, ki temelji na konceptu „varne države tranzita“, ta pa v členu 33 Direktive 2013/32 ni določen.

16. Urad za priseljevanje v bistvu trdi, da je treba člen 51(2)(f) zakona o pravici do azila presojati ob upoštevanju njegovega zgodovinskega konteksta: zakonodajalec je želel izoblikovati pravila, s katerimi bi med drugim odgovoril na težave, ki jih povzroča veliko število prosilcev.

17. Poleg tega predložitveno sodišče dvomi o ustreznosti osem dnevnega roka, v katerem mora opraviti nadzor nad odločbo urada za priseljevanje, s katero je bila prosilčeva prošnja razglašena za nedopustno.

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

- „1. Ali se določbe o nedopustnih prošnjah iz člena 33 [Direktive 2013/32] lahko razlagajo tako, da ne nasprotujejo predpisom države članice, na podlagi katerih je prošnja v azilnem postopku nedopustna, če je prosilec prišel v navedeno državo članico, Madžarsko, prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena zadostna raven zaščite?
2. Ali se člen 47 Listine [Evropske unije] o temeljnih pravicah in člen 31 [Direktive 2013/32] – ob upoštevanju tudi določb členov 6 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah – lahko razlagata tako, da so predpisi države članice skladni s temi določbami, kadar določajo zavezujoč 8-dnevni rok za upravni spor v zvezi s prošnjami, ki so bile v azilnih postopkih razglašene za nedopustne?“

19. Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 19. septembra 2018 odločil, da se temu predlogu ne ugodí.

20. Pisna stališča so predložile tožeča stranka, nemška, francoska in madžarska vlada ter Evropska komisija. Razen francoske vlade so se vse udeležile obravnave 11. septembra 2019.

IV. Presoja

21. V prvem delu teh sklepnih predlogov bom kot odgovor predlagal, da je seznam (vsebinskih) razlogov nedopustnosti iz člena 33(2) Direktive 2013/32 izčrpen. Ker dodatnega razloga glede „varne države tranzita“ ni mogoče zajeti z obstoječima konceptoma bodisi „prve države azila“ bodisi „varne tretje države“, moram ugotoviti, da države članice dejansko ne smejo določiti takega dodatnega razloga nedopustnosti (A).

22. Glede drugega vprašanja, podobno kot v vzporednih sklepnih predlogih v zadevi PG/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (zadeva C-406/18) (v nadaljevanju: zadeva PG) bom tudi v obravnavani zadevi navedel, da je odgovor na vprašanje, ali je predpisani osemdnevni rok ustrezen, odvisen od tega, ali omogoča zagotovitev prosilčevih postopkovnih pravic. O tem mora presoditi nacionalno sodišče ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve, pri čemer mora izpolniti svojo obveznost, da izvede podrobno in *ex nunc* presojo, pa tudi ob upoštevanju vseh okoliščin in pogojev, v skladu s katerimi mora to sodišče opravljati svoje sodne funkcije. Če bi nacionalno sodišče ob upoštevanju teh preudarkov 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: razlogi za nedopustnost

23. Člen 51(2)(f) zakona o pravici do azila, ki je začel veljati 1. julija 2018, določa, da se prošnja šteje za nedopustno, če prosilec pride na Madžarsko prek tretje države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri „je zagotovljena zadostna raven zaščite“.³ V celotnih sklepnih predlogih v tej zadevi bom za to formulacijo uporabljal izraz razlog „varne države tranzita“, to je podobno okrajšavo, kot so jo uporabljali predložitveno sodišče, tožeča stranka in zadevne stranke.

³ Moj poudarek.

24. Madžarska vlada meni, da je ta razlog združljiv s konceptom „varne tretje države“ iz členov 33(2)(c) in 38 Direktive 2013/32. Pri tem izpostavlja diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice pri prenosu direktive, in navaja, da se je nacionalna zakonodaja v predhodni različici ravnala strogo po besedilu Direktive 2013/32, kar pa se je izkazalo za nezadovoljivo, zlasti v času migrantske krize. Madžarska vlada dalje še navaja, da je namen trenutne zakonodaje preprečiti izbiranje najugodnejše pristojne države (tako imenovani „forum shopping“) v zadevah s področja azila. Po mnenju te vlade mora prosilec zaprositi za azil v prvi državi, ki je zanj varna, in ne nujno v državi, za katero meni, da je zanj najboljša. Zadevni novi razlog naj bi bil odraz tega, da se prosilec za azil ne more odločiti, da ne bo zaprosil za mednarodno zaščito v tretji državi, v kateri se je zadrževal.

25. Vse preostale zadevne stranke (in tudi predložitveno sodišče) poudarjajo, da razlog „varne države tranzita“ v členu 33(2) Direktive 2013/32 ni določen kot razlog za nedopustnost. Glede tega navajajo, da je očitno, da je seznam iz tega člena izčrpen in državam članicam ne dopušča dodajanja dodatnih kategorij.

26. Strinjam se. Kljub temu pa je za začetek pomembno razjasniti, da se koncept „nedopustnosti“ iz člena 33 Direktive 2013/32, o katerem se je razpravljalo v obravnavani zadevi, nanaša na tisto, kar bi lahko poimenovali „vsebinska“ nedopustnost – v nasprotju s „postopkovno“.

27. Člen 33(2) Direktive 2013/32 določa, da lahko države članice v nekaterih okoliščinah štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno (in torej ne preučijo njene vsebine). Scenariji, določeni v pododstavkih od (a) do (e) tega člena, se vsi nanašajo na položaje, v katerih ni potrebna nikakršna (ali nikakršna nova) presoja vsebine prošnje.⁴ Taka „vsebinska“ nedopustnost se kljub vsemu razlikuje od vprašanj splošne postopkovne nedopustnosti, ki se lahko pojavijo v različnih okoliščinah. Povedano drugače, dejstvo, da so bili razlogi „vsebinske“ nedopustnosti z Direktivo 2013/32 harmonizirani, še ne pomeni, da države članice ne smejo ohraniti ali uvesti pravil v zvezi z različnimi vidiki *postopkovne* (ne)dopustnosti, kot so tisti v zvezi z upoštevnimi roki, v katerih je treba vložiti tožbo, pogoji za tako vložitev, procesno sposobnostjo oseb itd.

28. Natančneje, glede razlogov vsebinske nedopustnosti moram dejansko ugotoviti, da člen 33(2) Direktive 2013/32 v zvezi s tem vsebuje izčrpen seznam. Ta ugotovitev je jasno razvidna ne le iz besedila določbe („Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če ...“), ampak tudi iz logike in sistematike Direktive⁵, kar je pred nedavnim potrdilo tudi Sodišče, čeprav v nekoliko drugačnem kontekstu⁶.

29. Torej se vprašanje, ki ga je treba še preučiti, nanaša na to, ali je mogoče razlog „varne države tranzita“ zajeti z enim od razlogov nedopustnosti, ki so že navedeni v členu 33(2) Direktive 2013/32. Od petih določenih razlogov bi lahko v obravnavanih okoliščinah prišla v poštev le ta dva: „prva država azila“ in „varna tretja država“, kot sta dodatno opredeljena v členu 35 oziroma 38 Direktive 2013/32.

30. Po vrsti bom preučil vsakega od teh dveh razlogov.

1. Prva država azila

31. Koncept „prve države azila“ je opredeljen v členu 35 Direktive 2013/32.

⁴ Glej točko 6 zgoraj.

⁵ Kot potrjuje uvodna izjava 43 Direktive 2013/32, bi morale s sistemskega vidika „[d]ržave članice [...] preučiti vsebinsko utemeljenost vseh prošenj“, kar kaže na to, da je treba zadeve, v katerih se je mogoče tej obveznosti izogniti, obravnavati kot izjeme in jih torej razlagati ozko.

⁶ Sodba z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219, točka 76).

32. Prvič, ta koncept v skladu s členom 35(a) Direktive 2013/32 vključuje državo, v kateri je bil posameznemu prosilcu že priznan status begunca in kjer se lahko še vedno sklicuje na to zaščito. Očitno je, da ta položaj, za katerega je značilen že podeljen status begunca, na katerega se prosilec še vedno lahko sklicuje, ne velja za razlog varne države tranzita, na podlagi informacij, ki so na voljo, pa za položaj tožeče stranke tudi ni upošteven.

33. Drugič, v skladu s členom 35(b) Direktive 2013/32 se koncept prve države azila lahko nanaša na državo, v kateri posamezni prosilec „uživa zadostno zaščito“, „vključno z načelom nevračanja, pod pogojem, da bo v to državo ponovno sprejet“.

34. V Direktivi 2013/32 ni določeno, kaj se šteje za „zadostno zaščito“. Sodišče v sodbi Alheto kljub temu navaja nekaj smernic v zvezi s tem. V tej zadevi je koncept „zadostne zaščite“ v smislu člena 35(b) Direktive 2013/32 uporabilo za položaj palestinske prosilke, registrirane pri UNRWA,⁷ ki je zapustila ozemlje svojega običajnega prebivališča v Gazi in odšla v Hašemitsko kraljevino Jordanijo. Tam je ostala kratek čas,⁸ nato pa je odpotovala v eno od držav članic, kjer je vložila prošnjo za mednarodno zaščito. UNRWA deluje in je priznana na ozemlju Jordanije, zato se je v bistvu postavilo vprašanje, ali je mogoče to državo šteti za prosilkino prvo državo azila.

35. V tem konkretnem okviru je Sodišče razsodilo, da je mogoče šteti, da je osebi, ki uživa učinkovito varstvo ali pomoč UNRWA, zagotovljena „zadostna zaščita“ v smislu člena 35(b) Direktive 2013/32, če se dana država „zaveže, da bo zadevno osebo po tem, ko je ta zapustila njeno ozemlje, da bi zaprosila za mednarodno zaščito v Uniji, ponovno sprejela“, in če ta država „priznava navedeno varstvo ali pomoč UNRWA in spoštuje načelo nevračanja ter zadevni osebi tako omogoči, da na njenem ozemlju prebiva varno in v dostojnih življenjskih razmerah, vse dokler bo to zaradi tveganja, ki mu je izpostavljena na ozemlju svojega običajnega prebivališča, potrebno“.⁹

36. Tako podobno kot položaj iz člena 35(a) Direktive 2013/32 tudi položaj iz točke (b) iste določbe temelji na premisi, da lahko posamezni prosilec že uživa neko stopnjo zaščite, ki jo ima še vedno na voljo.¹⁰

37. Nekoliko „retrospektivna“ razsežnost mednarodne zaščite, ki je prosilcu že zagotovljena (in mu je še vedno na voljo), v smislu člena 35(b) je še dodatno potrjena z naslovom celotne določbe (*prva* država *azila*) in s pojasnili, podanimi v zvezi s tem v uvodni izjavi 43 Direktive 2013/32.

38. Ti elementi jasno kažejo, da je namen koncepta „prve države azila“ v skladu s členom 35(b) Direktive 2013/32 nekaj, kar se precej razlikuje od pojma „varna država tranzita“.

39. Prvič, drži sicer, da je dokaj širok izraz „zadostna zaščita“, ki je eden od opredelitvenih elementov „prve države azila“ v skladu s členom 35(b) Direktive 2013/32, naveden tudi v opredelitvi „varne države tranzita“ iz zadevne nacionalne določbe. Vendar s členom 51(2)(f) zakona o pravici do azila ni izrecno določena zahteva, da se v zadevni tretji državi zagotovi upoštevanje načela nevračanja.

40. Drugič – in z bolj temeljnega vidika – težko razberem, kako bi bila lahko prosilcu zgolj zaradi dejstva, da je lahko opravil tranzit skozi državo, podeljena kakršna koli učinkovita zaščita, na katero bi se lahko znova skliceval, ko (in če) bi bil tja ponovno sprejet. Zgolj možnost, da bo lahko ta prosilec v prihodnje zaprosil za mednarodno zaščito v tej državi, se močno razlikuje od zaščite, ki je bila že zagotovljena in ki se lahko še vedno da na voljo, kar je neločljivo povezano s konceptom prve države azila.

7 Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu.

8 23 dni. Glej sklepe predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, točka 85).

9 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 143).

10 Glej tudi sklepe predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, točka 84).

41. Glede na navedeno menim, da koncepta „varne države tranzita“ ni mogoče obravnavati, kot da spada v koncept „prve države azila“ v smislu členov 33(2)(b) in 35 Direktive 2013/32 ali da se sklada s tem konceptom.

2. Varna tretja država

42. Uporaba koncepta „varne tretje države“ v skladu s členoma 33(2)(c) in 38 Direktive 2013/32 je pogojena s tremi splošnimi kategorijami pogojev, ki jih je mogoče v bistvu opisati kot *načela, pravila in jamstva*.

43. Prvič, v skladu s členom 38(1), od (a) do (e), Direktive 2013/32 se mora država članica prepričati, da se bodo v odnosu do danega prosilca upoštevala izrecno navedena *načela*. Ta načela so to, da življenje in svoboda nista ogrožena zaradi rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja; da ni tveganja resne škode, kot je opredeljena v Direktivi 2011/95/EU¹¹; da se upošteva načelo nevračanja v skladu z Ženevsko konvencijo¹²; da se spoštuje prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, kakor je določena v mednarodnem pravu, ter da obstaja možnost zaprositi za status begunca in, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo.

44. Drugič, države članice določijo *pravila*, ki v skladu s členom 38(2)(a) zahtevajo *zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo*. V skladu s členom 38(2)(b) Direktive 2013/32 morajo ta pravila vsebovati tudi metodološka pravila, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem. Nazadnje, v skladu s členom 38(2)(c) je treba določiti pravila, ki so v skladu z mednarodnim pravom in omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za posameznega prosilca varna.

45. Tretjič, glede *jamstev*, člen 38(2) določa, da morajo veljavna pravila, ki so določena, prosilcu omogočati vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna. Prosilcu mora biti omogočeno tudi, da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo. Dalje, člen 38(3) določa, da če država članica sprejme odločitev izključno na podlagi koncepta varne tretje države, mora prosilca o tem obvestiti in mu predložiti dokument, s katerim oblastem tretje države v jeziku te države sporoči, da prošnja vsebinsko ni bila obravnavana. Nazadnje, člen 38(4) določa, da kadar tretja država zadevnemu prosilcu ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, morajo države članice zagotoviti dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz Poglavja II Direktive 2013/32.

46. Na obravnavi je potekala razprava o tem, ali je mogoče dejstvo, da je prosilec potoval skozi posamezno državo, šteti za „zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo“, v smislu člena 38(2)(a).

47. Mislim, da ne.

48. Priznam, da besedilo člena 38(2)(a) Direktive 2013/32 ne ponuja kaj dosti smernic o pomenu pojma „zveza med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo“. V uvodni izjavi 44 je napoteno na opredelitev, ki jo je treba sprejeti v nacionalnem pravu.

¹¹ 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).

¹² Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (Recueil des traités des Nations unies, zv. 189, str. 137, št. 2545 (1954)), ki je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena in spremenjena s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen v New Yorku 31. januarja 1967 in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

49. Vendar moram v zvezi z neposrednim kontekstom koncepta „zveze“ pripomniti, da je s členom 38(2)(a) in (b) Direktive 2013/32 državam članicam naložena obveznost, da sprejmejo pravila, ki zahtevajo obstoj te zveze, in izoblikujejo metodološka pravila za presojo položaja v zvezi s posameznim prosilcem. Če bi za ugotovitev take zveze zadostoval že preprost tranzit, čemu potem zapletene zahteve glede načel, pravil in jamstev?

50. Glede širšega konteksta člena 38(2)(a) moram pripomniti, da je koncept „varne tretje države“ ena od treh kategorij držav (skupaj z „drugo državo članico“ in „prvo državo azila“), v katere je lahko prosilec napoten, da se tam preuči njegova prošnja za mednarodno zaščito. Povedano drugače, ti koncepti organom držav članic, ki so prejeli prošnjo za mednarodno zaščito, omogočajo, da odgovornost za preučitev prosilčevih potreb po mednarodni zaščiti prenesejo na drugo državo.

51. Prvič, to je izjema od splošnega pravila, po katerem je treba načeloma preučiti vse prošnje.¹³ Kot vse izjeme jo je treba razlagati ozko.¹⁴

52. Drugič, navedene tri kategorije držav niso *katere koli druge* države, ampak so to države, ki ponujajo posebna jamstva, katerih obstoj se ali domneva (v zvezi z državami članicami)¹⁵ ali preveri v skladu s posebnimi pravili. Ob upoštevanju dokaj podrobne postopkovne ureditve, izoblikovane s členom 38(2) Direktive 2013/32, menim, da bi zakonodajalec, če bi želel to zvezo, ki je ključni element koncepta „varne tretje države“, opredeliti s sklicevanjem na preprost tranzit, tako namero jasno navedel. Znova: če bi bilo tako, bi bila trenutno vzpostavljena podrobna postopkovna ureditev v celoti odveč.

53. Tretjič, v zadnjem stavku člena 38(2)(c) je pojasnjeno, da mora biti prosilcu omogočeno, „da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo“. Če naj ima ta pravica kakršen koli smisel, mora zadevna zveza pomeniti nekaj več kot zgolj tranzit, saj bi bila sicer razprava verjetno omejena na to, kakšne vrste tranzit je odločilen, torej ali je treba iti peš, z avtomobilom, z avtobusom ali z letalom, in ali na primer 20-minutni postanek, med katerim bi se potencialni prosilec lahko obrnil na uradne osebe zadevne države, zadostuje za to, da se ustvari upoštevana zveza.

54. Obstaja pa še nadaljnji vidik koncepta „varne države tranzita“ v skladu s členom 51(2)(f) zakona o pravici do azila, to je zahteva po „zadostni zaščiti“.

55. Kot je bilo že navedeno, se – v nasprotju s konceptoma prve države azila in varne tretje države – s členom 51(2)(f) zakona o pravici do azila izrecno ne zahteva, da navedene „varne države tranzita“ zagotavljajo upoštevanje načela nevračanja, čeprav se upoštevanje tega načela zahteva na podlagi Ženevske konvencije in torej logično tudi na podlagi prava Unije.¹⁶

56. Torej so z razlogom varne države tranzita, kot je opredeljen z zadevno nacionalno zakonodajo, upoštevni standardi omiljeni z dveh vidikov: glede moči povezave, ki mora obstajati med prosilcem in zadevno tretjo državo, in glede ravni zaščite, ki jo mora ta država ponujati. Iz obeh teh razlogov menim, da razloga „varne države tranzita“ iz člena 51(2)(f) zakona o pravici do azila ni mogoče obravnavati, kot da se ujema s konceptom „varne tretje države“ s seznama iz člena 33(2) Direktive 2013/32.

¹³ Glej opombo 5 zgoraj.

¹⁴ Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, točka 78) v zvezi s pravnim predhodnikom Direktive 2013/32.

¹⁵ Sodba z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219, točka 85 in navedena sodna praksa).

¹⁶ Člen 33 Ženevske konvencije. Glej člen 78(1) PDEU in člen 21 Direktive 2011/95.

57. Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti z dejstvom, da je v nedavnem predlogu Evropske komisije za uredbo o azilnem postopku,¹⁷ ki naj bi nadomestila Direktivo 2013/32, v osnutku člena 45(3)(a), ki se nanaša na koncept varne tretje države, navedeno, da „[o]rgan za presojo šteje tretjo državo za varno tretjo državo za posameznega prosilca po individualni obravnavi prošnje le, če je prepričan, da je zadevna tretja država varna za posameznega prosilca v skladu z merili iz odstavka 1, in če je ugotovil, da: (a) obstaja povezava med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo razumno, da gre navedena oseba v navedeno državo, tudi ker je bil prosilec v tranzitu čez navedeno tretjo državo, ki je zemljepisno blizu izvorni državi prosilca [...]“.¹⁸

58. Prvič, to besedilo je zgolj zakonodajni predlog. Ne gre (še) za zavezujoč akt prava Unije.

59. Drugič, glede na vsebino osnutka besedila glede koncepta varne tretje države bi predlog, ki je trenutno v obravnavi, le težko šteli za razjasnitev ali kodifikacijo sedanje zakonodaje s tega področja. Prej kot to – kar je priznala tudi Komisija na ustni obravnavi – bi ta osnutek, če bi bil sprejet, pomenil jasno spremembo pravne ureditve.

60. Tretjič, zdi se, da je dejstvo, da se predlagana različica spogleduje z bistveno spremembo, ki presega zgolj razjasnitev obstoječega koncepta, povzročilo odziv v zakonodajnem postopku, v katerem so bili izraženi dvomi v zvezi s tem, ali se predlog Komisije res ujema s celotno logiko, na kateri temelji koncept varne tretje države.

61. V zvezi s tem ugotavljam, da je pristojni odbor Evropskega parlamenta predlagal, naj se zgoraj navedeni osnutek besedila spremeni tako: „(a) obstaja zadostna povezava med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo razumno, da gre navedena oseba v navedeno državo; to pomeni obstoj predhodnega prebivanja ali bivanja v tej državi, pri čemer se glede na trajanje in naravo tega prebivanja in bivanja lahko razumno pričakuje, da bo prosilec v tej državi iskal zaščito, in obstajajo razlogi, da bo prosilec v to državo ponovno sprejet [...]“.¹⁹

62. Podobno Agencija ZN za begunce (v nadaljevanju: UNHCR) meni, da koncepta „varne tretje države“ ne bi smeli opredeliti tako, kot to predlaga Komisija v navedenem predlogu.²⁰ UNHCR sicer priznava, da „mednarodno pravo ne zahteva obstoja smiselne povezave ali zveze, vendar UNHCR ves čas zagovarja obstoj take smiselne zveze, zaradi katere bi bilo razumno in smotno, da neka oseba za azil zaprosi v drugi državi“.²¹ Dalje še navaja, da „upoštevanje trajanja in narave bivanja ter povezav na podlagi družinskih ali drugih tesnih vezi povečuje uspešnost vrnitve ali premestitve z vidika tako posameznika kot tudi tretje države. Kot tako zmanjšuje tveganje nadaljnjih premikov, preprečuje nastanek ‚krožnih‘ položajev ter izboljšuje mednarodno sodelovanje in delitev odgovornosti.“²²

17 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM (2016)0467).

18 Moj poudarek.

19 Poročilo o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU, Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, 22. maj 2018 (COM(2016) 0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation (COM(2016)0467) (Pripombe UNHCR o predlogu Evropske komisije za uredbo o azilnih postopkih (COM(2016)0467)), april 2019. Kot je Sodišče poudarilo v kontekstu Direktive 2011/95, so „dokumenti, ki jih izda [UNHCR], glede na vlogo, ki jo ima UNHCR v skladu z Ženevsko konvencijo, posebej upoštevni“. Sodba z dne 23. maja 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, točka 57 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 30. maja 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, točka 44 in navedena sodna praksa).

21 UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation (COM(2016)0467) (Pripombe UNHCR o predlogu Evropske komisije za uredbo o azilnih postopkih (COM(2016)0467)), april 2019, str. 42.

22 Prav tam.

63. Stališče, da je mogoče šteti, da taka zveza obstaja, če obstajajo nekatere vezi, posebej značilne za prosilca, ki pa gotovo presegajo zgolj tranzit, kaže že v predhodnih stališčih, ki jih je UNHCR sprejel na tem področju.²³

64. Ni naloga Sodišča podajati mnenja o osnutkih zakonodaje. Če pa naj ima koncept varne tretje države kakršen koli samostojen pomen, razlaga tega koncepta ne more privedi do tako rekoč avtomatične odstranitve prosilcev v države, prek katerih so potovali, saj bi to povzročilo učinek domin, ko vsebina dane prošnje ne bi bila nikoli nikjer preučena.²⁴

65. Ob upoštevanju zgoraj navedenega je tako moj prvi vmesni predlog, da člen 33(2) Direktive 2013/32 nasprotuje nacionalni zakonodaji države članice, ki določa, da je treba prošnjo šteti za nedopustno, če je prosilec prišel v navedeno državo članico prek tretje države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena zadostna raven zaščite.

B. Drugo vprašanje: ustreznost osem dnevnega roka

66. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)²⁵ nasprotuje zakonodaji, s katero je določen obvezen osemdnevni rok za to, da sodišče opravi nadzor nad upravno odločbo, s katero je prošnja za mednarodno zaščito razglašena za nedopustno.

67. Z vprašanjem rokov, ki se uporabljajo za sodni nadzor v zadevah s področja mednarodne zaščite na splošno, se ukvarjam v vzporednih sklepnih predlogih v zadevi PG, predstavljenih istega dne kot ti sklepi predlogi. Menim, da so predlogi, ki sem jih tam navedel v zvezi s 60-dnevnim rokom za nadzor nad vsebino odločb s področja mednarodne zaščite, enako – oziroma v veliko primerih še bolj – upoštevni za osemdnevni rok, ki velja za odločbe o nedopustnosti.

68. Zato se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil zgolj na elemente, zaradi katerih se obravnavana zadeva *razlikuje* od zadeve PG, medtem ko bom v preostalem napotil na analizo, ki jo ponujam v navedenih sklepnih predlogih. Zlasti bom poudaril, da odločba, v kateri se uporabi eden od razlogov nedopustnosti, tudi če je sprejeta v posebnem, hitrem postopku, še ne more voditi do „omiljenega“ standarda nadzora (1). To dejstvo me skupaj s strukturnimi preudarki, podobnimi tistim iz zadeve PG, napeljuje na ugotovitev, da predložitveno sodišče, če bi ugotovilo, da v zadevi iz postopka v glavni stvari osemdnevni rok onemogoča izvedbo podrobne in *ex nunc* presoje ob hkratnem zagotovitvi, da bodo prosilcu zagotovljene pravice, ki zanj izhajajo zlasti iz Direktive 2013/32, upoštevne določbe nacionalnega prava ne sme uporabiti in mora sodno presojo dokončati, kolikor je mogoče hitro po izteku roka (2).

23 Glej na primer UNCHR, Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries (Pravni preudarki v zvezi z dostopom do zaščite ter zvezo med begunci in tretjo državo v okviru vrnitve ali premestitve v varne države), april 2018, in Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers (Navodilo o dvostranskih in/ali večstranskih sporazumih o premestitvah prosilcev za azil), maj 2013.

24 Glej tudi uvodno izjavo 44 Direktive 2013/32, ki vsebuje opozorilo pred sekundarnim gibanjem prosilcev (do katerega pride, ko se prosilci za mednarodno zaščito iz države, v katero so v iskanju zaščite najprej prispeli, preselijo v drugo državo).

25 Sodišče v drugem vprašanju napotuje na člen 31 Direktive 2013/32 ter člena 6 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). Vendar glede na dejansko stanje zadeve (zadeva pred sodiščem) in dejstvo, da Evropska unija ni pogodbenica EKČP, to vprašanje razumem, kot da je v njem napoteno na člen 46 Direktive 2013/32 (ki se nanaša na presojo, ki jo izvede sodišče), ne pa na člen 31 (ki se nanaša na obravnavanje na upravni ravni), ter na člen 47 Listine, ki se v skladu s členom 52(3) te listine razlaga ob upoštevanju ustreznih določb EKČP in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP).

1. (Omejene) posebnosti presoje obstoja razlogov nedopustnosti

69. Nacionalno sodišče v predložitveni odločbi navaja, da osem dnevnega roka pogosto ni mogoče upoštevati ali ga je mogoče upoštevati le z veliko težavo. Sodišču naj ne bi omogočal razjasnitve dejstev v skladu z zahtevanim standardom. Zato naj bi privedel do kršitve zahteve po izpeljavi celovite presoje. Izvedba postopka v takem roku naj bi bila še posebej težavna v kontekstu prošelj, za katere je bilo ugotovljeno, da so nedopustne, saj v tem primeru dokazno breme nosijo skoraj izključno prosilci, ki so že tako ali tako v ranljivem položaju. Predložitveno sodišče še poudarja, da se zoper njegovo odločbo ni mogoče pritožiti.

70. Stranke so v pisnih stališčih izrazile različna mnenja v zvezi s tem, ali je osem dnevni rok ustrezen.

71. Tožeča stranka se strinja s predložitvenim sodiščem, da zadevnega roka v praksi ni mogoče upoštevati. Pri tem poudarja, da se je prošnja iz postopka v glavni stvari obravnavala na podlagi posebnih pravil, ki se uporabljajo v kriznih položajih, in da je tudi zaradi drugih vidikov postopka uveljavljanje prosilčevih pravic težavno. Pri tem napotuje na tridnevni rok za vložitev tožbe in dejstvo, da si je v praksi nemogoče zagotoviti zaslišanje pred sodnikom, ker mora biti tako zaslišanje izvedeno na tranzitnem območju prek telekomunikacijskih sredstev, ki jih sodnik nima na voljo. Tožeča stranka poleg tega poudarja, da pritožbe zoper upravne odločbe nimajo odločilnega učinka, razen če se zaprosi zanj, česar pa ni mogoče storiti brez pravne pomoči. Ob tem opozarja še na potrebo, da se prosilcu da dovolj časa za navedbo dejstev, in na to, da se lahko zgodi, da je za nekatere jezike v celi državi na voljo en sam tolmač. K temu dodaja, da mora sodišče zagotoviti, da zavrnilna odločba in odstranitev prosilca ne privedeta do kršitve člena 3 EKČP. Za konec meni, da zadevni rok sam po sebi ni nezdržljiv z zahtevo po učinkovitem sodnem varstvu, vendar njegova nezdržljivost izhaja iz dejstva, da ga ni mogoče podaljšati.

72. Po mnenju madžarske vlade morajo države članice upoštevne roke določiti na podlagi načela procesne avtonomije, saj ne obstajajo nikakršna skupna pravila. Obstaja splošni cilj, da se prošnje obravnavajo hitro. Poleg tega se lahko sodišča zaradi hitre obravnave zadev, kakršna je obravnavana, bolj osredotočijo na zadeve, ki jih je treba preučiti vsebinsko. Ta vlada meni, da je zadevni rok razumen, saj se v zadevah v zvezi z dopustnostjo ne razpravlja o vsebini, vprašanja, ki se obravnavajo, pa ne zahtevajo dolgotrajnega dokazovanja.

73. 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 zadevni rok ne dopušča upoštevanja posamičnih okoliščin. Komisija natančneje napotuje na osnutek člena 55 iz svojega predloga uredbe, ki naj bi nadomestila sedanjo Direktivo 2013/32,²⁶ v katerem za položaje, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, predlaga dvomesečni rok, ki ga je mogoče podaljšati še za tri mesece. Ob upoštevanju tega predloga meni, da osem dnevni rok ni ustrezen.

74. Prvič, zdi se, da je osem dnevni rok po naravi enak procesni rok kot 60-dnevni rok iz zadeve PG.²⁷

75. Drugič, zadevni rok se razlikuje in je precej krajši od 60-dnevnega roka iz zadeve PG. Ta razlika, ne glede na točno trajanje, sama po sebi ni problematična. V podobnih okoliščinah je Sodišče priznalo, da lahko države članice določijo različne roke, v katerih mora prosilec vložiti tožbo, odvisno od tega, ali se dana vrsta odločbe sprejme v rednem ali hitrem postopku.²⁸

²⁶ COM(2016)0467. Trenutno v obravnavi kot postopek 2016/0224/COD.

²⁷ Za nadaljnja pojasnila glej moje sklepne predloge v zadevi PG, točke od 43 do 47.

²⁸ Sodišče je priznalo, da je namen lahko hitrejše obravnavanje nedopustnih prošelj za azil, „da bi se lahko zagotovila učinkovitejša obravnavanje prošelj oseb, ki imajo utemeljene razloge za pridobitev statusa begunca“. Sodba z dne 28. julija 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, točki 65 in 66).

76. To ugotovitev je mogoče *mutatis mutandis* uporabiti za razlike, ki lahko obstajajo med roki, v katerih mora sodišče opraviti presojo zadeve, in sicer glede na to, ali opravi preizkus vsebinske presoje upravnega organa ali pa zgolj v zvezi z razlogi nedopustnosti. Vse zadeve namreč niso enake.

77. Tretjič in v okoliščinah obravnavane zadeve morda najpomembneje, Sodišče je že priznalo, da je zakonodajalec z določitvijo razlogov nedopustnosti želel „omiliti obveznost države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“.²⁹ Sodišče je prav tako pojasnilo, da se „[...] podrobni in *ex nunc* presoji, ki jo mora opraviti sodišče [na podlagi člena 46(3) Direktive 2013/32], ni treba nujno nanašati na vsebinsko presojo potreb po mednarodni zaščiti in da se lahko torej, če nacionalna zakonodaja na podlagi člena 33(2) Direktive 2013/32 to dopušča, nanaša na dopustnost prošnje za mednarodno zaščito“.³⁰

78. Vendar je ena stvar strinjati se s tem, da presoja upravnih odločb morda ne bo vključevala podrobne presoje vsebine, kadar se izpodbijanje nanaša na posebno vprašanje dopustnosti prošnje. Nekaj povsem drugega pa je napeljevati na to, da se v takem primeru standardi preizkusa in postopkovne pravice, ki jih imajo prosilci na podlagi Direktive 2013/32, več ne uporabljajo.

79. V zvezi s pravico torej, da o zadevi določene osebe presodi sodišče, v smislu člena 46 te direktive, imajo prosilci načeloma enake pravice ne glede na to, ali se opravi preizkus dopustnosti ali vsebine njihove prošnje.³¹ V skladu s posebnimi določbami Direktive 2013/32 se spremeni zgolj to, kaj je predmet preizkusa, ne pa tudi sama kakovost nadzora.

2. Pristop k presoji ustreznosti roka s poudarkom na pravicah

80. V skladu s predlogom iz mojih sklepnih predlogov v zadevi PG³² je treba osemdnevni rok preučiti ob upoštevanju zahtevanega standarda za preizkus in posebnih postopkovnih pravic, ki morajo biti prosilcem zagotovljene na podlagi prava Unije.

81. V okoliščinah obravnavane zadeve prosilec navaja, da bi bilo treba o zadevnem roku presojati ob upoštevanju celotnega postopka. Izpostavlja zlasti tridnevni rok, v katerem morajo prosilci vložiti tožbo pred sodiščem, medtem ko so nameščeni na tranzitnem območju. Po njegovih navedbah je zaradi tega dodatnega dejstva še bolj omejena možnost pridobitve pravne pomoči ali osebnega zaslišanja pred sodnikom, ki se v praksi nikoli ne zgodi, saj sodišče ni opremljeno s potrebnimi komunikacijskimi sredstvi.

82. Čeprav mora o teh elementih presoditi predložitveno sodišče, je jasno, da bodo taki pogoji, v skladu s katerimi je treba pri prosilčevi zadevi očitno upoštevati ne le enega, ampak cel niz strogih rokov, nujno vplivali na kakovost vloge. To vpliva na delo sodišča³³, ki mora kljub vsemu izvesti podrobno in *ex nunc* presojo.³⁴

83. Dalje, prosilec mora biti omogočeno izpodbijanje uporabe konceptov „prve države azila“ in „varne tretje države“ v njihovih posebnih okoliščinah,³⁵ kar pomeni, da je treba o uporabi teh konceptov vedno presoditi v vsaki zadevi posebej ob upoštevanju posebnega položaja prosilca.

29 Sodba z dne 17. marca 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, točka 43).

30 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 115).

31 Glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 115).

32 Glej točke od 59 do 63 teh sklepnih predlogov.

33 Glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 2. februarja 2012, I. M. proti Franciji (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, točka 155).

34 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 115).

35 Glede koncepta „prve države azila“ člen 35, zadnji stavek, Direktive 2013/32 določa, da „[p]rosilec lahko izpodbija uporabo koncepta prve države azila s sklicevanjem na svoje posebne okoliščine“. V zvezi s konceptom „varne tretje države“, države članice morajo v skladu s členom 38(2)(c) Direktive 2013/32 določiti pravila, „ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna, in ki prosilcu omogočajo vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna. Prosilcu se omogoči tudi, da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo v skladu s točko (a).“

84. Četrtrič in nazadnje, v tej zadevi predložitveno sodišče ne navaja, ali je bila zaradi zadevnega roka kršena katera od pravic, zagotovljenih zlasti s členom 12(1), od (b) do (e), v povezavi s členom 12(2) Direktive 2013/32 ali s členi 20, 22, 24 ali 25 iste direktive.³⁶

85. Ob hkratnem upoštevanju vseh teh elementov torej predlagam, naj se na drugo vprašanje iz obravnavane zadeve odgovori podobno kot v zadevi PG: če nacionalno sodišče ob upoštevanju navedenih elementov meni, da v predpisanem roku ne more opraviti zahtevane presoje ob hkratnem 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.³⁷

86. K temu pa je treba dodati, da bi bila lahko v zadevi PG v nekaterih okoliščinah (zlasti ko celoten nabor sodnih zadev, ki jih obravnava sodišče ali sodnik, ni obsežen in ima sodišče na voljo vsa potrebna tehnična sredstva) ustreznost 60-dnevnega roka predmet razprave.³⁸ Nasprotno pa osemndnevni rok vzbuja resnejše dvome glede ustreznosti, tudi če mora sodnik opraviti „zgolj“ preizkus presoje organa za presojo v zvezi s katerim od petih razlogov nedopustnosti.

87. Že samo evidentiranje zadeve na sodišču namreč vzame nekaj časa, nato pa je potreben čas še za to, da se sodnik seznani s spisom in da potrebna navodila, na primer v zvezi s tem, da se zagotovi pravna pomoč in tolmačenje, kadar je to potrebno, da se po potrebi organizira zaslišanje ter da se pridobijo potrebne informacije v zvezi z upoštevno tretjo državo in posebnimi okoliščinami prosilca. Čeprav nikakor ne dvomim o učinkovitosti dobro vodenih sodnih postopkov, bi zmožnost izvedbe vsega tega skupaj z nadaljnjo preučitvijo zadeve v skladu z ustreznim standardom v zgolj osmih dneh, ob čemer seveda vzporedno teče še več drugih zadev, zadostovala za vzbuditev manjvrednostnega kompleksa celo pri sodniku Herkulu.

88. Ob upoštevanju navedenih preudarkov je moj drugi vmesni predlog, 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.

V. Predlog

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

1. Člen 33 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, na podlagi katere je prošnja nedopustna, če je prosilec prišel v navedeno državo članico prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena zadostna raven zaščite.

³⁶ Glej moje sklepne predloge v zadevi PG, točka 64.

³⁷ Pri čemer je treba seveda tudi v obravnavani zadevi upoštevati pojasnila iz točke 71 navedenih sklepnih predlogov. Opažam, da se tako člen 46(3) Direktive 2013/32 kot člen 47 Listine uporabljata neposredno. Glej sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, točki 56 in 73), ali (kar zadeva člen 47 Listine) 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).

³⁸ Glej moje sklepne predloge v zadevi PG, točke od 65 do 69.

2. Člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah 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 z Direktivo 2011/95 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, 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, upoštevnega roka po potrebi ne sme uporabiti in mora presojo dokončati, kolikor je mogoče hitro po izteku tega roka.