



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MICHALA BOBKA,  
predstavljeni 30. aprila 2019<sup>1</sup>

**Zadeva C-556/17**

**Alekszij Torubarov  
proti  
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

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

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Nadzor meje, azil in priseljevanje –  
Skupni postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite – Sodni nadzor nad upravnimi odločbami  
o prošnjah za mednarodno zaščito – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva –  
Pristojnost nacionalnega sodišča, omejena na pristojnost za razveljavitev“

### I. Uvod

1. Namizni tenis (ali po imenu blagovne znamke pingpong) je priljubljen šport, katerega začetki segajo v Anglijo 19. ali začetka 20. stoletja. „Namen [igre] je žogico poslati čez mrežo tako, da se odbije na nasprotnikovi polovici mize na način, da je ta ne more doseči ali pravilno odbiti nazaj.“ Enciklopedija Britannica k tej osnovni opredelitvi dodaja zanimivo zgodovinsko dejstvo: „prvo svetovno prvenstvo je potekalo v Londonu leta 1926 in odtlej so igro vse do leta 1939 obvladovali igralci iz Srednje Evrope, pri čemer je med moškimi ekipami devetkrat zmagala Madžarska, dvakrat pa Češkoslovaška.“<sup>2</sup>

2. Vendar žal obstaja še druga različica te igre, ki je običajno manj prijetna. V češkem – in morda še katerem – sodnem žargonu se „sodni“ ali „postopkovni pingpong“ nanaša na neželeni položaj, ko se zadeva znova in znova podaja sem ter tja med sodišči znotraj sodne strukture ali, ko gre za upravno sodstvo, med sodišči in upravnimi organi.

3. Glede na obravnavano zadevo in vprašanja, ki se z njo postavljajo, bi lahko predpostavili, da priljubljenost igre v Srednji Evropi – žal v drugi, sodni različici – še vedno presega zgolj zgodovinske knjige in enciklopedije.

4. Madžarski zakonodajalec je leta 2015 pristojnost sodišč spremenil tako, da ob nadzoru nad upravnimi odločbami o azilu odločbe ne morejo več neposredno *spremeniti*, ampak jo lahko le *razveljavijo* in vrnejo v ponovno odločanje. Torej nacionalna sodišča takih odločb ne morejo nadomestiti, kadar menijo, da so nezakonite. Lahko jih le razveljavijo in zadevo vrnejo v ponovno odločanje upravnemu organu, da izda novo odločbo.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

<sup>2</sup> Zapis „Table tennis“, Britannica Academic, Encyclopædia Britannica, 21. avgust 2018, <https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842> (zadnji dostop 15. januarja 2019).

5. A. Torubarov (v nadaljevanju: tožeča stranka) je vložil prošnjo za mednarodno zaščito na Madžarskem leta 2013. Njegovo prošnjo je upravni organ z odločbo dvakrat zavrnil. Predložitveno sodišče je obe zavrnilni odločbi iz različnih razlogov razveljavilo. Upravni organ je nato prošnjo zavrnil še tretjič, pri čemer očitno ni upošteval sodnih priporočil, ki jih je podalo predložitveno sodišče v drugi sodbi, s katero je razveljavilo drugo upravno odločbo.

6. Predložitveno sodišče zdaj o zadevi odloča tretjič. To sodišče, ki je trčilo ob težavo nepripravljenosti upravnega organa za upoštevanje sodne odločbe, se želi prepričati, ali lahko pristojnost za spremembo zadevne upravne odločbe izpelje iz prava Unije, natančneje iz Direktive 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (v nadaljevanju: Direktiva 2013/32)<sup>3</sup> v povezavi z določbami člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

7. Da, to lahko stori.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

8. Člen 46(1)(a) in (3) Direktive 2013/32 določa:

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

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

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

[...]

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<sup>[4]</sup>.“

9. Člen 52 Direktive 2013/32 vsebuje to prehodno določbo:

„Države članice uporabljajo zakone in druge predpise iz člena 51(1) za vložene prošnje za mednarodno zaščito in za postopke za odvzem mednarodne zaščite, ki se začnejo po 20. juliju 2015 ali na zgodnejši datum. Prošnje, ki so vložene pred 20. julijem 2015, in postopke za odvzem statusa begunca, ki se začnejo pred navedenim datumom, urejajo zakoni in drugi predpisi, sprejeti v skladu z Direktivo 2005/85/ES<sup>[5]</sup>.

[...]“.

10. „Zakoni in drugi predpisi iz člena 51(1)“ Direktive 2013/32 vključujejo ukrepe, povezane z uveljavitvijo člena 46 iste direktive.

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 180, str. 60).

4 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).

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

## **B. Madžarsko pravo**

11. Člen 46(1)(a) 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (zakon LXXX iz leta 2007 o pravici do azila; v nadaljevanju: zakon o azilu) določa:

„V azilnih postopkih, ki jih vodi organ, pristojen za begunce:

(a) ni dovoljena pritožba in ni mogoče zahtevati ponovne obravnave zadeve [...]“.

12. Člen 68(5) in (6) zakona o azilu določa:

„5. Sodišče ne more spremeniti odločbe organa, pristojnega za begunce. Sodišče razveljavi katero koli upravno odločbo, za katero ugotovi, da je nezakonita – z izjemo morebitne kršitve postopkovnega pravila, ki ne vpliva na meritorno odločitev o zadevi –, in po potrebi organu, pristojnemu za azil, naloži izvedbo novega postopka.

6. Odločba, ki jo sodišče sprejme ob koncu postopka, je dokončna in zoper njo ni mogoče vložiti pritožbe.“

13. Člen 339(1) 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (zakon III iz leta 1952 o zakoniku o civilnem postopku; v nadaljevanju: CPC) določa:

„Če z upošteveno zakonodajo ni določeno drugače, sodišče razveljavi katero koli upravno odločbo, za katero ugotovi, da je nezakonita – z izjemo morebitne kršitve postopkovnega pravila, ki ne vpliva na meritorno odločitev o zadevi –, in po potrebi odredi, da mora [upravni organ] izpeljati nov postopek.“

14. Člen 109(4) 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (zakon CXL iz leta 2004 o splošnih določbah na področju upravnega postopka in upravnih storitev; v nadaljevanju: zakon o upravnem postopku in storitvah) določa:

„Za organ sta izrek in obrazložitev odločbe, ki jo izda sodišče, pristojno za upravne tožbe, zavezujoča ter se mora v novem postopku in pri sprejetju nove odločbe ravnati v skladu z njima.“

15. Člen 121(1)(f) zakona o upravnem postopku in storitvah določa:

„V postopku, urejenem s tem poglavjem, se odločba razveljavi, če:

[...]

(f) je njena vsebina v nasprotju z določbami člena 109(3) in (4).“

## **III. Dejansko stanje, nacionalni postopki in vprašanje za predhodno odločanje**

16. Tožeča stranka je ruski poslovnež. Bil je član ruske opozicijske stranke „Prava stvar“. Poleg tega je bil član organizacije civilne družbe „Rusko poslovno združenje“, ki podpira poslovneže v Rusiji.

17. Od leta 2008 se je v Rusiji proti njemu začelo več kazenskih postopkov. Odpotoval je v Avstrijo in nato v Češko republiko. Od tam je bil 2. maja 2013 na podlagi mednarodnega naloga za prijetje izročen Rusiji. Ko se je vrnil v Rusijo, je bila zoper njega vložena obtožnica, nato pa je bil izpuščen na prostost.

18. Tožeča stranka je 9. decembra 2013 prečkala madžarsko mejo. Istega dne jo je prijela madžarska mejna policija, tožeča stranka pa je zaprosila za mednarodno zaščito.

19. Madžarski organ, pristojen za azil, to je Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urad za priseljevanje in azil; v nadaljevanju: tožena stranka), je z odločbo z dne 15. avgusta 2014 prošnjo zavrnil (*prva upravna odločba*). Tožena stranka je menila, da niti izjave tožeče stranke niti informacije o njeni državi izvora ne podpirajo trditve, da se sooča z resničnim tveganjem pregona ali da bi ji bila lahko povzročena resna škoda.

20. Tožeča stranka je zahtevala sodni nadzor prve upravne odločbe pred predložitvenim sodiščem, ki je s sodbo z dne 6. maja 2015 razveljavilo odločbo tožene stranke in ji odredilo, da začne nov postopek (*prva sodna odločba*). To sodišče je ugotovilo, da prva upravna odločba vsebuje protislovja, da tožena stranka ni preiskala več dejstev in da je bila njena presoja preiskanih dejstev vprašljiva. Toženi stranki je odredilo, naj zbere dodatne informacije o državi izvora ter naj v novem postopku izvede celostno presojo dejstev in dokazov.

21. Tožena stranka je z drugo odločbo z dne 22. junija 2016 znova zavrnila zadevno prošnjo (*druga upravna odločba*). Menila je, da bo tožeči stranki – tudi če je bila obtožnica za kazniva dejanja zoper njo vložena iz političnih razlogov – zagotovljena pravica do poštenega sojenja pred neodvisnim sodiščem v tej državi. Tožena stranka se je sklicevala tudi na izjavo o stališču, ki jo je izdal Alkotmányvédelmi Hivatal (urad za zaščito ustave, Madžarska). Pri tem je še navedla, da je navzočnost tožeče stranke na Madžarskem v nasprotju z interesi nacionalne varnosti, saj so bili ugotovljeni razlogi, ki kažejo na to, da je izpolnjen pogoj za izključitev na podlagi člena 1F(c) Ženevske konvencije iz leta 1951.<sup>6</sup>

22. Tožeča stranka je drugo upravno odločbo izpodbijala pred predložitvenim sodiščem. Predložitveno sodišče je z drugo sodbo z dne 25. februarja 2017 to odločbo razveljavilo (*druga sodna odločba*). Ugotovilo je, da je bila odločba tožene stranke nezakonita iz dveh razlogov: prvič, zaradi očitno nedosledne presoje informacij o državi izvora, in drugič, zaradi sklicevanja na izjavo o stališču, ki jo je izdal madžarski urad za zaščito ustave in vsebuje zaupne podatke.

23. V zvezi s prvim vidikom je predložitveno sodišče ugotovilo, da je bilo jasno dokazano, da je bil strah tožeče stranke glede političnega pregona utemeljen. V zvezi z drugim vidikom je predložitveno sodišče menilo, da je bila presoja izjave o stališču očitno nedosledna, saj iz te izjave nikakor ni razvidno, da bi bila tožeča stranka lahko udeležena v dejavnostih tujih tajnih služb, ki bi ogrožale neodvisnost ali politične, gospodarske, obrambne ali druge pomembne interese Madžarske, prav tako pa ni mogoče potrditi, da bi bili izpolnjeni pogoji za izključitev iz člena 1F(c) Ženevske konvencije iz leta 1951.

24. Predložitveno sodišče je zato toženi stranki naložilo, naj opravi nov postopek. Predložitveno sodišče je v obrazložitvi sodbe navedlo, da bi prošnja tožeče stranke za mednarodno zaščito morala načeloma biti odobrena.

25. Tožena stranka je z odločbo z dne 15. maja 2017 zavrnila prošnjo tožeče stranke (*tretja upravna odločba*). Pri tem se ni več opirala na zgoraj navedeno izjavo o stališču. Vendar je kljub temu vztrajala, da ni bilo dokazano, da je bil strah tožeče stranke pred pregonom iz političnih razlogov utemeljen.

26. V tožbi, vloženi zoper tretjo upravno odločbo, tožeča stranka predložitvenemu sodišču predlaga, naj to odločbo spremeni in ji prizna status begunca ali vsaj subsidiarno zaščito oziroma naj zanjo uporabi načelo *nevračanja*. Podredno predlaga, naj se tretja upravna odločba razveljavi. V zvezi s tem trdi, da bi se ji v skladu z drugo sodno odločbo status begunca moral priznati, razen če bi obstajal razlog za izključitev. Tretja upravna odločba je po njenem mnenju neveljavna, ker ni v skladu s prejšnjo sodbo sodišča.

<sup>6</sup> Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 137, št. 2545 (1954)), kakor je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

27. Tožena stranka znova zavzema svoje stališče iz tretje upravne odločbe.

28. Predložitveno sodišče ugotavlja, da tožena stranka ni ravnala v skladu z drugo sodno odločbo, v kateri so navedeni razlogi za razveljavitev na podlagi člena 109(3) in (4) zakona o upravnem postopku in storitvah. To sodišče še navaja, da v skladu z upoštevnimi nacionalnimi določbami nima pristojnosti za spremembo upravne odločbe in neposredno ugoditev prošnje tožeče stranke za mednarodno zaščito. Prav tako nima niti pristojnosti za to, da bi organ, pristojen za azil, prisililo k upoštevanju predhodne sodbe, na primer z njegovim sankcioniranjem, ker tega ni storil. To sodišče lahko zgolj razveljavi neveljavno upravno odločbo ter organu, pristojnemu za azil, odredi izpeljavo novega postopka in izdajo nove odločbe. Vendar lahko to privede do neskončnega postopkovnega cikla, med katerim prosilec za azil obtiči v pravni negotovosti.

29. V teh okoliščinah je Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Pécsu, Madžarska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 46(3) Direktive [2013/32] v povezavi s členom 47 [Listine] razlagati tako, da so madžarska sodišča pristojna za spreminjanje upravnih odločb organov, pristojnih na področju azila, s katerimi se zavrne mednarodna zaščita, kakor tudi za priznanje takšne zaščite?“

30. Pisna stališča so predložili tožeča stranka, slovaška in madžarska vlada ter Evropska komisija. Tožeča stranka, madžarska vlada in Komisija so na obravnavi 8. januarja 2019 ustno predstavile navedbe.

#### IV. Presoja

31. Zgradba teh sklepnih predlogov bo taka. Začel bom z uvodnima pripombama glede uporabe Direktive 2013/32 *ratione temporis* za obravnavano zadevo in terminologije, uporabljene v teh sklepnih predlogih (A). Nato bom predstavil zahteve, ki izhajajo iz obveznosti zagotovitve učinkovitega pravnega sredstva, kot so določene tako v členu 46(3) Direktive kot v členu 47 Listine in pravu Unije na splošno (B). Zatem bom ob upoštevanju teh zahtev preučil delovanje sodnega nadzora nad upravnimi odločbami v zadevah mednarodne zaščite, sprejetimi na Madžarskem (C). Po neizogibni ugotovitvi, da je tak sistem sodnega nadzora pomanjkljiv zlasti z vidika učinkovitega sodnega varstva, bom končal s predlogi, kako te pomanjkljivosti odpraviti v okoliščinah iz postopka v glavni stvari (D).

##### A. Uvodna pojasnila

###### 1. Časovna veljavnost

32. Tožeča stranka je tožbo vložila *pred* 20. julijem 2015. Načeloma je v skladu s členom 52 Direktive 2013/32 to datum, na podlagi katerega se opredeli uporaba zakonov in drugih predpisov, sprejetih v skladu s to direktivo. Vendar je mogoče na podlagi iste določbe to direktivo (kolikor jo je mogoče uporabiti v tej zadevi) uporabiti tudi za prošnje za mednarodno zaščito, vložene *pred* 20. julijem 2015.

33. Predložitveno sodišče je na poziv Sodišča potrdilo, da se na Madžarskem Direktiva 2013/32 uporablja tudi za prošnje za mednarodno zaščito, vložene pred 20. julijem 2015. Zdi se, da je upošteveni dogodek za opredelitev uporabe Direktive 2013/32 na podlagi nacionalne zakonodaje datum, ko je bila izdana upoštevena upravna ali sodna odločba.

34. V obravnavani zadevi je bila upoštevena (tretja) upravna odločba izdana 15. maja 2017. Zato bom predpostavil, da se za zadevo iz postopka v glavni stvari *ratione temporis* uporablja Direktiva 2013/32.

## 2. Terminologija

35. V teh sklepnih predlogih bom povsod napotoval na dva tipa nadzora nad odločbo upravnih organov: spremembo in razveljavitev. V zvezi s tem je razlikovalni element pristojnost nacionalnih sodišč pri (ne)nadomestitvi meritornih upravnih odločb z lastnimi odločbami.

36. Pod izrazom *sprememba* (upravne odločbe s strani sodišča) razumem položaj, v katerem je del odločbe upravnega organa ali taka odločba v celoti (njen izrek) razveljavljen(a) in neposredno nadomeščen(a) (zamenjan(a)) z odločbo sodišča. Če torej sodišče, ki opravi nadzor nad odločbo, meni, da lahko samo meritorno odloči o zadevi, samo izda (delno) vsebinsko odločbo, ne da bi moralo zadevo vrniti v ponovno odločanje upravnemu organu. S tem sodna odločba nadomesti del upravne odločbe ali to odločbo v celoti.

37. Z *razveljavitvijo* (upravna odločba s strani sodišča) napotujem na institucionalno ureditev, v kateri nacionalno sodišče ne more neposredno nadomestiti nobenega dela upravne odločbe s svojo odločbo. Del upravne odločbe ali to odločbo v celoti lahko le razveljavi ali odpravi in jo vrne upravnemu organu v ponovno presojo.

### B. Učinkovito sodno varstvo

38. Sodišče je v nedavni sodbi *Alheto*<sup>7</sup> že imelo priložnost razjasniti nekatere vidike zahteve po učinkovitem pravnem sredstvu na podlagi člena 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi z določbami člena 47 Listine (1). Vendar so za obravnavano zadevo pomembni tudi širši preudarki v zvezi z ustavnimi vidiki in človekovimi pravicami (2).

#### 1. *Alheto*

39. Člen 46(3) Direktive 2013/32 „natančneje določa obseg pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo morajo prosilci za mednarodno zaščito imeti zoper odločbe, izdane v zvezi z njihovo prošnjo“. V skladu s to določbo se izrecno zahteva, da sodišče opravi „podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti“. <sup>8</sup> V drugi sodbi je Sodišče nadalje ugotovilo, da „je [zato] treba značilnosti pravnega sredstva iz člena 46 Direktive 2013/32 določiti v skladu s členom 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva“. <sup>9</sup>

40. Naj spomnim, da se prvi odstavek člena 47 Listine<sup>10</sup> načeloma ujema s členom 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP), medtem ko se drugi odstavek člena 47 ujema s členom 6(1) EKČP<sup>11</sup>. V skladu z vezno določbo iz člena 52(3) Listine morata biti vsebina in obseg teh pravic iz Listine enaka (ali širša) kot vsebina in obseg zgoraj navedenih določb EKČP.

41. V sodbi *Alheto* so poudarjene tri ključne točke.

<sup>7</sup> Sodba z dne 25. julija 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

<sup>8</sup> Sodba z dne 25. julija 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, točki 105 in 106).

<sup>9</sup> Sodba z dne 18. oktobra 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, točka 47 in navedena sodna praksa).

<sup>10</sup> Prvi odstavek člena 47 Listine določa: „Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.“

<sup>11</sup> Hkrati je iz pojasnil, ki se nanašajo na Listino, razvidno, da je varstvo, zagotovljeno s prvim odstavkom člena 47 Listine, širše od tistega, ki ga določa člen 13 EKČP, saj zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem. Poleg tega v primerjavi s členom 6(1) EKČP pravica do poštenega sojenja v skladu z drugim odstavkom člena 47 Listine ni omejena na spore, ki se nanašajo na pravice in obveznosti civilnega prava, ali na obtožnice za kazniva dejanja. Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17).

42. Prvič, kot je Sodišče ugotovilo v tej sodbi v odgovor na šesto vprašanje, je člen 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 47 Listine *ex ante* „slep“ glede tipa sodnega nadzora, ki ga je država članica vzpostavila za uveljavitev tega člena. Sodišče je navedlo, da se člen 46(3) Direktive 2013/32 nanaša na „presojo“ pravnega sredstva, ne pa tudi na morebitne posledice razveljavitve odločbe, zoper katero je vloženo to pravno sredstvo<sup>12</sup>. To pomeni, da lahko države članice, ker ne obstajajo nikakršni ukrepi za harmonizacijo, prosto določijo nadzor, ki temelji na logiki spremembe ali razveljavitve.

43. Drugič, k tej ugotovitvi so bila kljub vsemu dodana pomembna pojasnila. Sodišče je dodalo tudi, da „iz njenega cilja, to je zagotovitve čim hitrejših obravnave takih prošenj, obveznosti, da se zagotovi polni učinek [...] člena 46(3) [Direktive 2013/32], in potrebe po zagotovitvi učinkovitosti pravnega sredstva, ki izhaja iz člena 47 Listine, izhaja, da mora vsaka država članica, ki jo navedena direktiva zavezuje, svoje nacionalno pravo prilagoditi tako, da bo po razveljavitvi prvotne odločbe v primeru vrnitve spisa parasodnemu ali upravnemu organu iz člena 2(f) navedene direktive nova odločba sprejeta v kratkem času in bo v skladu s presojo iz sodbe, s katero je bila razglašena razveljavitev.“<sup>13</sup>

44. Iz odgovora Sodišča je tako razvidno, da iz člena 46(3) Direktive 2013/32 sicer ne izhaja nikakršna dolžnost za države članice, da to določbo prenesejo na način, da se nacionalnim sodiščem zagotovi pristojnost za to, da sama meritorno odločijo o prošnji, vendar mora biti sodišče – če naj se ohrani kakršen koli praktični učinek te določbe – pristojno za oblikovanje zavezujočih priporočil, ki jih mora upravni organ upoštevati in uveljaviti.<sup>14</sup>

45. Tretjič, zadnjenavedeno zahtevo je treba razlagati v povezavi z odgovorom Sodišča na tretje vprašanje, postavljeno v isti zadevi, v katerem je pojasnilo, kaj pomeni podrobna in *ex nunc* sodna presoja v skladu s členom 46(3) Direktive 2013/32.<sup>15</sup> V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da se izraz „*ex nunc*“ nanaša na obveznost sodišča, da opravi „presojo, ki [...] upošteva nove elemente, ki so se pojavili po sprejetju odločbe, zoper katero je vloženo pravno sredstvo“.<sup>16</sup>

46. Pridevnik „podrobno“ pojasnjuje, da vloga sodišča ni samo preverjanje „spoštovanj[a] veljavnih predpisov, ampak je razširjena tudi na preverjanje in ocenjevanje dejstev“.<sup>17</sup> V tem zadnjem smislu mora sodišče, da bi opravilo podrobno presojo, oceniti „tako elemente, ki jih je organ za presojo upošteval ali bi jih lahko upošteval, kot elemente, ki so se pojavili po tem, ko je ta organ sprejel odločbo“, ki je predmet nadzora.<sup>18</sup>

47. Če torej povzamem, *prvič*, Direktiva 2013/32 ne določa posebnega načina, kako bi bilo treba uveljaviti člen 46(3) te direktive. Izbrati ga morajo države članice ob upoštevanju svojih sodnih in upravnih tradicij in praks. Lahko se odločijo za možnost spremembe odločb, njihovo razveljavitev ali seveda tudi različne hibridne možnosti, ki vključujejo elemente obeh. *Drugič*, bistveno za obe možnosti je, da mora biti tak nadzor podroben pregled, ki vključuje presojo pravnih in dejanskih vprašanj. *Tretjič*, če države članice izberejo razveljavitev, morajo zagotoviti, da upravni organ ob sprejetju nove odločbe po izreku sodbe, s katero je bila njegova odločba razveljavljena, hitro upošteva rezultat sodnega nadzora, opravljenega v tej obliki.

12 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 145).

13 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 148).

14 V zvezi s tem glej mnenje generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, točka 71).

15 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točke od 102 do 118).

16 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 111). V enakem kontekstu in natančneje v zvezi s potrebo po tem, da sodišče, ki izvaja nadzor, izpelje obravnavo, glej sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točke od 42 do 48).

17 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, točka 68).

18 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 113).

## 2. Širša (ustavna) slika

48. Pojasnila Sodišča iz sodbe *Alheto* so – na posebnem področju mednarodne zaščite – odraz splošnejših načel, povezanih z zahtevo po učinkovitem pravnem sredstvu, ki je zdaj določena v členu 47 Listine in na katero je napoteno v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU.<sup>19</sup>

49. Učinkovit sodni nadzor je temeljni kamen pravne države, na katerem – kot je Sodišče od izreka sodbe *Les Verts* že velikokrat opozorilo – temelji Evropska unija.<sup>20</sup> Pravna država je ena od temeljnih vrednot Evropske unije, izražena v členu 2 PEU, in je „skupn[a] državam članicam v družbi, ki jo označuje med drugim pravičnost“.<sup>21</sup>

50. Temeljna in nespremenljiva vloga (nacionalnega) sodišča je zagotoviti spoštovanje prava in varstvo pravic posameznikov. To vlogo med drugim opravlja s sodnim nadzorom nad javno upravo. Seveda ni le mogoče, ampak tudi zaželeno, da se to varstvo zagotovi že na ravni javne uprave. Vendar s to možnostjo prav gotovo nista zanikani niti pravica posameznikov do dostopa do sodnega nadzora nad dejanji javne uprave niti vloga upravnih sodišč.<sup>22</sup>

51. To vlogo je treba spoštovati tudi pri uporabi prava Unije na nacionalni ravni. Ko nacionalna sodišča delujejo kot sodišča, ki na področju uporabe prava Unije izvajajo to pravo,<sup>23</sup> seveda imajo isto temeljno dolžnost, to je na nacionalni ravni zagotoviti upoštevanje prava in varovanje pravic, ki za posameznike izhajajo iz prava Unije. Vloga sodne veje oblasti je znotraj ustavne delitve oblasti v kateri koli državi članici bistvena za učinkovito uporabo prava Unije.<sup>24</sup>

52. Seveda je treba pri delitvi pristojnosti znotraj Unije kakršno koli tako izjavo omejiti na primere, v katerih države članice izvajajo pravo Unije (v smislu člena 51(1) Listine) in/ali delujejo „na področjih, ki jih ureja pravo Unije“ (na kar je napoteno v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU).

53. Čeprav to nedvomno drži, menim, da je v zvezi s tem koristno razlikovati med dvema vrstama položajev, in sicer, prvič, med vprašanji, ki se nanašajo posebej na pravna sredstva ali postopek (s trditvami in preudarki v zvezi s posameznim elementom sodnega delovanja ali ureditve), in drugič, horizontalnimi ali prečnimi vprašanji (ki prežemajo kateri koli in vsak element nacionalne sodne funkcije). Medtem ko je treba za namene razprave prve vrste, kot je morebitna razlaga točne oblike in obsega v členu 46 Direktive 2013/32 navedenih pravnih sredstev pred sodišči v zadevah mednarodne zaščite dokazati, da zadeva z gotovostjo spada na področje uporabe prava Unije, pa je v drugi vrsti zadev kakršna koli taka razprava omejenega pomena, saj se v takih zadevah ukrepi, sprejeti na nacionalni ravni, že po opredelitvi strukturno nanašajo na celotno sodno funkcijo, ne glede na to, ali se bo o posamezni zadevi odločalo na področju uporabe prava Unije ali ne.

19 Sodbi z dne 28. marca 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 73 in navedena sodna praksa), in z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 35 in navedena sodna praksa).

20 Sodbi z dne 23. aprila 1986, *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, točka 23), in z dne 25. julija 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Svet* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točki 38 in 39). Glej nedavno sodbo z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami* in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 91 in navedena sodna praksa).

21 Sodba z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 30). Glej tudi sodbo z dne 28. marca 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 72 in navedena sodna praksa).

22 Kot sem že navedel drugod, je za zagotavljanje skladnosti s pravom konec koncev pristojno in odgovorno (nacionalno) sodišče. Tako zgolj zato, ker nekateri elementi odločanja na nacionalni ravni spadajo na področje uporabe diskrecijske pravice uprave, sodišča še ne morejo biti prikrajšana za svojo temeljno vlogo, to je varstvo pravic posameznikov – glej moje sklepne predloge v zadevi *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:387, točke od 127 do 129) in v zadevi *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, točka 112).

23 Sodba z dne 26. februarja 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 Glej zlasti sklep z dne 17. decembra 2018, *Komisija/Poljska* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, točke 41, 42 in od 65 do 67 ter navedena sodna praksa); sodbe z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 42 in naslednje); z dne 6. marca 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, točke od 35 do 37), in z dne 25. julija 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 60 in naslednje).

54. Zato v celoti razumem, zakaj si Sodišče v zadevi Associação Sindical dos Juízes Portugueses ni preveč prizadevalo za to, da bi s kirurško natančnostjo razlikovalo med področjem uporabe člena 19(1) PEU in/ali člena 51(1) Listine.<sup>25</sup> Menim, da razlogi, zakaj pravo Unije očitno dosega vprašanja *prečnih, strukturnih sprememb* nacionalne sodne funkcije, izhajajo iz drugačne logike: kakršna koli taka sprememba se bo že po opredelitvi brez razlikovanja uporabljala za *katere koli in vse funkcije*, ki jih izvršujejo nacionalna sodišča. Če se torej znižajo plače nacionalnih sodnikov<sup>26</sup> ali če so ti prisiljeni v predčasno upokožitev<sup>27</sup> ali – zgolj hipotetično – če je bil zoper njih neupravičeno uveden disciplinski postopek ali so nanje izvajali pritisk politično nastavljeni predsedniki njihovih sodišč ali druge „ugrabljene“ nacionalne pravosodne institucije, pa tudi če se poseže v katere koli druge prečne pogoje njihovega dela in funkcije, o kakršni koli trditvi, da je vse to pomembno le pri njihovem delu v funkciji „nacionalnih“ sodnikov, medtem ko bo ostalo njihovo delovanje v funkciji „sodnikov Unije“ popolnoma neodvisno, sploh ni vredno resno razpravljati.

55. Tako vsak tak prečni, horizontalni ukrep, ki bo že po opredelitvi vplival na vsakršno delovanje nacionalnega sodstva, spada na področje uporabe prava Unije. Po mojem mnenju je to precej neodvisno od tega, ali konkretno procesno vprašanje, zaradi katerega se je začel spor, spada na področje uporabe prava Unije v tradicionalnem pomenu ali ne. V takih okoliščinah podrobna razprava o točnem področju uporabe člena 51(1) Listine v primerjavi s členom 19(1) PEU nekoliko spominja na razpravo o tem, kakšne barve pokrivalo za čajnik in jedilni pribor izbrati za hišo – ki se pospremi še z živahno izmenjavo mnenj o tem, ali se ta odtenek natančno ujema z barvo že izbranih zaves za jedilnico –, pri čemer pa se niti z besedico ne omeni, da pušča streha, da je hiša ob okna in vrata ter da se v stenah pojavljajo razpoke. Kakor koli že, dejstvo, da med deževjem s stropa kaplja in da se zidovi podirajo, bo vedno strukturno pomembno za kakršno koli razpravo o stanju sodne hiše, ne glede na to, ali bo navsezadnje ugotovljeno, da vprašanje barve pokrivala za čajnik na podlagi katere koli določbe prava Unije spada ali ne spada na področje uporabe tega prava.

56. Nazadnje je morda koristno še spomniti, da vsa ta institucionalna in ustavna jamstva niso sama sebi namen. Prav tako niso vzpostavljena zato, da koristijo sodnikom. So sredstva z drugim namenom, in sicer na nacionalni ravni zagotoviti učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, kar je, naj ponovim, bistvo pravne države.<sup>28</sup>

57. Prav na presečišču teh ustavnih načel ter kot potreben element učinkovitega in ustreznega delovanja sistema sodnega varstva – kot tudi pravice do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi prvega odstavka člena 47 Listine – se porodi vprašanje izvrševanja sodnih odločb. Morebitno neupoštevanje izida sodnega nadzora je lahko problematično z dveh vidikov. Ta se medsebojno ne izključujeta. Z njima se zgolj z različnih zornih kotov obravnava ista problematika.

58. Prvič, tukaj so *sistemske, strukturne* pomisleki v zvezi s pravno državo. Čeprav je konkretno delovanje sodnega nadzora na danem področju urejeno s posebnimi pravili (v obravnavani zadevi se na primer na podlagi prava Unije zahteva *ex nunc* in podrobna sodna pristojnost<sup>29</sup>), morajo po tem, ko sodišče zavzame stališče v končni odločbi, to odločbo upoštevati in uveljaviti vse stranke, na katere je naslovljena, seveda vključno z javno upravo. Če pa javna uprava končne sodne odločbe ne upošteva in tako neupoštevanje ni zgolj enkratni spodrseljaj, se s tem spodkopava pravilno delovanje katere koli družbe, ki temelji na predpostavki pravne države ter ločitve zakonodajne, izvršne in sodne veje oblasti.

25 Sodba z dne 27. februarja 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 29).

26 Kot v zadevi, ki je privedla do sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 Sporno v zadevi, ki je privedla do sklepa z dne 17. decembra 2018, Komisija/Poljska (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Sodbi z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 73 in navedena sodna praksa), in z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 36).

29 Določeno v členu 46(3) Direktive 2013/32.

59. Drugič, z vidika posamezne stranke v postopku in varstva njenih *temeljnih pravic* je ravnanje javne uprave v skladu s sodno odločbo pomemben sestavni del pravice dostopa do sodišča, kot je določena v prvem odstavku člena 47 Listine. Te pravice ni mogoče omejiti zgolj na „vhodno“ fazo, ki privede do sodne odločbe, in sicer zgolj na možnost „dostopa do sodne palače“, začetka postopka in dovoljenja za obravnavo zadeve. Vključuje seveda tudi nekatere zahteve glede „izhodne“ faze celotnih prizadevanj, to je faze izvršitve končne odločbe.

60. Kot je ugotovilo Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) ob razlagi člena 6(1) EKČP, bi bila „pravica do sodišča, katere eden od vidikov je pravica dostopa, to je pravica do začetka postopka pred sodišči v civilnih zadevah, [...] iluzorna, če bi bilo v nacionalnem pravnem sistemu držav pogodbenic dovoljeno, da končna, zavezujoča sodna odločba ostane neizpolnjena v škodo ene od strank“. <sup>30</sup> ESČP je nato še dodalo, da „bi bilo nepredstavljivo, da bi člen [6(1) EKČP] podrobno opisoval procesna jamstva, ki jih imajo stranke v postopku [...], ne da bi zavaroval uveljavitev sodnih odločb; to, da bi člen [6(1)EKČP] razlagali, kot da se nanaša izključno na dostop do sodišča in izpeljavo postopka, bi verjetno privedlo do položajev, nezdržljivih z načelom pravne države, k spoštovanju katerega so se države pogodbenice zavezale z ratifikacijo Konvencije“.

61. ESČP je tako sklenilo, da „je treba izvršitev sodbe, ki jo izda katero koli sodišče, zato obravnavati kot sestavni del ‚sojenja‘ za namene člena 6“. <sup>31</sup> Dalje, „to načelo je še pomembnejše v kontekstu upravnega postopka, ki se nanaša na spor, katerega izid je odločilen za državljanske pravice stranke v postopku“. Pomembno je, da se „od osebe, ki je uspela v sodnem postopku, ki se je končal s sodbo zoper državo, ne bi smelo pričakovati, da bo začela ločen izvršilni postopek“. <sup>32</sup>

62. Vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, je treba obravnavati ob upoštevanju tega splošnega okvira.

### **C. Obravnavana zadeva: učinkovito sodno varstvo?**

63. Presoja, ki jo je izvedlo Sodišče v sodbi Alheto, je bila splošna in po naravi propektivna. Postavljeno vprašanje je bilo, ali se s členom 46(3) Direktive 2013/32 predpostavlja določena metoda za njegovo uveljavitev. Odgovor na to vprašanje, ki je bil predstavljen že zgoraj v točkah od 39 do 47 teh sklepnih predlogov, je bil nikalen. Odločiti morajo države članice, pri čemer pa morajo vzpostavljeni postopki izpolnjevati nekatere minimalne zahteve glede njihovega učinkovitega delovanja.

64. Nasprotno pa je obravnavana zadeva konkretna in po naravi retrospektivna. V bistvu se začinja in nadaljuje tam, kjer se je obravnavana zadeva v sodbi Alheto končala. V obravnavani zadevi je država članica že izbrala strukturo in procesno ureditev za zadevni nacionalni model. Vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, se nanaša na to, ali je konkretna nacionalna procesna izbira, kot deluje v praksi, ponazorjeni z zadevo iz postopka v glavni stvari, združljiva z zahtevami, predstavljenimi v predhodnem oddelku teh sklepnih predlogov.

<sup>30</sup> Sodba ESČP, 19. marec 1997, Hornsby proti Grčiji (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, točka 40), v kateri je bilo ugotovljeno, da je bil kršen člen 6(1), ker izvršilni organ ni izvršil sodne odločbe. Ti preudarki so bili odtlej mnogokrat potrjeni. Glej na primer ESČP, 7. maj 2002, Burdov proti Rusiji (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800, točke od 34 do 37); ESČP, 6. marec 2003, Jasiūnienė proti Litvi (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098, točke od 27 do 31); ESČP, 7. april 2005, Uzkuireliene proti Litvi (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800, točka 36), pri čemer pa ni bila ugotovljena kršitev člena 6(1) EKČP zaradi domnevnih zamud pri izvršitvi sodne odločbe; ESČP, 7. julij 2005, Malinovskiy proti Rusiji (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202, točke od 34 do 39); ESČP, 31. oktober 2006, Jeličić proti Bosni in Hercegovini (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302, točke od 38 do 45); ESČP, 15. oktober 2009, Yuriy Nikolayevich Ivanov proti Ukrajini (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004, točke od 51 do 57), in ESČP, 19. junij 2012, Murtić in Čerimović proti Bosni in Hercegovini (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509, točke od 27 do 30).

<sup>31</sup> ESČP, 19. marec 1997, Hornsby proti Grčiji (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, točka 40).

<sup>32</sup> ESČP, 11. januar 2018, Sharxhi in drugi proti Albaniji (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316, točke od 92 do 93), s sklicevanjem na ESČP, 12. julij 2005, Okyay in drugi proti Turčiji (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097, točka 72). Glej tudi ESČP, 15. januar 2009, Burdov proti Rusiji (št. 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904, točka 68).

65. Tradicionalna analitična mreža za preučitev takih postopkovnih ali institucionalnih izbir, ki jih opravijo države članice, zajema dvojno zahtevo po enakovrednosti in učinkovitosti, ki v primeru neobstoja harmonizacije na ravni Unije služi kot omejitev privzete nacionalne (procesne) avtonomije.

66. Čeprav se v obravnavani zadevi strinjam, da je bistvo zadeve v (ne)učinkovitosti sistema nacionalnega sodnega nadzora, če ga preizkusimo z vidika zahteve po učinkovitosti in prvega odstavka člena 47 Listine (2), sem kljub temu mnenja, da je analizo zelo poučno začeti z razpravo o zahtevi po enakovrednosti (1). Razlog za to je tudi v tem, da so bili z obsegom diskrecijske pravice, prepuščene državam članicam v sodbi Alheto glede tega, kako točno želijo strukturirati svoje postopke na podlagi člena 46(3) Direktive 2013/32, preudarki glede enakovrednosti dejansko (ponovno) vstavljeni v sliko, za katero bi lahko sicer šteli, da je povezana izključno z učinkovitostjo ukrepa prava Unije za harmonizacijo.

### 1. Enakovrednost

67. Zahteva po enakovrednosti državi članici v bistvu prepoveduje določitev takih postopkovnih pravil, ki bi bila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva.<sup>33</sup>

68. Za preučitev te zahteve je treba razjasniti, točno katero pravilo bi bilo treba obravnavati in s katerimi drugimi pravili bi ga bilo treba primerjati.

69. Glede prvega vidika se na podlagi predložitvene odločbe in razprave, ki se je razvila na obravnavi, zdi, da so se nacionalna pravila, s katerimi je opredeljen obseg sodnega nadzora v zadevah mednarodne zaščite, razvijala v treh ločenih obdobjih.

70. Prvič, zdi se, da je *pred 15. septembrom 2015* sodni nadzor nad upravnimi odločbami na splošno deloval na podlagi razveljavitvenega načela, medtem ko je bila pristojnost za spremembo izjema.<sup>34</sup> Pristojnost za spremembo odločbe je bila upravnim sodiščem priznana v izbranih zadevah, kot so vprašanja v zvezi z osebnim statusom (posvojitev, vnosi v registre v zvezi z osebnimi podatki, povezanimi z demografskimi statistikami); v zadevah, v katerih se zahteva hitra odločitev (glede starševskega skrbništva ali namestitve mladoletne osebe v ustrezno varstveno ustanovo za otroke); v nekaterih zadevah ekonomske narave (družinske in socialne ugodnosti, registracija pravic in dejstev v zvezi z nepremičninami, davki, obveznosti glede dajatev in druge plačilne obveznosti, prenos lastništva in uporaba stanovanjskih nepremičnin) ter v zadevah posebnega zgodovinskega pomena (oddaja gradiva v splošni arhiv ali vprašanje trajanja pridržanja osebe, odvzema prostosti zaradi varstva javnega reda ali trajanja bivanja v zaporniških taboriščih v Sovjetski zvezi). Na seznam izjem so bile vključene tudi zadeve mednarodne zaščite (azila), in sicer na podlagi člena 339(2)(j) CPC. Sodna pristojnost za spremembo je bila priznana v členu 68(5) zakona o azilu.<sup>35</sup> Torej so bila nacionalna sodišča pred 15. septembrom 2015 pristojna za spremembo upravnih odločb v zadevah mednarodne zaščite.

<sup>33</sup> Glej nedavno na primer sodbi z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 25), ali z dne 7. novembra 2018, K in B (C-380/17, EU:C:2018:877, točka 56 in navedena sodna praksa).

<sup>34</sup> Glej člen 339(1) takrat veljavnega CPC. Za (neizčrpen) seznam teh izjem glej člen 339(2) CPC.

<sup>35</sup>

„Sodišče lahko spremeni odločbo organa, pristojnega za begunce. Odločba sodišča je dokončna in zoper njo ni mogoče vložiti pritožbe.“

71. Drugič, *med 15. septembrom 2015 in 1. januarjem 2018* je privzeto razveljavitveno načelo v upravnosodnih zadevah ostalo nespremenjeno<sup>36</sup>, vendar je bil člen 339(2)(j) CPC, ki je vseboval izjemo glede zadev v zvezi z azilom, razveljavljen<sup>37</sup>. Zadeve v zvezi z azilom so bile tako izključene s seznama izjem, tako da se je zanje znova uporabljalo privzeto razveljavitveno načelo. Člen 68(5) zakona o azilu je bil spremenjen tako, da se je njegovo besedilo glasilo: „Sodišče ne more spremeniti odločbe organa, pristojnega za begunce. Sodišče razveljavi katero koli upravno odločbo, za katero ugotovi, da je nezakonita [...], in po potrebi pristojnemu organu naloži, da opravi nov postopek.“

72. V predložitveni odločbi je pojasnjeno, da je v skladu z razlogi za to spremembo, ki jih je navedel zakonodajalec, njen namen zagotoviti enotnost sodnih odločb. Vendar je zakonodajalec tako obrazložitev navedel v zvezi s prvotnim predlogom. Ta se je prvotno nanašal le na sodni nadzor nad prošnjami, vloženimi na „tranzitnih območjih“. Nasprotno pa se zdi, da ni bila podana nikakršna obrazložitev v zvezi s posledično in splošneje zasnovano reformo, ki se nanaša na sodni nadzor nad vsemi prošnjami za mednarodno zaščito (ne glede na to, kje je bila ta prošnja vložena).

73. Tretjič, *od 1. januarja 2018* je bilo splošno in privzeto pravilo, ki se uporablja za sodni nadzor nad upravnimi odločbami, iz razveljavitve spremenjeno v pristojnost za spremembo odločb, saj novo pravilo določa, da „sodišče spremeni upravni akt, če narava zadeve to dopušča, so dejstva ustrezno razjasnjena in je mogoče na podlagi informacij, ki so na voljo, dokončno odločiti o pravnem sporu“.<sup>38</sup> Vendar je področje mednarodne zaščite ostalo izključeno iz tega novega pravila, saj je ostal člen 68(5) zakona o azilu načeloma nespremenjen.<sup>39</sup> Tako je od 1. januarja 2018 splošno privzeto pravilo pristojnost za spremembo, vendar odločbe o mednarodni zaščiti ostajajo med zadevami, za katere se uporablja izjema, zato se zanje še naprej uporablja razveljavitveno načelo.

74. Zdi se, da postopek v glavni stvari spada v drugo obdobje, v katerem so bile zadeve v zvezi z mednarodno zaščito izključene s seznama izjem in se je zanje tako uporabljalo privzeto razveljavitveno načelo. Torej bi se morala ta presoja nanašati na to ureditev.

75. Če nadaljujem s subjektom primerjave, ob upoštevanju katerega bi bilo mogoče upošteveno (drugo) ureditev preizkusiti, je treba pripomniti, da se ne zdi, da bi harmonizirana pravila v Direktivi 2013/32 vključevala „interni“ (nacionalni) ekvivalent in torej subjekt primerjave. Obravnavani postopek se namreč nanaša na harmonizirano pravno področje, na katerem ni nobenega neposrednega nacionalnega subjekta primerjave. V takih okoliščinah je treba „podobna nacionalna pravna sredstva“, katerih „predmet, podlago in bistvene elemente“<sup>40</sup> je mogoče primerjati z obravnavanim postopkom, iskati na višji ravni abstrakcije, pri čemer se tudi poišče najbližja mogoča podobnost z upoštevnim pravnim sredstvom ali pravilom prava Unije v nacionalnem pravnem sistemu<sup>41</sup>. Vendar navedena najbližja mogoča primerjava ne more biti tako abstraktna, da bi zajemala celo pravno področje, s čimer bi bila primerjava onemogočena.

36 Glej člen 109(4) zakona o upravnem postopku in storitvah ter člen 339(1) CPC. Ista zakonodaja je veljala tudi pred 1. septembrom 2015.

37 Glej egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zakon CXL iz leta 2015 o spremembi nekaterih zakonov v zvezi z upravljanjem množičnega priseljevanja).

38 Člen 90(1) a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (novi zakonik o upravnem sporu, zakon I iz leta 2017; v nadaljevanju: CAL), ki je od 1. januarja 2018 nadomestil stari CPC glede upravnih sodnih postopkov.

39 Člen 68(5) zakona o azilu določa, da „[s]odišče ne more spremeniti odločbe organa, pristojnega za begunce“.

40 Glej na primer sodbi z dne 27. junija 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, točka 39 in navedena sodna praksa), in z dne 12. februarja 2015, Baczó in Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, točka 44 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 16. maja 2000, Preston in drugi (C-78/98, EU:C:2000:247, točka 57).

41 Glej v zvezi s tem moje sklepe predloge v zadevi Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, točke od 100 do 103).

76. Čeprav mora to presojo konec koncev izvesti nacionalno sodišče na podlagi svojega poznavanja podrobnih nacionalnih postopkovnih pravil, naj pripomnim, da so v drugem obdobju, na katero je bilo napoteno zgoraj (od 15. septembra 2015 do 1. januarja 2018), zadeve v zvezi z osebnim statusom in zadeve, v katerih se po naravi načeloma zahteva hitra odločitev (posvojitev, starševsko skrbništvo ali namestitvev mladoletne osebe v ustrezno varstveno ustanovo za otroke),<sup>42</sup> v nasprotju z zadevami mednarodne zaščite ostale izključene iz privzetega razveljavitvenega načela.

77. Ta pravna področja se podobno kot odločitev o mednarodni zaščiti nanašajo na pomembne elemente osebnega statusa osebe, v zvezi s katerimi se zdi hitra dokončna odločitev o prošnji te osebe bistvenega pomena. Čeprav mora predložitveno sodišče presoditi o tem, ali je ugotovitev v zvezi s to primerljivostjo lahko ustrezna glede na predmet, podlago in bistvene elemente pravnih sredstev v teh zadevah,<sup>43</sup> se zdi težko najti razloge in trditve, s katerimi bi pojasnili sistemski odmik v zvezi z zadevami mednarodne zaščite.

78. Jasno želim poudariti, da s pravkar nakazano analizo nikakor ne zagovarjam nespremenljivosti. To, da je do določenega trenutka obstajala določena postopkovna ureditev, prav gotovo ne pomeni, da te ureditve v prihodnje ni mogoče spremeniti. Vendar se postavlja pomembno vprašanje, zakaj se je nenadoma pojavila potreba po taki spremembi, če podobna potreba očitno ni bila ugotovljena na drugih podobnih področjih, za katera so se še naprej uporabljala enaka pravila.

79. To je vidik, v zvezi s katerim trditve madžarske vlade ne prepričajo. Ta je navedla dve trditvi v zvezi s tem, zakaj se je leta 2015 pojavila potreba po odvzemu sodne pristojnosti za spremembo odločb in njeno nadomestitev z zgolj pristojnostjo za razveljavitvev in vrnitev v ponovno odločanje: prvič, področje mednarodne zaščite naj bi bilo posebej kompleksno in zapleteno področje, ki naj bi zahtevalo posebno znanje, ki ga ima le specializirani upravni organ, ter, drugič, treba naj bi bilo zagotoviti enotnost odločanja na tem področju.

80. Prvič, čeprav seveda ne zanikam občutljivosti zadev v zvezi z azilom, me še vedno bega trditev, da naj bi bilo to pravno področje – v nasprotju z nekaterimi drugimi zadevami, navedenimi na seznamu iz člena 339(2) CPC,<sup>44</sup> kot so tiste v zvezi z osebnim statusom ali tiste, v katerih se zahteva hitra odločitev – tako neprimerljivo kompleksnejše, da bi ga bilo treba na ta način izločiti.

81. Drugič, madžarska vlada to, da je treba sodiščem v tem okviru podeliti le pristojnost za razveljavitvev, pojasnjuje še s potrebo po zagotovitvi enotnosti odločb. Kot navaja ta vlada, ta potreba izhaja iz dejstva, da zoper sodno odločbo ni mogoče vložiti pritožbe.

82. Menim, da je to nenavadna trditev, s katero se kočija postavi pred konja, takoj zatem pa je konj obtožen, da slabo opravlja delo, ker je ne more ustrezno vleči. Če naj se zagotovi enotnost sodnega odločanja na posebnem področju, se to običajno stori z vzpostavitvijo višjega sodišča, katerega naloga je zagotavljati prav to. Ni mi jasno, kako je mogoče cilj enotnosti doseči s tem, da se sodiščem odvzame pristojnost za spremembo odločb, medtem ko uprava še naprej ohrani pristojnost meritornega odločanja o prošnjah za azil. Dokler je mogoč kakršen koli – tudi razveljavitveni – nadzor s pristojnostjo, podeljeno različnim sodiščem ali celo različnim sodnikom, bo že po definiciji vedno obstajala „nevarnost“ različnih izidov pred različnimi sodišči. Ali natančneje, zadnjenavedena posledica razkriva celoten logični dosežek te utemeljitve, ki bi jo bilo prav tako mogoče uporabiti tudi v podporo trditvi, da zaradi ohranitve enotnosti odločanja pred enim od upravnih organov ni mogoče dopustiti sploh nikakršnega sodnega nadzora.

83. Glede na vse navedeno menim, da je trditve madžarske vlade v zvezi s tem, zakaj je bilo treba področje mednarodne zaščite po naravi izločiti in zanj določiti posebno obravnavo, težko sprejeti.

<sup>42</sup> Glej točki 70 in 71 zgoraj.

<sup>43</sup> Sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 27).

<sup>44</sup> Glej točko 70 zgoraj.

84. Ta težavnost je še vpadljivejša, če podredno upoštevamo še časovno obdobje po reformi z dne 1. januarja 2018, s katero je bilo privzeto pravilo (ki se tako uporablja za vsa področja sodnega nadzora nad upravnimi odločbami) spremenjeno iz razveljavitvenega načela v načelo spremembe, vendar je azil ostal izključen iz novega privzetega pravila. Čeprav tega obdobja pri presoji enakovrednosti ni mogoče neposredno upoštevati, je treba pripomniti, da je bila pristojnost za spremembo odločbe uvedena kot splošno pravilo na kar nekaj področjih, ki se zdijo neprimerljivo kompleksnejša od zadev mednarodne zaščite (seveda z vsem dolžnim spoštovanjem, ki gre zadnjenavedenim).

85. Tako moram ob upoštevanju sprememb sodnega nadzora v treh različnih obdobjih, ki sem jih komentiral zgoraj, priznati, da mi ni jasno, kaj je tisto, zaradi česar so zadeve v zvezi z mednarodno zaščito strukturno tako posebne in nezdružljive z načelom spremembe. To nikakor ne izključuje možnosti, da obstajajo razlogi za navedeno drugačno obravnavanje. Vendar ostaja dejstvo, da jih madžarska vlada, tudi če obstajajo, v tem postopku ni navedla.

## 2. Učinkovitost

86. V skladu z zahtevo po učinkovitosti postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ne smejo praktično onemogočiti oziroma pretirano otežiti uveljavljanja teh pravic.<sup>45</sup> Poleg tega je treba vprašanje, „ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi subjekti. S tega vidika je treba med drugim po potrebi upoštevati varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo učinkovitega poteka postopka.“<sup>46</sup>

87. Kaj učinkovito pravno sredstvo pomeni v posebnih okoliščinah člena 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi z določbami prvega odstavka člena 47 Listine, je Sodišče navedlo že v sodbi Alheto in je bilo povzeto v točkah od 39 do 47 teh sklepnih predlogov.

88. Medtem ko je merilo presoje razmeroma jasno, je treba najprej odpraviti drugo vrsto negotovosti. Sodišče je v postopku predhodnega odločanja pristojno za razlago prava Unije. Ob tem lahko v okviru presoje učinkovitosti ali enakovrednosti poda priporočila glede *splošne* združljivosti, ki zadeva *predpise*: nacionalna pravila, strukturirana in/ali uporabljena na določen način, so ali niso združljiva z zahtevami, ki izhajajo iz prava Unije. Tako je glavni poudarek na koliziji *predpisov*, pri čemer se predpostavlja, da nacionalni subjekti ali organi dejansko „igrajo po pravilih“, in na *splošnem* delovanju pravila, ne pa na njegovi morebitni napačni uporabi v posamezni zadevi.

89. Ta tradicionalna slika se nekoliko zabriše, če se ti plasti začneta premikati: kaj pa, če v posamezni zadevi „dejansko uporabljeno pravo“ odstopa od „prava v knjigah“?

90. Morebitno ločevanje med obema ravnema analize se odraža tudi v različnih zornih kotih, navedenih v točkah 58 in 59 teh sklepnih predlogov: po eni strani lahko *strukturna analiza* določenega modela ali njegove uporabe v praksi pokaže na strukturne pomanjkljivosti. Po drugi strani lahko *analiza posamezne zadeve* v dani zadevi privede do kršitve temeljnih pravic posameznega prosilca, vendar ne privede do strukturne težave. Zadnjenavedeno težavo je mogoče odpraviti kot enkratno kršitev (sicer pravilnega sistema).

<sup>45</sup> Glej nedavno sodbo z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 22 in navedena sodna praksa).

<sup>46</sup> Nedavna sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 49 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbi z dne 14. decembra 1995, Peterbroock (C-312/93, EU:C:1995:437, točka 14), in z dne 14. decembra 1995, van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431 / 93, EU:C:1995:441, točka 19).

91. Želim biti jasen glede tega, da je po mojem mnenju ta zadeva primer analize prve vrste. Lahko bi trdili, da obravnavana zadeva ni nič več kot posamezna napačna uporaba prava v posamezni zadevi enega samega prosilca, ki ne kaže na širše strukturne pomanjkljivosti.

92. Vendar te trditve ni mogoče sprejeti.

93. Prvič, kot sem v grobem že navedel v točkah od 67 do 85 zgoraj, ko sem razpravljal o zahtevi po enakovrednosti, je obravnavana zadeva trdno zasidrana v tipu ali modelu sodnega nadzora, katerega parametre je določil zakonodajalec. S temi parametri je nujno omejeno tisto, kar lahko sodnik v posameznem primeru, kakršen je obravnavani, naredi.

94. Drugič, madžarska vlada trdi, da je bilo delovanje sistema, kakršno se kaže v obravnavani zadevi, delovanje, ki ga je želel doseči zakonodajalec, zlasti ob upoštevanju pojasnila te vlade glede razlage člena 109(4) zakona o upravnem postopku in storitvah. Madžarska vlada je namreč podala dokaj nenavaden pogled na vlogo in funkcije upravnega sodstva ob nadzoru nad upravnimi odločbami na podlagi te določbe. V zvezi s tem je navedla, da lahko upravna sodišča le izdajo navodila v zvezi s tem, katera dejstva bi bilo treba preučiti in katere nove dokaze je treba zbrati, ter abstraktno razložijo zakonodajo in navedejo upoštevne dejavnike, ki naj jih uprava upošteva pri odločanju. Po drugi strani naj upravno sodišče upravi ne bi moglo dati zavezujočih navodil glede konkretne presoje v posamezni zadevi in naj ne bi moglo odločiti o zadevi namesto organa, pristojnega za azil, čeprav mu je ta pristojnost podeljena z Direktivo 2013/32.

95. Torej obravnavana zadeva očitno še zdaleč ni osamljena, ampak jo je treba prej kot to obravnavati kot posamičen izraz širšega namernega institucionalnega modela. V zvezi s tem – in ob predpostavki parametrov, kakršni se kažejo v obravnavani zadevi in kot jih je dodatno pojasnila madžarska vlada – je namreč mogoče preizkusiti vprašanje strukturne učinkovitosti posebnega modela sodnega nadzora, ki ga je Madžarska izbrala za uveljavitev člena 46(3) Direktive 2013/32.

96. Če model sodnega nadzora v zadevah mednarodne zaščite, v katerem imajo sodišča le pristojnost za razveljavitev, pri čemer upravni organi dejansko ne upoštevajo sodnih priporočil, ki jih sodišča izdajo v razveljavitvenih odločbah, preizkusimo na tej ravni, je jasno, da ne izpolnjuje zahtev glede učinkovitega sodnega nadzora, določenih v členu 46(3) Direktive 2013/32 in razloženih ob upoštevanju prvega odstavka člena 47 Listine.

97. Naj za začetek poudarim, da ni nobenega dvoma o tem, da ima organ, pristojen za preučitev prošenj za mednarodno zaščito na prvi stopnji<sup>47</sup> (torej na upravni ravni), posebej pomembno vlogo v sistemu zaščite v obliki azila, kot je zasnovan z Direktivo 2013/32<sup>48</sup>.

98. Vendar bi iz take potrditve ključne vloge upravnih organov le težko izpeljali, da bi moral biti kakršen koli nadaljnji sodni nadzor le delen ali omejen. Zlasti bi se želel pomuditi pri zgoraj omenjenem videnju obsega sodnega nadzora, kot ga je predstavila madžarska vlada. Prej navedeni člen 109(4) zakona o upravnem postopku in storitvah določa, da sta „[z]a organ [...] izrek in obrazložitev odločbe, ki jo izda sodišče, pristojno za upravne tožbe, zavezujoča ter se mora v novem postopku in pri sprejetju nove odločbe ravnati v skladu z njima“.<sup>49</sup>

47 „Organ za presojo“, če uporabimo jezik Direktive 2013/32, opredeljen v členu 2(f) te direktive kot „kateri koli parasodni ali upravni organ v državi članici, ki je odgovoren za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito in je pristojen izdajati odločbe na prvi stopnji v takih primerih“.

48 Sodišče je namreč ugotovilo, da „je to, da upravni ali parasodni organ, ki ima posebna sredstva in za to specializirano osebje, preizkusi prošnjo za mednarodno zaščito, ključna faza skupnih postopkov, uvedenih z Direktivo 2013/32“. Glej sodbi z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 116), in z dne 4. oktobra 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, točka 96).

49 Moj poudarek.

99. Na videz je ta določba dokaj podobna mnogim drugim določbam, ki jih je mogoče najti v sistemih razveljavitvenega tipa nadzora nad upravnimi odločbami. Kar pa se precej razlikuje od njih, je (nenavadno ozka) razlaga, ki jo tej določbi pripisuje madžarska vlada.

100. Seveda drži, da sta izoblikovanje in razlaga člena 109(4) zakona o upravnem postopku in storitvah v pristojnosti nacionalnega zakonodajalca in nacionalnih sodišč.

101. Če pa se ista določba uporabi kot orodje za izvrševanje pravic, ki za posameznika izhajajo iz prava Unije, na primer v zadevah mednarodne zaščite, urejenih s pravom Unije, bi bil način, kako to določbo razlaga madžarska vlada, očitno nesprejemljiv. Kot je Sodišče že navedlo, zahteva iz člena 46(3) Direktive 2013/32, kot je bila razložena v sodbi Alheto, vključuje nadzor *ex nunc* s polno pristojnostjo v zvezi s pravom in dejstvi ter z zavezujočimi učinki za upravni organ, ki jih mora ta organ hitro uveljaviti.<sup>50</sup>

102. To pomeni, da ima nacionalno sodišče, ki izvaja nadzor nad kakršno koli tako odločbo, pravico izdati zavezujoča priporočila v zvezi s pravnimi vidiki in presojami dejstev, povezanimi s posamezno zadevo, pri čemer morajo ta priporočila upravni organ strogo zavezovati in jih mora ta upoštevati. Tak pogled na sodni nadzor je zelo drugačen: naloga sodišča na tem mestu je opraviti nadzor in preverjanje javne uprave, ne pa ravnati zgolj kot ponižen „amicus administratoris“, ki podaja predloge v zvezi s tem, kako bi bilo mogoče razlagati pravo ali katera dejstva bi uprava morda lahko zbrala v naslednjem krogu.

103. Po drugi strani seveda drži, da se taki zavezujoči učinki sodne odločbe pojavijo le v zvezi z zadevo, na katero se odločba nanaša. Povedano drugače, po tem, ko sodišče izda odločbo v zvezi z nekaterimi področji, se dejanski in pravni prostor, znotraj katerega lahko uprava deluje, zoži. V obsegu, v katerem sodišče s končno odločitvijo dejansko „zapre“ nek pravni prostor za nadaljnjo obravnavo, istega vprašanja ni mogoče ponovno preizkusiti. V nasprotnem primeru bi bila omajana smisel in namen kakršnega koli sodnega nadzora, upravno sodstvo pa bi se spremenilo v neskončno igro procesnega pingponga.

104. Po drugi strani lahko uprava izvede lastno presojo znotraj pravnega prostora, ki ga je sodišče pustilo „odprto“, v posebnih okoliščinah mednarodne zaščite – kjer je treba presojo izvesti *ex nunc* – pa mora upoštevati tudi morebitna nova dejstva, če so ta nastala v času med izdajo sodne razveljavitvene odločbe in sprejetjem nove upravne odločbe.

105. Vendar mora uprava z obeh vidikov, torej v morebitnem „prostoru“, ki je v predhodni sodni odločbi ostal odprt, in/ali v zvezi z naravo *ex nunc* presoje, ravnati v dobri veri: čeprav mora uprava še naprej presojati dejanske okoliščine, ne more (napačno) uporabiti obveznosti tako, da se opre na elemente, ki so formalno sicer novi, vendar v ničemer ne vplivajo na presojo dejstev, da bi se tako izognila omejitvam iz predhodne sodne presoje, ki je bila nujno povezana s predhodno upravno odločbo, ki je vsebovala posebne dejanske elemente.

106. Naj še dodam, da po mojem mnenju enaka ugotovitev izhaja tudi iz zahtev, določenih s prvim odstavkom člena 47 Listine<sup>51</sup>, s katerim se morata skladati razlaga člena 46(3) Direktive 2013/32 in njena uveljavitev v državah članicah<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Točke od 41 do 47 zgoraj.

<sup>51</sup> Za razmerje med načelom učinkovitosti kot eno od dveh zahtev v povezavi s procesno avtonomijo držav članic in temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem na podlagi člena 47 Listine glej moje sklepne predloge v zadevi Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, točka 99 in naslednje).

<sup>52</sup> Sodba z dne 18. oktobra 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, točka 47 in navedena sodna praksa).

107. V tem okviru je treba še dodati, da bi bil členu 46(3) Direktive 2013/32 odvzet kakršen koli praktični učinek, če bi bilo upravi dovoljeno, da ponovno odpre vprašanja, o katerih je bilo odločeno že predhodno v končni odločbi sodišča.<sup>53</sup> Tak položaj bi bil tudi v nasprotju z načelom pravne varnosti, ki ga je treba obravnavati kot del pravice do učinkovitega pravnega sredstva in je „eden od temeljnih vidikov pravne države“.<sup>54</sup> Kot je opozorilo ESČP, načelo pravne varnosti namreč zahteva, da „dokončne rešitve v sporih pred sodišči ni več mogoče izpodbijati“.<sup>55</sup> Poleg tega je neizpolnitev zahteve po učinkovitem pravnem sredstvu v nasprotju s samo vrednoto pravne države znotraj Evropske unije, o čemer sem na splošno že razpravljal zgoraj.<sup>56</sup>

108. Če nadaljujem z zadevo iz postopka v glavni stvari, se ob upoštevanju elementov, predstavljenih v predložitveni odločbi, zdi, da je predložitveno sodišče po razveljavitvi druge upravne odločbe zaprlo kakršen koli preostali prostor za odločanje, ki bi ga lahko še imel upravni organ. Medtem ko mu je namreč v prvi razveljavitveni sodbi naložilo, naj preuči posebne dokaze, je v drugi razveljavitveni sodbi ugotovilo, da je treba prošnji za mednarodno zaščito, ki jo je vložila tožeča stranka, ugoditi, saj je bil dokazan element utemeljenega strahu. Torej upravnemu organu ni bila dana možnost ponovne presoje.

109. K temu je mogoče še dodati, da je uprava z neupoštevanjem presoje, ki jo je opravilo nacionalno sodišče in je bila navedena v obrazložitvi druge razveljavitvene odločbe, podaljšala celotno trajanje postopka (ki doslej traja pet let in še ni končan). S tem je ovirala uresničitev cilja hitrega pregleda, za katerega si je treba prizadevati tako v upravni kot tudi v sodni fazi presoje prošnje za mednarodno zaščito.<sup>57</sup>

110. Iz teh razlogov je moj vmesni predlog ta, da model sodnega nadzora v zadevah mednarodne zaščite, v katerem imajo sodišča le pristojnost za razveljave, vendar upravni organi, ko ponovno odločajo o isti zadevi, dejansko ne upoštevajo sodnih priporočil, ki jih sodišča izdajo v razveljavitvenih odločbah, kot je to razvidno iz zadeve v postopku v glavni stvari, ne izpolnjuje zahtev glede učinkovitega sodnega nadzora, določenih v členu 46(3) Direktive 2013/32 in razloženih ob upoštevanju prvega odstavka člena 47 Listine.

#### **D. Odprava neskladnosti**

111. Pravkar navedeni vmesni predlog sproža dve dodatni vprašanji, na kateri je prav tako opozorilo predložitveno sodišče: *kako* odpraviti neskladnost in *kaj* točno to storiti v okoliščinah obravnavane zadeve?

##### *1. Kako odpraviti neskladnost?*

112. O tej tematiki se je nekoliko razpravljalo na obravnavi. Sodišče je madžarski vladi postavilo vprašanje o instrumentih in ukrepih, določenih z madžarsko zakonodajo, s katerimi bi bilo mogoče zagotoviti učinkovito uveljavitev sodne odločbe zoper upravni organ. Na podlagi predloženega odgovora – kar mora preveriti predložitveno sodišče – se zdi, da ne obstaja nikakršen tak ukrep.

<sup>53</sup> Glej po analogiji tudi ESČP, 2. november 2004, Tregubenko proti Ukrajini (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300, točke od 34 do 38), in ESČP, 6. oktober 2011, Agrokompleks proti Ukrajini (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, točke od 150 do 51).

<sup>54</sup> ESČP, 6. oktober 2011, Agrokompleks proti Ukrajini (CCE:ECHR:2011:1006JUD002346503, točka 144 in navedena sodna praksa).

<sup>55</sup> ESČP, 6. oktober 2011, Agrokompleks proti Ukrajini (CCE:ECHR:2011:1006JUD002346503, točka 144 in navedena sodna praksa).

<sup>56</sup> Glej zgoraj točke od 48 do 62 teh sklepnih predlogov.

<sup>57</sup> Glede faze pred sodnim postopkom glej člen 31(2) in uvodno izjavo 18 Direktive 2013/32. Glede obveznosti sodišč, da zagotovijo „čim hitrejšo obravnavo takih prošenj“, glej sodbo z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 148).

113. Zdi se, da v postopku v teku nacionalno sodišče uprave ne more prisiliti, da bi kakor koli posebej ukrepala v zvezi z *meritornim* odločanjem o zadevi. Čeprav bi na abstraktni ravni morda lahko predlagali naložitev glob ali izdajo odredb, se ne zdi, da bi bili taki ukrepi na voljo (ne glede na vprašanje njihove učinkovitosti).

114. Ko sodišče izda končno meritorno odločbo, sta zadeva in z njo povezan sodni postopek končana. Takrat je sodišču logično onemogočeno, da bi zoper upravo začelo izvršbo svoje odločbe, saj ni nobenega postopka v teku, ki bi služil kot izhodišče. Takšna naložitev sodne odločbe upravi bi se morala zgoditi že zaradi samega delovanja prava, in sicer člena 109(4) zakona o upravnem postopku in storitvah, če bi razlaga te določbe in dejansko stanje v državi privedla do take ugotovitve.

115. Tako se zdi, da v nacionalni zakonodaji ni nobene delujoče alternative prostovoljnemu upoštevanju sodne odločbe, z uporabo katere bi sodišča upravo lahko prisilila k upoštevanju odločbe, ki jo izdajo. Zato se dejansko postavlja vprašanje – kot je navedlo predložitveno sodišče –, ali bi lahko nacionalno sodišče v takih okoliščinah neskladnost kakor koli odpravilo na podlagi prava Unije.

116. Menim, da je odgovor pritrdilen. Kot je Sodišče poudarilo, „na podlagi načela primarnosti prava Unije, ki je bistvena lastnost pravnega reda Unije, [...] to, da se država članica sklicuje na določbe nacionalnega prava, čeprav so ustavnopravne, ne sme posegati v učinkovitost prava Unije na ozemlju te države“.<sup>58</sup> Načelo primarnosti (in neposrednega učinka<sup>59</sup>) tako narekuje, da nacionalno sodišče ne sme uporabiti nobenega pravila, s katerim je sodni nadzor v zadevah mednarodne zaščite določen na način, ki ni združljiv s členom 46(3) Direktive 2013/32 in prvim odstavkom člena 47 Listine, ter nacionalnemu sodišču preprečuje uresničitev cilja, zastavljenega s temi pravili.<sup>60</sup>

117. Po mojem razumevanju v obravnavani zadevi nacionalne zakonodaje ni mogoče razlagati tako, da bi se skladala s pravom Unije. Tako je v tej zadevi neuporaba nezdružljivega pravila na podlagi prava Unije edini mogoči način za odpravo neskladnosti.<sup>61</sup> Vendar se takoj postavi vprašanje, kako bi taka neuporaba delovala v okoliščinah obravnavane zadeve.

118. To bi bilo odvisno od tega, katera postopkovna pravila se navsezadnje uporabljajo za zadevo iz postopka v glavni stvari v trenutku, ko predložitveno sodišče znova odloča o njej.

119. Če bi bilo treba uporabiti postopkovna pravila, ki veljajo *od 1. januarja 2018*, bi primarnost prava Unije pomenila črtanje izjeme, s katero je bila odpravljena možnost, da upravna sodišča spremenijo upravne odločbe v zadevah mednarodne zaščite. Kot razumem, je ta izjema vključena v člen 68(5) zakona o azilu. Zadeva, ki se obravnava na nacionalni ravni, bi bila tako znova pod okriljem privzete splošne pristojnosti za spremembo upravnih odločb, ki se trenutno izvaja na podlagi člena 90(1) CAL.

120. Če bi bilo treba uporabiti procesno pravo, ki je veljalo med 15. septembrom 2015 in 1. januarjem 2018, bi se lahko pristojnost za spremembo upravnih odločb v obravnavani zadevi uveljavila z neuporabo zakona, s katerim je bila točka (j) črtana s seznama iz člena 339(2) CPC, kot je bil v veljavi pred 15. septembrom 2015 in s katerim je bil spremenjen tudi člen 68(5) zakona o azilu. Tako bi bila postopkovna pravila dejansko znova privzeta pod okriljem ureditve, ki je za zadeve mednarodne zaščite obstajala pred 15. septembrom 2015.

<sup>58</sup> Glej sodbo z dne 26. februarja 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, točka 59 in navedena sodna praksa).

<sup>59</sup> Ker se ne želim spuščati v (bolj ko ne akademsko) razpravo o tem, ali je neuporaba morebitnih nasprotujočih nacionalnih pravil v zadevi, kot je obravnavana, posledica zgolj primarnosti prava Unije ali skupaj primarnosti in neposrednega učinka, zadostuje ugotovitev, da je Sodišče v sodbi z dne 17. aprila 2018, Egenberger (C-414/16 EU:C:2018:257, točka 78), že odločilo, da ima prvi odstavek člena 47 Listine neposredni učinek.

<sup>60</sup> Glej po analogiji tudi sodbo z dne 5. junija 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točke 30 in od 62 do 64).

<sup>61</sup> Čeprav bi bilo seveda vsaj v teoriji mogoče upoštevati tudi odškodninsko tožbo zaradi morebitne kršitve prava Unije, ki jo je mogoče pripisati državi članici, je dokaj očitno, da bi bilo v položaju prosilcev za mednarodno zaščito tako sredstvo za zagotovitev skladnosti iluzorno in neučinkovito.

121. Skratka, skupno navedenima predlogoma je, da se s predlagano rešitvijo dejansko odpravi izključitev pristojnosti za spremembo odločb med sodnim nadzorom v zadevah mednarodne zaščite. Po obeh scenarijih nacionalni sodniki po odpravi te izključitve ne bi bili zadolženi za nič, česar niso bili navajeni delati že prej, kar pa danes ni več privzeta procesna ureditev.

## *2. Trenutek sprožitve*

122. Zadnje vprašanje se nanaša na trenutek, ko primarnost prava Unije povzroči zgoraj navedeni izključitveni učinek. Ob upoštevanju kumulativnih zahtev po hitrem nadzoru in zagotovitvi skladnosti s predhodno sodno odločbo, določenih v členu 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s prvim odstavkom člena 47 Listine, bi se trenutek sprožitve zgoraj navedene pristojnosti nacionalnega sodišča ujemal s položajem, ko (i) upravni organ ni upošteval jasne presoje iz sodne odločbe, s katero je bila razveljavljena upravna odločba, in (ii) ta organ ni predložil nikakršnih novih elementov, ki bi jih bilo treba razumno in legitimno upoštevati, s čimer je sodnemu varstvu, zagotovljenemu prosilcu, odvzet vsakršen praktični učinek.

123. Preprosto povedano, trenutek sprožitve se ne nanaša na številke, ampak na kakovost. Po logiki zaprtja prostora za upravno odločanje z že izvedeno sodno presojo, kot je bila opisana v točkah od 103 do 105 teh sklepnih predlogov, nacionalno sodišče pridobi pristojnost za spremembo odločbe o mednarodni zaščiti na podlagi prava Unije prvič, ko njegova odločba ni bila upoštevana. Ni pomembno, ali se to zgodi v sedmem, tretjem ali celo že drugem krogu sodnega nadzora.

124. Ob upoštevanju navedenega je moj drugi vmesni predlog ta, da nacionalno sodišče, da zagotovi skladnost s členom 46(3) Direktive 2013/32 v povezavi s prvim odstavkom člena 47 Listine, ko odloča v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, ne sme uporabiti nacionalnega pravila, s katerim je njegova pristojnost omejena zgolj na razveljavitev upoštevene upravne odločbe. Obveznost neuporabe nastane, ko upravni organ, ki znova odloča o isti zadevi, ne upošteva jasne presoje iz sodne odločbe, s katero je bila razveljavljena predhodna upravna odločba, pri čemer ta organ ne predloži nikakršnih novih elementov, ki bi jih bilo mogoče razumno in legitimno upoštevati, s čimer je sodnemu varstvu, določenemu z navedenima določbama, odvzet vsakršen praktični učinek.

125. Za konec je treba še pripomniti, da se splošni preudarki v zvezi s temeljno vlogo učinkovitega sodnega nadzora za ohranjanje pravne države v katerem koli pravnem sistemu uporabljajo za vsako področje prava Unije, ki ga je treba uveljaviti na nacionalni ravni. To še posebej velja za obseg in stopnjo zavezujočih učinkov sodnih odločb ter obveznost, naloženo javnim organom, da jih izvršujejo v celoti in v dobri veri. Vendar je treba hkrati poudariti, da se obravnavana zadeva nanaša na posebne zahteve v zvezi s hitrostjo in kakovostjo sodnega nadzora, določene v podrobni sekundarni zakonodaji, to je členu 46(3) Direktive 2013/32, ki ureja dokaj posebno pravno področje.

## **V. Predlog**

126. Ob upoštevanju zgoraj navedenega predlagam, naj Sodišče Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Pécsu, Madžarska) odgovori tako:

- 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 prvim odstavkom člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da model sodnega nadzora v zadevah mednarodne zaščite, v katerem imajo sodišča le pristojnost za razveljavitev, vendar upravni organi, ko ponovno odločajo o isti zadevi, dejansko ne upoštevajo sodnih priporočil, ki jih sodišča izdajo v razveljavitvenih odločbah, kot je to razvidno iz zadeve v postopku v glavni stvari, ne izpolnjuje zahtev glede učinkovitega sodnega nadzora, določenih v členu 46(3) Direktive 2013/32 in razloženih ob upoštevanju prvega odstavka člena 47 Listine;

- nacionalno sodišče, ki odloča v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, ne sme uporabiti nacionalnega pravila, s katerim je njegova pristojnost omejena zgolj na razveljavitev upoštevne upravne odločbe. Obveznost neuporabe nastane, ko upravni organ, ki znova odloča o isti zadevi, ne upošteva jasne presoje iz sodne odločbe, s katero je bila razveljavljena predhodna upravna odločba, pri čemer ta organ ne predloži nikakršnih novih elementov, ki bi jih bilo mogoče razumno in legitimno upoštevati, s čimer je sodnemu varstvu, določenemu z navedenima določbama, odvzet vsakršen praktični učinek.