



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 30 april 2019¹

Mål C-556/17

**Alekszj Torubarov
mot
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

(begäran om förhandsavgörande från Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Pécs, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Området med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränskontroll, asyl och immigration – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Domstolsprövning av förvaltningsbeslut rörande ansökningar om internationellt skydd – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Nationella domstolars behörighet begränsad till ogiltigförklaring”

I. Inledning

1. Bordtennis (eller Ping-Pong som varumärket hette, numera ofta pingis) är en populär sport som tros ha uppfunnits i England under tidigt 18- eller 1900-tal. Spelet går till så, att en boll slås över ett nät så att den studsar på motspelarens sida av bordet på ett sätt som gör det svårt för motspelaren att träffa den eller slå tillbaka den över nätet på rätt sätt. Förutom denna grundläggande definition anges i Encyclopaedia Britannica också en intressant historisk uppgift, nämligen att det första världsmästerskapet hölls i London år 1926, att sporten från denna tidpunkt fram till 1939 dominerades av spelare från Centraleuropa och att herrarnas lagspel vanns av Ungern nio gånger respektive Tjeckoslovakien två gånger.²

2. Emellertid finns det en annan variant av denna sport som inte är lika underhållande. I tjeckisk domstolsslang, och kanske även på andra platser, avses med ”domstolspingis” eller ”processpingis” den olyckliga situationen när ett mål flera gånger bollas fram och tillbaka mellan olika domstolar i ett rättssystem eller, inom ramen för administrativ rättvisa, mellan domstolar och administrativa myndigheter.

3. Med hänsyn till förevarande mål, och de frågor som det speglar, verkar det som om denna form av pingis fortfarande är en populär sport i Centraleuropa som inte ännu har förpassats till historieböcker och encyklopedier.

¹ Originalspråk: engelska.

² Se, under, ”bordtennis” i *Britannica Academic*, Encyclopaedia Britannica, 21 augusti 2018, <https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842> (senast besökt den 15 januari 2019).

4. År 2015 ändrades den ungerska lagstiftning som reglerade domstolarnas behörighet vid prövning av administrativa asylbeslut, så att domstolarna inte längre direkt kunde *ändra* beslut, utan endast *ogiltigförklara* och återförvisa dem för ny prövning. Till följd av detta kan nationella domstolar inte ersätta beslut de anser lagstridiga med sina egna beslut, utan endast ogiltigförklara och återförvisa dem till myndigheterna för ny handläggning.

5. Alekszj Torubarov (nedan kallad sökanden) ansökte år 2013 om internationellt skydd i Ungern. Hans ansökan avslogs två gånger av myndigheten. Båda dessa avslagsbeslut ogiltigförklarades, av olika skäl, av den hänskjutande domstolen. Myndigheten avslog därefter ansökan en tredje gång, enligt vad som framgått, i strid med den vägledning som den hänskjutande domstolen hade utfärdat i den andra dom varigenom den ogiltigförklarade myndighetens beslut.

6. Den hänskjutande domstolen prövar nu ärendet en tredje gång. Inför problemet med en myndighet som vägrar att följa ett domstolsavgörande söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida den kan åberopa unionsrätten, närmare bestämt direktiv 2001/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (nedan kallat direktiv 2001/32),³ jämfört med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), till stöd för att den har behörighet att ändra det aktuella beslutet från myndigheten.

7. Ja, det kan den.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

8. I artikel 46.1 a och 46.3 i direktiv 2013/32 anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

- a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut
 - i) att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd,

...

3. I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU⁴, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.”

³ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 (EUT L 180, 2013, s. 60).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

9. Artikel 52 i direktiv 2013/32 innehåller följande övergångsbestämmelser:

”Medlemsstaterna ska tillämpa de bestämmelser i lagar och andra författningar som anges i artikel 51(1) på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in och på förfaranden för återkallande av internationellt skydd som inletts efter den 20 juli 2015 eller vid ett tidigare datum. Ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015 och förfaranden för återkallande av flyktingstatus som inletts före den dagen ska omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt direktiv 2005/85/EG⁵.

...”

10. I ”de bestämmelser i lagar och andra författningar som anges i artikel 51.1” i direktiv 2013/32 föreskrivs bland annat åtgärder för genomförandet av artikel 46 i samma direktiv.

B. Ungersk rätt

11. 46.1 a § i 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (lag LXXX från 2007 om rätten till asyl) (nedan kallad asyllagen) har följande lydelse:

”I asylförfaranden vid flyktingmyndigheten

a) kan överklagande inte ske och omprövning inte begäras.”

12. I 68.5 § och 68.6 § i asyllagen anges följande:

”5. Domstolen får inte ändra flyktingmyndighetens beslut. Domstolen ska ogiltigförklara myndighetsbeslut som fastställs vara lagstridigt, med undantag för överträdelser av förfarandebestämmelser som inte påverkar saken i målet, och, om nödvändigt, återförvisa ärendet till flyktingmyndigheten för ny handläggning.

6. Det avgörande varigenom domstolen skiljer sig från målet är slutligt och kan inte överklagas.”

13. 339.1 § i 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (lag III från 1952 om civilprocessen) (nedan kallad civilprocesslagen) har följande lydelse:

”Om inte annat följer av relevant lagstiftning ska domstolen ogiltigförklara myndighetsbeslut som fastställts vara lagstridigt, med undantag för överträdelser av förfarandebestämmelser som inte påverkar saken i målet, och, om nödvändigt, återförvisa ärendet till myndigheten för ny handläggning.”

14. I 109.4 § i 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (lag CXL från 2004 om allmänna bestämmelser om administrativa förfaranden och tjänster) (nedan kallad lagen om administrativa förfaranden och tjänster) föreskrivs följande:

”Myndigheten är bunden av beslutsdelen och motiveringen i det beslut som antas av behörig domstol för administrativa åtgärder, och ska gå vidare i enlighet med detta i det nya förfarandet och när den fattar beslut.”

15. I 121.1 § f i lagen om administrativa förfaranden och tjänster anges följande:

”I de förfaranden som regleras enligt detta kapitel ska ett beslut ogiltigförklaras om

⁵ Rådets direktiv av den 1 december 2005 miniminormer för medlemsstaternas beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13).

...

f) innehållet i beslutet strider mot vad som följer av 109.3 § och 109.4 §.”

III. Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

16. Sökanden är en rysk företagare. Han var medlem i det ryska oppositionspartiet ”Den goda saken”. Han var också medlem i civilsamhällsorganisationen ”Aktiv Handel Ryssland” som stöder företagare i Ryssland.

17. Från och med år 2008 inleddes flera brottmålsförfaranden mot sökanden i Ryssland. Han reste till Österrike och sedan till Tjeckien. Därifrån utlämnades han till Ryssland den 2 maj 2013 med stöd av en internationell arresteringsorder. När återvände till Ryssland åtalades han men häktades inte.

18. Den 9 december 2013 tog han sig över gränsen till Ungern. Samma dag greps han av ungersk polis och ansökte om internationellt skydd.

19. Ansökan avsågs den 15 augusti 2014 genom beslut antaget av Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ungerns Immigrations- och asylmyndighet) (nedan kallad svaranden) (nedan kallat det första myndighetsbeslutet). Svaranden har gjort gällande att det varken genom de uppgifter som sökanden har tillhandahållit eller informationen om ursprungslandet har styrkts att han faktiskt hotades av förföljelse eller allvarlig skada.

20. Sökanden överklagade det första myndighetsbeslutet till den hänskjutande domstolen som, genom dom av den 6 maj 2015, ogiltigförklarade svarandens beslut och återförvisade förfarandet för ny handläggning (nedan kallad den första domen). Den hänskjutande domstolen anmärkte att det första myndighetsbeslutet innehöll motstridande uppgifter, att svaranden inte hade utrett flera faktiska omständigheter och att svarandens bedömning av de faktiska omständigheter som hade prövats inte varit tillräckligt grundlig. Den hänskjutande domstolen förelade svaranden att komplettera sin utredning av ursprungslandsinformation och genomföra en heltäckande bedömning av de faktiska omständigheterna och bevisningen i ett nytt förfarande.

21. Genom sitt andra beslut, som meddelades den 22 juni 2016, avlog svaranden på nytt sökandens ansökan (nedan kallat det andra myndighetsbeslutet). Svaranden fann att även om sökanden hade åtalats i Ryssland av politiska skäl, skulle hans rätt till en rättvis rättegång av en oberoende domstol vara garanterad i det landet. Svaranden åberopade också ett utlåtande från Alkotmányvédelmi Hivatal (Ungerska myndigheten för grundlagsskydd). Svaranden angav att sökandens vistelse i Ungern stred mot intressen av nationell säkerhet, då det förelåg fastställda skäl att anta att villkoren för att tillämpa undantaget i artikel 1.F c i 1951 års Genèvekonvention var uppfyllda.⁶

22. Sökanden överklagade det andra myndighetsbeslutet till den hänskjutande domstolen. I en andra dom av den 25 februari 2017 ogiltigförklarade domstolen även detta beslut (nedan kallad den andra domen). Den hänskjutande domstolen fann att svarandens beslut var rättsstridigt av två skäl: för det första på grund av den uppenbart inkonsekventa bedömningen av den information om ursprungslandet som hade legat till grund för beslutet, och för det andra på grund av att svaranden hade stött sig på utlåtandet från Ungerska myndigheten för grundlagsskydd, vilket innehöll konfidentiella uppgifter.

⁶ Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning som undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (Förenta nationernas fördragssamling, vol. 189, s. 137, nr 2545 (1954)) i ändrad lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967, vilket trädde i kraft den 4 oktober 1967.

23. Med avseende på den första punkten fann den hänskjutande domstolen att det styrkts att sökanden hade en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av politisk åskådning. Med avseende på den andra punkten förklarade den hänskjutande domstolen att utlåtandet innehöll uppenbart motstridiga uppgifter, eftersom det inte framgick av detta att sökanden kunde vara inblandad i åtgärder som vidtogs av utländska underrättelsetjänster vilka kunde skada eller äventyra Ungerns självständighet eller dess politiska, ekonomiska, försvarspolitiska eller andra relevanta intressen, och att det inte heller kunde fastställas att villkoren för att tillämpa undantaget i artikel 1.F c i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingstatus var uppfyllda.

24. Den hänskjutande domstolen förelade därför svaranden att handlägga ärendet på nytt. Den förelade i domskälen att sökandens ansökan om internationellt skydd i princip skulle beviljas.

25. Svaranden avlog enligt beslut av den 15 maj 2017 sökandens ansökan (det tredje myndighetsbeslutet). Svaranden åberopade inte längre ovan angivna utlåtande. Däremot hävdade svaranden att det inte styrkts att sökanden hade en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av politisk åskådning.

26. Sökanden har överklagat det tredje myndighetsbeslutet till den hänskjutande domstolen och yrkat att denna ska ändra beslutet och bevilja honom flyktingstatus eller åtminstone subsidiärt skydd eller ska tillämpa principen om non-refoulement. I andra hand har han yrkat att det tredje myndighetsbeslutet ska ogiltigförklaras. Han menar att han skulle ha beviljats flyktingstatus enligt det andra myndighetsbeslutet, endast förutsatt att det inte förelåg skäl för undantag. Sökanden menar att det tredje myndighetsbeslutet är ogiltigt, eftersom det inte uppfyller den andra domen.

27. Svaranden har vidhållit sin ställning i det tredje myndighetsbeslutet.

28. Den hänskjutande domstolen har anmärkt att svaranden inte uppfyllde den andra domen, vilket utgör grund för ogiltigförklaring enligt 109.3 § och 109.4 § i lagen om administrativa förfaranden och tjänster. Nämda domstol har också anmärkt att den, enligt tillämpliga nationella bestämmelser, inte är behörig att ändra myndighetsbeslut och bevilja sökanden internationellt skydd. Den är inte heller behörig att tvinga flyktingmyndigheten att uppfylla en tidigare dom, exempelvis genom att utdöma sanktion för det fall myndigheten inte uppfyller domen. Den hänskjutande domstolen kan endast ogiltigförklara det ogiltiga beslutet från myndigheten och återförvisa ärendet till myndigheten för ny handläggning och nytt beslut. Detta kan dock leda till en evig cirkelgång där förfarandet aldrig får ett slut och där den asylsökande lever i konstant rättsosäkerhet.

29. Mot denna bakgrund beslutade Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósá (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Pécs, Ungern) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen för förhandsavgörande:

”Ska artikel 46.3 i direktiv [2013/32], jämförd med artikel 47 i [stadgan], tolkas så, att ungerska domstolar har rätt att ändra förvaltningsbeslut genom vilka den behöriga flyktingmyndigheten nekar sökande internationellt skydd, samt har rätt att bevilja ett sådant skydd?”

30. Sökanden, den slovakiska och den ungerska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Sökanden, den ungerska regeringen och kommissionen yttrade sig också vid förhandlingen den 8 januari 2019.

IV. Bedömning

31. Detta förslag till avgörande är uppbyggt på följande sätt: Jag kommer att börja med två inledande anmärkningar, dels angående frågan huruvida direktiv 2013/32 är tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) i förevarande mål, dels angående den terminologi som kommer att användas i detta förslag till avgörande (A). Jag kommer sedan att ange de krav som följer av skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel, som regleras genom artikel 46.3 i direktivet, artikel 47 i stadgan och EU-rätten i allmänhet (B). Efter detta kommer jag mot bakgrund av dessa krav att göra en bedömning av domstolsprövningen av förfarandebeslut som fattats i Ungern rörande ansökningar om internationellt skydd (C). Efter att ha dragit slutsatsen att domstolsprövningen i Ungern framför allt inte uppfyller kravet på ett effektivt domstolsskydd, kommer jag att avsluta med att ge förslag på vilket rättsmedel som bör tillämpas i målet vid den nationella domstolen (D).

A. Inledande anmärkningar

1. Tillämplighet i tiden

32. Sökanden lämnade in ansökan *före* den 20 juli 2015. Detta datum avgör i princip, enligt artikel 52 i direktiv 2013/32, huruvida lagar och andra författningar som antagits efter detta direktiv är tillämpliga. Enligt denna bestämmelse kan direktivet emellertid även vara tillämpligt (i nu relevant hänseende) på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in *före* den 20 juli 2015.

33. På domstolens förfrågan har den hänskjutande domstolen fastställt att direktiv 2013/32 i Ungern även är tillämpligt på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015. Den relevanta händelse som avgör huruvida direktiv 2013/32 är tillämpligt enligt nationell rätt verkar vara det datum då det relevanta myndighetsbeslutet eller den relevanta domen meddelades.

34. I förevarande mål meddelades det relevanta (tredje) myndighetsbeslutet den 15 maj 2017. Jag kommer således i det följande att utgå från att direktiv 2013/32 är tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) i målet vid den nationella domstolen.

2. Terminologi

35. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att hänvisa till två typer av myndighetsbeslut, nämligen ändringsbeslut och kassationsbeslut. Vad som skiljer dessa åt är de nationella domstolarnas behörighet (eller bristande behörighet) att ersätta myndighetens beslut med sitt eget.

36. Med (domstolens) *ändring* (av myndighetens beslut) avser jag en situation där (beslutsdelen i) ett beslut från en myndighet helt eller delvis undanröjs och direkt ersätts av domstolens beslut. Detta innebär alltså att om den domstol som prövar beslutet anser att den kan fatta beslut i saken, så meddelar den själv ett beslut (helt eller delvis) i saken, utan att det är nödvändigt att återförvisa ärendet till myndigheten. Domstolens beslut ersätter då myndighetens beslut (helt eller i relevant del).

37. Med (domstolens) *kassation* (av myndighetens beslut) avser jag en institutionell ordning där en nationell domstol inte har behörighet att ersätta en myndighets beslut (helt eller delvis) med sitt eget. Domstolen kan endast ogiltigförklara myndighetens beslut (helt eller delvis) och återförvisa ärendet till myndigheten för ny handläggning.

B. Ett effektivt domstolsskydd

38. I domen i målet *Alheto*⁷ har domstolen redan haft tillfälle att klargöra vissa aspekter av kravet på ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan (1). I förevarande mål är emellertid också vidare hänsyn till konstitutionella och grundläggande rättigheter av betydelse (2).

1. Domen i målet Alheto

39. Artikel 46.3 i direktivet ”preciserar omfattningen av den rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut som rör deras ansökan som sökande av internationellt skydd ... måste ha tillgång till”. Enligt denna bestämmelse krävs uttryckligen att domstolen gör en ”full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd”.⁸ I en annan dom har domstolen vidare angett att ”[d]e egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 måste ha ska följaktligen fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas”.⁹

40. Det ska erinras om att artikel 47 första och andra stycket i stadgan¹⁰ i princip motsvarar artiklarna 13 respektive 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen).¹¹ Enligt artikel 52.3 i stadgan ska dessa bestämmelser i stadgan ha samma (eller mer långtgående) innebörd och räckvidd som ovannämnda bestämmelser i Europakonventionen.

41. I domen i målet *Alheto* betonades tre viktiga frågor.

42. För det första angav domstolen i sitt svar på fråga 6 i denna dom att det enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, saknar betydelse vilken typ av domstolsprövning en medlemsstat har infört i syfte att genomföra artikeln. Domstolen påpekade att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 enbart avser ”en ’prövning’ av överklagandet och således inte avser följderna av en eventuell ogiltigförklaring av det överklagade beslutet”.¹² Av detta följer att medlemsstaterna, i avsaknad av harmoniserade rättsregler, kan föreskriva att en prövning ska genomföras enligt logiken för ändring eller kassation.

43. Detta uttalande ansågs dock ändå ha vissa viktiga begränsningar. Domstolen lade till att det ”framgår av [syftet med direktiv 2013/32] att säkerställa att ... ansökningar handläggs så fort som möjligt, av skyldigheten att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 46.3 [i direktiv 2013/32] samt av det krav som följer av artikel 47 i stadgan att garantera att överklagandet är effektivt, att varje medlemsstat som är bunden av direktivet måste utforma sin nationella rätt på ett sådant sätt att ett

⁷ Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584).

⁸ Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkterna 105 och 106).

⁹ Dom av den 18 oktober 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

¹⁰ I artikel 47 första stycket i stadgan föreskrivs att ”[v]ar och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas”.

¹¹ Samtidigt anges i förklaringarna till stadgan att skyddet enligt artikel 47 första stycket i denna är mer omfattande än det som följer av artikel 13 i Europakonventionen, eftersom det garanterar var och en rätt att inför en behörig domstol använda sig av ett effektivt rättsmedel. Jämfört med artikel 6.1 i Europakonventionen är rätten till domstolsprövning artikel 47 andra stycket i stadgan inte begränsad till tvister som avser rättigheter och skyldigheter av civilrättslig typ eller straffrätt. Se förklaringar avseende stadgan (EUT C 303, 2007, s. 17).

¹² Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 145).

nytt beslut fattas inom kort tid och att detta beslut är förenligt med det avgörande genom vilket det ursprungliga beslutet ogiltigförklarades, när det ursprungliga beslutet har ogiltigförklarats och ärendet har återförvisats till den administrativa myndighet eller den myndighet med domstolsliknande uppgifter som avses i artikel 2 f i direktivet”.¹³

44. Domstolens svar antyder således följande. Även om medlemsstaterna inte har en skyldighet enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32 att genomföra bestämmelsen på så sätt att de nationella domstolarna ges behörighet att fatta beslut i sak avseende en ansökan, krävs för att denna bestämmelse ska ha någon praktisk verkan att en domstol är behörig att lämna bindande anvisningar som myndigheten måste följa och genomföra utan dröjsmål.¹⁴

45. Detta sistnämnda krav måste tolkas mot bakgrund av domstolens svar på fråga 3 i samma mål, där denna förklarade vad som avsågs med en full omprövning och prövning enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32.¹⁵ I detta avseende angav domstolen att uttrycket ”aktuellt behov” avsåg en skyldighet för domstolen att göra ”en bedömning som ... beaktar nya omständigheter som har kommit fram efter antagandet av det överklagade beslutet”.¹⁶

46. Adjektivet ”full” bekräftar att domstolens roll inte är begränsad till att ”kontrollera om de tillämpliga lagbestämmelserna har följts, utan även omfattar fastställandet och bedömningen av de faktiska omständigheterna”.¹⁷ I detta sistnämnda avseende kräver en ”full omprövning” att domstolen bedömer ”såväl de omständigheter som den beslutande myndigheten har beaktat eller skulle ha kunnat beakta, som de omständigheter som inträffat efter det att myndigheten har antagit sitt beslut”.¹⁸

47. Sammanfattningsvis innebär detta, *för det första*, att direktiv 2013/32 inte föreskriver något särskilt sätt som artikel 46.3 i direktivet ska genomföras på. Det är upp till medlemsstaterna att besluta detta mot bakgrund av sina seder och bruk i fråga om domstolar och myndigheter. De kan bestämma att myndighetsbeslut ska kunna ändras eller kan välja kassation, eller till och med en blandning av dessa. *För det andra* är det avgörande kravet för båda synsätten att prövningen måste vara en ”full prövning”, som beaktar såväl rättsliga som faktiska omständigheter. *För det tredje* måste medlemsstaterna, om de väljer kassation, garantera att myndigheten följer resultatet av den domstolsprövning som har genomförts på detta sätt utan dröjsmål när denna fattar ett nytt beslut efter att dess tidigare beslut ogiltigförklarats genom dom.

2. Den vidare (konstitutionella) bilden

48. De klaganden som domstolen gjorde i domen i målet *Alheto* gör uttryck för, på området för internationellt skydd, mer allmänna principer rörande kravet på ett effektivt domstolsskydd som nu har föreskrivits i artikel 47 i stadgan och angetts i artikel 19.1 andra stycket FEU.¹⁹

13 Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 148).

14 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 71).

15 Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkterna 102–118).

16 Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 111). I samma sammanhang och, närmare bestämt, i samband med frågan huruvida den domstolen som genomför prövningen ska hålla förhandling, se domen av den 26 juli 2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, punkterna 42–48).

17 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 68).

18 Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 113).

19 Dom av den 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73 och där angiven rättspraxis) och dom av den 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

49. En effektiv domstolsprövning utgör grundstenen i rättsstatsprincipen, på vilken unionen, såsom domstolen flera gånger har upprepat sedan domen i målet *Les Verts*, vilar.²⁰ Rättsstaten är ett av de värden som ligger till grund för Europeiska unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU och är ”gemensam[t] för medlemsstaterna i ett samhälle som bland annat kännetecknas av rättvisa”.²¹

50. En (nationell) domares huvudsakliga och oföränderliga roll är att säkerställa att lagen efterlevs och att personliga rättigheter skyddas. Denna roll utövas, bland annat, genom domstolarnas kontroll av myndigheternas förvaltning. Det är naturligtvis inte bara möjligt, utan också önskvärt, att detta skydd även är säkerställt inom ramen för den offentliga förvaltningen. Denna möjlighet hindrar dock inte att enskilda har rätt att få tillträde till domstolsprövning av myndigheters handlingar eller förvaltningsdomstolarnas roll.²²

51. Denna roll måste också respekteras när det kommer till de nationella domstolarnas tillämpning av unionsrätten. När nationella domare agerar som unionsdomare inom ramen för unionsrätten,²³ har de naturligt samma plikt att säkerställa att lagen efterlevs och att säkerställa det rättsliga skydd som enskilda tillerkänns enligt unionsbestämmelserna på nationell nivå. Domstolens roll inom ramen för den författningsmässiga fördelningen av befogenheter i en medlemsstat är av avgörande betydelse för en effektiv tillämpning av unionsrätten.²⁴

52. Framför allt med avseende på fördelningen av befogenheter i unionen ska sådana uttalanden begränsas till situationer där medlemsstaterna tillämpar unionsrätten (i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan) och/eller handlar ”inom de områden som omfattas av unionsrätten” (såsom anges i artikel 19.1 andra stycket FEU).

53. Även om detta naturligtvis är riktigt, tycker jag att det är lämpligt att skilja mellan två olika typer av situationer i detta avseende, nämligen de som rör frågor som särskilt har att göra med rättsmedel eller processen (där argumenten och övervägandena rör ett avgränsat område av domstolväsendets funktion eller organisation), å ena sidan, och de som rör horisontella eller övergripande frågor (som genomsyrar varje aspekt av det nationella domstolväsendets funktion), å andra sidan. När det gäller diskussionen av den första typen av situationer, såsom en eventuell tolkning av den närmare utformningen och omfattningen av rättsmedel inför domstol i frågor som rör internationellt skydd i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32, måste det fastställas att ett mål klart omfattas av unionsrätten. Däremot har sådana överväganden begränsad betydelse i den andra typen av situationer, där åtgärder som vidtas på nationell nivå per definition rent strukturellt avser hela domstolväsendets funktion, oavsett om ett enskilt mål ska bedömas enligt unionsrätten eller inte.

54. Av dessa skäl har jag full förståelse för att domstolen inte fann det särskilt viktigt, i domen i målet *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, att göra en precis avgränsning mellan räckvidden för artikel 19.1 FEU och artikel 51.1 i stadgan.²⁵ Enligt min uppfattning är det logiska skälet till varför unionsrätten uppenbart sträcker sig till frågor rörande *övergripande strukturella ändringar* i det

20 Dom av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23), och dom av den 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/rådet* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkterna 38 och 39). Se, nyligen, dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 91 och där angiven rättspraxis).

21 Dom av den 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30). Se även dom av den 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

22 Såsom jag har angett i andra sammanhang är det (den nationella) domstolen som har den slutliga behörigheten och skyldigheten att säkerställa att lagen efterlevs. Det faktum att vissa aspekter av beslutsfattandet på nationell nivå faller inom ramen för myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning kan inte fränta domstolarna deras naturliga roll att skydda enskildas rättigheter. Se mitt förslag till avgörande i målet *Link Logistik N&N* (C-167/17, EU:C:2018:387, punkterna 127–129), och mitt förslag till avgörande i målet *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, punkt 112).

23 Dom av den 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 Se, särskilt, beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkterna 41, 42 och 65–67 och där angiven rättspraxis), dom av den 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 42 och följande punkter), dom av den 6 mars 2018, *Achmea*, (C-284/16, EU:C:2018:158, punkterna 35–37) och dom av den 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality* (brister i rättsväsendet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkterna 60 och följande punkter).

25 Dom av den 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 29).

nationella domstolsväsendets funktion ett annat; alla sådana ändringar skulle per definition vara tillämpliga på *alla funktioner* som utövas av nationella domare. Detta innebär att om lönerna för nationella domare skulle sjunka,²⁶ eller om de tvingas att gå i pension för tidigt,²⁷ eller, rent hypotetiskt, om de oskäligt tvingas in i disciplinära förfaranden eller pressas av politiskt utsedda ordförande för domstolarna eller andra övertagna nationella domstolar, liksom om någon annan övergripande förutsättning för deras arbete och funktion skulle påverkas, skulle ett påstående om att detta endast har betydelse för deras arbete som "nationella" domare, medan de i sitt arbete som "EU-domare" fortfarande skulle vara helt oberoende, inte ens vara värdigt en seriös diskussion.

55. Detta innebär att unionsrätten gäller alla sådana övergripande, horisontella åtgärder som, per definition, skulle påverka allt arbete som utförs av de nationella domstolarna, vilket enligt min uppfattning är fallet till och med till stor del oberoende av om den närmare processuella fråga som ledde till målet omfattas av unionsrätten i traditionellt hänseende. I detta sammanhang framstår en närmare diskussion om den exakta räckvidden för artikel 51.1 i stadgan, i motsats till artikel 19.1 FEU, till viss del som en diskussion om vilken färg på tevärmare och tallrikar som passar bäst till ens hem och en känslotark diskussion om huruvida denna färgton exakt matchar färgen på de gardiner som redan valts till matsalen, medan man bortser från att taket läcker, att husets dörrar och fönster håller på att ramla av och att det finns sprickor i väggarna. Det faktum att det läcker in regn i huset och att väggarna håller på att falla sönder kommer emellertid alltid vara av strukturell betydelse för en diskussion om domstolsväsendets hus, oavsett om frågan rörande färgen på tevärmare i slutänden skulle anses omfattas av unionsrätten eller inte enligt någon bestämmelse i unionsrätten.

56. Slutligen kan det vara värdefullt att erinra sig om att alla dessa institutionella och konstitutionella garantier inte är ett ändamål i sig. De har inte heller införts i syfte att gynna domarna. De har ett annat syfte, nämligen att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för unionsrättsliga rättigheter för individer på nationell nivå och därför, som tidigare nämnts, själva kärnan i rättsstaten.²⁸

57. I gränssnittet mellan dessa konstitutionella principer och som en nödvändig del av ett effektivt och ändamålsenligt system för domstolsskydd, samt en rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 första stycket i stadgan, ligger frågan om verkställande av domstolsavgöranden. Om man skulle bortse från resultatet av en domstolsprövning skulle detta kunna medföra två problem, varvid förekomsten av det ena inte utesluter förekomsten av det andra. De handlar båda om samma frågeställning, bara sedd ur olika vinklar.

58. För det första är det en fråga om rättsstatens *systemiska, strukturella* aspekter. Även om domstolsprövningens konkreta funktion på ett visst område regleras enligt särskilda bestämmelser (såsom i förevarande mål, unionsrättens krav på full och obegränsad behörighet²⁹), så måste ett avgörande från en domstol, när denna väl har meddelat ett slutligt avgörande, efterkommas och tillämpas av alla parter som det riktar sig till, självfallet även den offentliga förvaltningen. Om, emellertid, det slutliga avgörandet från domstolen inte efterlevs av den offentliga förvaltningen och detta åsidosättande inte är en enstaka händelse skulle detta undergräva ändamålsenligheten av varje samhälle som vilar på rättsstatsprincipen och uppdelning av den lagstiftande, verkställande och dömande makten.

26 Såsom i det ärende som ledde till domen av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 Vilket var föremål för tvist i det ärende som ledde till beslutet av den 17 december 2018, kommissionen/Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73 och där angiven rättspraxis) och dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 36).

29 Som regleras i artikel 46.3 i direktiv 2013/32.

59. Dessutom utgör, ur perspektivet för en enskild part i en rättegång och skyddet för dennes *grundläggande rättigheter*, den offentliga förvaltningens uppfyllelse av domstolens avgörande, en viktig del av rätten att få tillgång till domstol, såsom denna fastställs i artikel 47 första stycket i stadgan. Denna rättighet kan inte reduceras till "inmatningsstadiet" som leder till domstolens avgörande, det vill säga själva möjligheten att "få tillträde till domstolsbyggnaden", inleda rättegång och göra sig hörd. Den omfattar naturligtvis också vissa krav angående resultatet av övningen som helhet (eller "utmatningsstadiet"), det vill säga stadiet för verkställandet av det slutliga avgörandet.

60. Såsom angetts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) i samband med tolkningen av artikel 6.1 i Europakonventionen skulle "rätten till domstol, som rätten till tillgång, det vill säga rätten att väcka talan vid domstol i civilrättsliga mål, utgör en aspekt av ... vara illusorisk om en avtalslutande stats inhemska rättssystem tillät att ett slutligt, bindande domstolsavgörande inte kunde verkställas till nackdel för en av parterna".³⁰ Europadomstolen angav vidare att "det skulle vara otänkbart att artikel [6.1 i Europakonventionen] i detalj skulle beskriva processuella garantier som tillkommer parterna i rättegångar ... utan att garantera skydd i fråga om verkställandet av domstolsavgöranden, att tolka artikel [6.1 i Europakonventionen] så, att den endast rör tillgång till domstol och genomförandet av rättegångarna skulle sannolikt leda till situationer som inte är förenliga med rättsstatsprincipen, som de avtalslutande staterna åtog sig att respektera när de ratificerade konventionen".

61. Europadomstolen har således konstaterat att "verkställigheten av en dom som meddelats av en domstol måste anses utgöra en del av 'rättegången' enligt artikel 6".³¹ Dessutom är "denna princip ännu viktigare inom ramen för administrativa förfaranden rörande en tvist vars utgång är avgörande för partens medborgerliga rättigheter". Det är därför viktigt att "en person som har erhållit en dom mot staten i slutet av rättegången inte ska förväntas väcka separat talan om verkställighet".³²

62. Det är mot denna allmänna bakgrund som tolkningsfrågan från den hänskjutande domstolen i förevarande mål ska bedömas.

C. Förevarande mål: Ett effektivt domstolsstolsskydd?

63. I domen i målet *Alheto* gjorde domstolen en allmän och framåtblickande bedömning. Den fråga som ställts var huruvida det enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32 förutsätts att bestämmelsen ska genomföras på ett visst sätt. Svaret på denna fråga, som redan beskrivits ovan i punkterna 39–47 i detta förslag till avgörande, var nekande. Detta är något som det ankommer på medlemsstaterna att besluta, förutsatt att de förfaranden som tillämpas uppfyller vissa minimikrav i fråga om deras ändamålsenliga funktion.

³⁰ Europadomstolens dom av den 19 mars 1997, *Hornsby mot Grekland* (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40) där den konstaterade att det hade skett en kränkning av artikel 6.1, eftersom den verkställande myndigheten inte hade verkställt ett domstolsavgörande. Dessa överväganden har därefter fastställts vid upprepade tillfällen. Se, exempelvis, Europadomstolen, 7 maj 2002, *Burdov mot Ryssland* (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800, §§ 34–37), Europadomstolen, 6 mars 2003, *Jasiūnienė mot Litauen* (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098, §§ 27–31); Europadomstolen, 7 April 2005, *Uzkureliene mot Litauen* (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800, § 36), där det dock inte fastställdes någon överträdelse av artikel 6.1 i Europakonventionen på grund av en påstådd fördröjning i genomförandet av en dom, Europadomstolen, 7 juli 2005, *Malinovskiy mot Ryssland* (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202, §§ 34–39), Europadomstolen, 31 oktober 2006, *Jeličić mot Bosnien och Hercegovina* (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302, §§ 38–45), Europadomstolen, 15 oktober 2009 *Yuriy Nikolayevich Ivanov mot Ukraina* (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004, § 51–57), och Europadomstolen, 19 juni 2012, *Murtić and Čerimović mot Bosnien och Hercegovina*(CE:ECHR:2012:0619JUD000649509, §§ 27–30).

³¹ Europadomstolen, 19 mars 1997, *Hornsby mot Grekland* (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40).

³² Europadomstolen, 11 januari 2018, *Sharxhi m.fl. mot Albanien* (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316, § 92–93), med hänvisning till Europadomstolen, 12 juli 2005, *Okay m.fl. mot Turkiet* (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097, § 72). Se även Europadomstolen, 15 januari 2009, *Burdov mot Ryssland* (nr 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904, § 68).

64. I motsats till domen i målet *Alheto* är förevarande mål specifikt och tillbakablickande. I stort sett tar det vid där domen i målet *Alheto* slutar. I förevarande mål har en medlemsstat redan utövat sitt val i fråga om strukturen på och den processuella utformningen av den aktuella nationella modellen. Den fråga som har ställts av den hänskjutande domstolen avser huruvida detta specifika nationella processuella val, såsom det fungerar i praktiken, enligt vad som framkommit genom målet i den nationella domstolen, är förenligt med de kriterier som angavs i föregående avsnitt i detta förslag till avgörande.

65. Det traditionella ramverket för att bedöma processuella och institutionella val av medlemsstaterna är det dubbla kravet på likvärdighet och effektivitet som utgör gränsen för medlemsstaternas nationella (processuella) autonomi, som gäller i avsaknad av harmonisering på unionsnivå.

66. Även om jag delar uppfattningen att kärnan i förevarande mål är den (in)effektiva karaktären på det nationella systemet för domstolsprövning, bedömt mot kravet på effektivitet och artikel 47 första stycket i stadgan (2), anser jag ändå att det vore värdefullt att inleda bedömningen med en diskussion om kravet på likvärdighet (1). Anledningen till detta är också att kravet på effektivitet, genom det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har lämnats enligt domen i målet *Alheto*, när det gäller exakt hur de önskar utforma sina förfaranden enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, faktiskt har (åter)införts i en situation som annars skulle kunna uppfattas så, att den enbart avser effektiviteten av en unionsrättslig harmoniseringsåtgärd.

1. Likvärdighet

67. Kravet på likvärdighet hindrar i stort sett att medlemsstaterna fastställer processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten som är mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt.³³

68. För att kunna gå vidare med bedömningen av detta krav bör det klargöras exakt vilken bestämmelse som ska bedömas och vilka andra regler den ska jämföras mot.

69. Med avseende på den första frågan framgår det av beslutet om hänskjutande och den diskussion som ägde rum vid förhandlingen att de nationella bestämmelser som fastställer omfattningen av domstolsprövningen i frågor som rör internationellt skydd har utvecklats under tre avgränsade tidsperioder.

70. Före den 15 september 2015 verkar domstolsprövningen av myndighetsbeslut i allmänhet helt ha reglerats av kassationsprincipen, medan behörighet att ändra beslut var ett undantag.³⁴ I vissa särskilda mål hade domstolen behörighet att ändra myndigheters beslut, exempelvis i frågor rörande personers ställning (till exempel adoption, registerposter om personuppgifter i viktig statistik), mål som krävde att beslut meddelades snabbt (exempelvis mål rörande föräldrar som vårdnadshavare eller placering av barn i en lämplig institution för vård av barn), i vissa fall av ekonomisk art (familjens välfärd och sociala trygghetsförmåner, registrering av rättigheter och uppgifter avseende fast egendom, skatter, tullar och andra betalningsskyldigheter, överlåtelse av egendom och användning av bostadsfastighet) samt i mål av särskild historisk betydelse (arkivering av material i offentliga arkiv, kontroll av tid som tillbringats som utvisad, eller som häktad när person varit frihetsberövad på grund av överträdelse av reglerna om allmän säkerhet, eller i fångläger i Sovjetunionen). Frågor rörande

³³ Se, nyligen, exempelvis dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 25), eller dom av den 7 november 2018, K och B (C-380/17, EU:C:2018:877, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

³⁴ Se 339.1 § i civillagen i då aktuell lydelse. För en (obegränsad) lista över dessa undantag, se punkt 339.2 § i civillagen.

internationellt skydd (asyl) ingick också i listan på undantag i 339.2 j § i civillagen. Domstolens behörighet att ändra beslut erkändes i 68.5 § i asyllagen³⁵. Före den 15 september 2015 hade nationella domstolar således behörighet att ändra myndighetsbeslut i ärenden om internationellt skydd.

71. Därefter, mellan den 15 september 2015 och den 1 januari 2018, förblev kassation huvudprincipen i ärenden avseende administrativ rättvisa,³⁶ men 339.2 j § i civillagen, som innehöll undantaget avseende asylärenden, upphävdes.³⁷ Asylärenden kom därför att uteslutas från listan på undantag, vilket innebar att kassationsprincipen igen blev tillämplig. 68.5 § i asyllagen ändrades till att ange att ”domstolen har inte rätt att ändra flyktingmyndighetens beslut. Domstolen ska ogiltigförklara myndighetsbeslut som fastställs vara lagstridigt ... och, vid behov, återförvisa målet till behörig myndighet för ny handläggning”.

72. I beslutet om hänskjutande förklaras att syftet med lagändringen, enligt lagstiftarens motivering, var att skapa enhetlighet i domstolarnas avgöranden. Lagstiftarens motivering avsåg dock det ursprungliga förslaget, vilket inledningsvis endast avsåg domstolsprövningen av ansökningar som lämnades in i ”transitområden”. Däremot verkar inte någon motivering ha lämnats avseende den resulterande och mer allmänna reformen som avsåg domstolsprövningen av alla ansökningar om internationellt skydd (oavsett var ansökan lämnades in).

73. Till sist ändrades den allmänna huvudregeln angående domstolsprövning av myndighetsbeslut från och med den 1 januari 2018 från kassation till behörighet att ändra beslut. I den nya bestämmelsen anges att ”domstolen ska ändra myndighetens beslut om det är möjligt mot bakgrund av ärendets natur, de faktiska omständigheterna är tillräckligt klarlagda och förutsatt att tvisten slutligt kan avgöras på grundval av tillgänglig information.”³⁸ Emellertid undantogs området för internationellt skydd från denna nya bestämmelse, eftersom 68.5 § i asyllagen i stort sett förblev oförändrad.³⁹ Sedan den 1 januari 2018 har huvudregeln således varit att domstolarna har behörighet att ändra myndighetsbeslut, men att beslut om internationellt skydd ingår bland de beslut som har undantagits från huvudregeln för vilka kassationsprincipen fortfarande gäller.

74. Rättegången i målet vid den nationella domstolen verkar falla under den andra tidsperioden, när ärenden om internationellt skydd inte var med på listan över undantag och därmed reglerades av huvudregeln om kassation. Det är därför denna ordning som bör bedömas i förevarande mål.

75. Om jag nu ska övergå till vad den relevanta (andra) ordningen ska mätas mot, ska noteras att de harmoniserade reglerna i direktiv 2013/32 inte verkar ha en ”inhemsk” (nationell) motsvarighet, som kan utgöra en måttstock för jämförelse. Tvärtom rör förevarande mål ett område med harmoniserade bestämmelser som saknar någon direkt nationell motsvarighet. Under dessa förhållanden måste man försöka hitta en ”liknande talan som grundas på nationell rätt” vars ”föremål, bakgrund och väsentliga beståndsdelar”⁴⁰ är jämförbara med det aktuella förfarandet som kan tillämpas på en mer teoretisk

³⁵

”Domstolen får ändra det beslut som har fattats av flyktingmyndigheten. Domstolens beslut är slutligt och kan inte överklagas.”

³⁶ Se 109.4 § i lagen om administrativa förfaranden och tjänster och 339.1 § i civillagen. Samma lagstiftning gällde även före den 1 september 2015.

³⁷ Se egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (lag CXL från 2015 om ändring av vissa lagar avseende hantering av massimmigration).

³⁸ 90.1 § i a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (den nya förvaltningsprocesslagen, lag I från 2017) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen) som upphävde, den 1 januari 2018, den tidigare civillagen med avseende på administrativa domstolsförfaranden.

³⁹ I 68.5 § i asyllagen föreskrivs att ”flyktingmyndighetens beslut får inte ändras av domstolen”.

⁴⁰ Se, exempelvis, dom av den 27 juni 2013, Agrokonsultin-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 39 och där angiven rättspraxis), och dom av den 12 februari 2015, Baczó och Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, punkt 44 och där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 16 maj 2000, Preston m.fl. (C-78/98, EU:C:2000:247, punkt 57).

nivå, samtidigt som man försöker hitta den mest närliggande jämförelsen med det unionsrättsliga förfarandet eller den unionsrättsliga regeln i det nationella rättssystemet.⁴¹ Den mest närliggande jämförelsen kan emellertid inte vara så teoretisk att den omfattar ett helt rättsområde, då detta skulle omöjliggöra en jämförelse.

76. Även om det i slutändan är den nationella domstolens uppgift att göra denna jämförelse, mot bakgrund av dess kännedom om de närmare nationella processuella bestämmelserna, bör det anmärkas att ärenden rörande personlig ställning och ärenden som till sin natur kräver ett snabbt beslut (såsom adoption, förälder som vårdnadshavare eller placering av barn i institution för omvård av barn)⁴² under den andra tidsperioden ovan (den 15 september 2015 till den 1 januari 2018), till skillnad från frågor om internationellt skydd, fortfarande var undantagna från huvudprincipen om kassation.

77. Dessa rättsområden, i likhet med ett beslut om internationellt skydd, har att göra med viktiga aspekter av en persons ställning där det verkar vara centralt att erhålla ett snabbt slutligt avgörande av en ansökan. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens bedömning av om slutsatsen rörande denna jämförbarhet kan vidhållas med hänsyn till föremålet, bakgrunden och de väsentliga beståndsdelarna av en talan i dessa frågor,⁴³ verkar det svårt att identifiera skälen och argumenten för denna systemiska avvikelse i fråga om mål rörande internationellt skydd.

78. En sak är särskilt viktig att betona. Den bedömning som just beskrivits är inte ett argument för oföränderlighet. Det faktum att det fram till en viss tidpunkt har funnits en viss processuell ordning innebär inte att denna ordning inte kan ändras i framtiden. Den relevanta frågan är emellertid varför det upplevs vara så brådskande med en förändring, om något sådant behov inte verkade finnas på andra liknande områden som är föremål för samma regler.

79. Det är på denna punkt som den ungerska regeringens argument inte förmår övertyga. Denna regering har framställt två argument för varför det var nödvändigt med en ändring, år 2015, som fråntog domstolen dess behörighet att ändra beslut och i stället gav den behörighet att endast ogiltigförklara och återförvisa. För det första har denna regering gjort gällande att området för internationellt skydd är ett särskilt komplicerat och svårt område som kräver specialkunskap, som endast en specialiserad myndighet besitter och för det andra att det fanns ett behov att säkerställa enhetlighet i beslutsfattandet på detta område.

80. Även om jag inte förnekar att asylfrågor är känsliga, är jag förbryllad över argumentet att detta rättsområde, till skillnad från vissa av de andra frågor som räknas upp i 339.2 § i civillagen,⁴⁴ såsom de rörande personlig ställning eller som kräver snabbt beslut, skulle vara så förhållandevis mycket mer komplicerat att det måste skiljas ut på detta sätt.

81. Den ungerska regeringen har vidare förklarat att anledningen till att domstolar i detta sammanhang endast bör ha behörighet att ogiltigförklara beslut bygger på behovet att säkerställa ett enhetligt beslutsfattande. Detta behov grundar sig, enligt denna regering, på förhållandet att domstolens avgörande inte kan överklagas.

82. Detta är enligt min uppfattning ett förvånande argument som kan liknas vid en situation där man ställer vagnen framför hästen och sedan påstår att hästen är lam, eftersom den inte förmår dra vagnen ordentligt. Om man vill säkerställa att det fattas enhetliga beslut på ett visst område, är det naturliga sättet att göra detta att inrätta en högre domstol vars uppgift är att göra just detta. Jag kan inte se hur målet att uppnå enhetlighet kan uppnås genom att frånta domstolarna rätten att ändra beslut, medan man lämnar det upp till myndigheten att fatta det materiella beslutet rörande asylansökningar. Så

41 Se mitt förslag till avgörande i målet Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, punkterna 100–103).

42 Se ovan, punkterna 70 och 71.

43 Dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 27).

44 Se ovan punkt 70.

länge det finns en möjlighet till överprövning, även om denna endast kan medföra ogiltigförklaring, där olika domstolar, eller till och med olika domare, ges behörighet kommer det, per definition, finnas en "risk" för varierande resultat i de olika domstolarna. Eller, snarare, så visar denna sistnämnda konsekvens hur ologiskt detta argument är, och att det lika gärna skulle kunna användas för att påstå att det inte bör finnas någon möjlighet till domstolsprövning över huvud taget om det ska vara möjligt att få till stånd ett enhetligt beslutsfattande inför en myndighet.

83. Med beaktande av alla de aspekter som har angetts ovan anser jag det svårt att godta den ungerska regeringens argument för varför det var nödvändigt att skilja ut området för internationellt skydd, på grund av sin natur, för särskild behandling.

84. Denna svårighet blir ännu mer slående om man skulle beakta, som ett alternativt argument, tiden efter reformen den 1 januari 2018, som ändrade huvudregeln (som gällde på alla områden för domstolsprövning av myndighetsbeslut) från kassation till ändring, men lämnade asyl utanför denna nya huvudregel. Även om denna tidsperiod inte är direkt relevant för likvärdighetsbedömningen, bör det noteras att behörigheten att ändra ett beslut har införts som huvudregel på en mängd områden som framstår som ojämförbart mer komplexa än frågor om internationellt skydd (naturligtvis med full respekt för detta sistnämnda område).

85. Om man således beaktar ändringarna av domstolsprövningen under de tre olika tidsperioder som nämnts ovan måste jag erkänna att jag inte kan se vad det är som gör frågor om internationellt skydd så speciella ur strukturellt hänseende och oförenliga med ändringsprincipen. Detta utesluter inte på något sätt att det finns skäl för en sådan annorlunda behandling. Icke desto mindre kvarstår förhållandet att om det finns sådana skäl, har dessa inte framställts av den ungerska regeringen i förevarande förfarande.

2. Effektivitet

86. Enligt effektivitetsprincipen får de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva dessa rättigheter.⁴⁵ Vidare ska frågan "huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten ... bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna. Härvidlag ska det, i förekommande fall, bland annat tas hänsyn till skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning."⁴⁶

87. Vad som avses med ett effektivt rättsmedel inom ramen för artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan, har redan klarlagts i domen i målet *Alheto* som beskrevs ovan i punkterna 39–47 i detta förslag till avgörande.

88. Även om det är relativt klart vilken måttstock bedömningen ska göras enligt, måste en annan oklarhet först redas ut. Med avseende på förhandsavgöranden, är domstolen behörig att tolka unionsrätten. När den gör detta kan den, inom ramen för effektivitets- eller likvärdighetsbedömningen, tillhandahålla vägledning i fråga om bestämmelsers *allmänna, normgivande*

⁴⁵ Se, nyligen, dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

⁴⁶ Se, nyligen, dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 49 och där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 14 december 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 14), och dom av den 14 december 1995, *van Schijndel och van Veen* (C-430/93 och C-431/93, EU:C:1995:441, punkt 19).

förenlighet, det vill säga om nationella bestämmelser som är utformade och/eller tillämpas på ett visst sätt är eller inte är förenliga med de krav som bygger på unionsrätten. Fokus ligger alltså på *normgivande* konflikter, medan man antar att nationella organ eller myndigheter i praktiken ”följer spelreglerna”, och på en regels *allmänna* funktion, inte dess eventuella feltillämpning i ett visst fall.

89. Denna traditionella bild blir något mer otydlig om dessa två aspekter börjar ändras. Vad skulle gälla om ”rätten i praktiken” i ett visst *enskilt* fall skulle skilja sig från ”rätten i teorin”?

90. Ett eventuellt gap mellan de två bedömningsnivåerna återspeglas också i de olika synvinklar som presenterades ovan i punkterna 58 och 59 i detta förslag till avgörande. Å ena sidan görs en *strukturell bedömning* av en viss modell eller dess tillämpning i praktiken som kan visa tecken på vissa strukturella brister. Å andra sidan görs en *bedömning i det enskilda fallet* som, i ett visst fall, kan innebära en överträdelse av den individuella sökandens grundläggande rättigheter, men som ändå inte uppgår till ett strukturproblem. Det sistnämnda kan bortses från som ett tillfälligt fel (i ett i övrigt korrekt system).

91. Jag vill här göra det helt klart att det i förevarande fall rör sig om den förstnämnda typen av bedömning. Det skulle kunna sägas att förevarande mål inte är något mer än en felaktig rättstillämpning i ett särskilt fall med en sökande, som inte utgör bevis på några mer utbredda strukturella brister.

92. Ett sådant påstående kan emellertid inte godtas.

93. För det första utgör förevarande mål, såsom redan beskrivits i punkterna 67–85 ovan i samband med diskussionen om likvärdighetskravet, en klar del av en domstolsprövningsmodell vars kriterier har reglerats i lagstiftning. Dessa kriterier utgör en naturlig gräns för vad en domare kan göra i ett visst fall, såsom det nu aktuella.

94. För det andra har den ungerska regeringen gjort gällande att systemets funktion, såsom visats i förevarande mål, är den funktion som eftersträvats av lagstiftaren, särskilt med hänsyn till denna regerings förklaring angående tolkningen av 109.4 § i lagen om administrativa förfaranden och tjänster. Faktum är att den ungerska regeringen har framfört en relativt unik syn på förvaltningsdomstolarnas roll och funktion vid omprövningen av beslut enligt denna bestämmelse. Enligt den ungerska regeringen kan förvaltningsdomstolarna endast utfärda instruktioner i fråga om vad som ska prövas, vilken ny bevisning som ska inhämtas och teoretiskt tolka lagstiftningen och ange vilka relevanta omständigheter som myndigheten ska beakta i sitt beslutsfattande. Däremot kan en förvaltningsdomstol inte binda en myndighet i fråga om dess särskilda bedömning i ett enskilt fall och inte fatta beslut i flyktingmyndighetens ställe, som har getts denna behörighet enligt direktiv 2013/32.

95. Således måste förevarande mål betraktas som ett tecken på en vidare avsiktlig institutionell utformning och inte endast en tillfällig händelse. Härvidlag och om man antar att den har de kriterier som framkommit i förevarande mål och ytterligare förklarats av den ungerska regeringen, kan frågan om den strukturella effektiviteten av denna särskilda modell för domstolsprövning som Ungern har valt i syfte att genomföra artikel 46.3 i direktiv 2013/32 bedömas.

96. Bedömd på denna nivå uppfyller en modell för domstolsprövning i frågor om internationellt skydd, där domstolarna endast har möjlighet att ogiltigförklara ett beslut och myndigheterna i praktiken bortser från domstolens vägledning i dessa avgöranden, uppenbart inte kraven på en effektiv domstolsprövning i artikel 46.3 i direktiv 2013/32, tolkad mot bakgrund av artikel 47 första stycket i stadgan.

97. Till att börja med ska betonas att det inte råder något tvivel om att den myndighet som är behörig att pröva ansökningar om internationellt skydd i första instans⁴⁷ (det vill säga på myndighetsnivå) spelar en särskilt viktig roll i det system för asylskydd som har inrättats enligt direktiv 2013/32.⁴⁸

98. Trots det sagda medför ett sådant fastställande av myndigheternas viktiga roll knappast att en efterföljande domstolsprövning skulle vara partiell eller begränsad. Framför allt skulle jag vilja ta upp den ungerska regeringens inställning till domstolsprövningen som nämndes ovan. I 109.4 § i lagen om administrativa förfaranden och tjänster, som nämnts tidigare, anges att "[m]yndigheten är bunden av *beslutsdelen och motiveringen* i det beslut som antas av behörig domstol för administrativa åtgärder, och ska gå vidare i enlighet med detta i det nya förfarandet och när den fattar beslut".⁴⁹

99. Vid första påseendet verkar denna bestämmelse likna många andra bestämmelser som finns i system där myndigheternas beslut prövas genom kassationsförfaranden. Vad som emellertid skiljer sig åt är den (mycket restriktiva) tolkning som den ungerska regeringen menar att bestämmelsen ska ges.

100. Det är naturligtvis riktigt att det ankommer på den nationella lagstiftaren och de nationella domstolarna att fastställa utformningen och tolkningen av 109.4 § i lagen om administrativa förfaranden och tjänster.

101. Om denna bestämmelse emellertid även används som ett sätt att verkställa rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten, såsom i frågor om internationellt skydd som omfattas av unionsrätten, skulle den tolkning som den ungerska regeringen har gjort av denna bestämmelse uppenbart vara ohållbar. Såsom redan har fastställts av domstolen är ett av kraven enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, såsom denna artikel har tolkats i domen i målet *Alheto*, att en full omprövning och prövning ska göras av det aktuella behovet med obegränsad behörighet i fråga om såväl rättsliga som faktiska omständigheter, med bindande verkan på den myndighet som snabbt ska genomföras av denna myndighet.⁵⁰

102. Detta innebär att en nationell domstol som prövar ett sådant beslut har rätt att utfärda bindande vägledning rörande såväl rättsliga omständigheter som bedömningen av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet, vilka strikt binder myndigheten och som denna är skyldig att följa. En sådan inställning till domstolsprövningen är mycket annorlunda. En domstol finns till för att pröva och övervaka den offentliga förvaltningen, inte för att uppträda enbart som "*amicus administratoris*" och utfärda förslag på hur lagen kan tolkas eller vilka faktiska omständigheter förvaltningen kanske kan samla in i nästa omgång.

103. Däremot är det naturligtvis också riktigt att en sådan bindande verkan av ett domstolsavgörande endast skulle avse den fråga som utgör ändamålet för beslutet. Med andra ord blir det faktiska och rättsliga utrymme som myndigheten kan agera inom mycket mer begränsat efter ett domstolsbeslut i vissa frågor. I den utsträckning domstolen i praktiken har "stängt" ett visst rättsligt utrymme från vidare bedömning genom ett slutligt avgörande, kan samma fråga inte längre bedömas på nytt. Något annat skulle strida mot logiken och syftet för varje domstolsprövning och verkligen göra förvaltningsförfarandet till en oändlig pingismatch.

47 "Beslutande myndighet" för att använda den terminologi som används i direktiv 2013/32, vilken i artikel 2 f definieras som "en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden".

48 Domstolen anmärkte således att "prövningen av ansökan om internationellt skydd av en administrativ myndighet eller en myndighet med domstolsliknande uppgifter med specifika resurser och personal som är specialiserad på området, utgör ett grundläggande skede i de gemensamma förfaranden som inrättas genom direktiv 2013/32". Se, dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 116), och dom av den 4 oktober 2018, *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 96).

49 Min kursivering.

50 Ovan, punkterna 41–47.

104. Däremot kan en myndighet göra sin egen bedömning inom det rättsliga utrymme som fortfarande har lämnats ”öppet” av domstolen och, med avseende just på internationellt skydd, där bedömningen ska vara en full omprövning och prövning av det aktuella behovet, är denna också skyldig att beakta nya faktiska omständigheter om dessa skulle uppkomma i tiden mellan myndighetsbeslutet förklarades ogiltigt och ett nytt beslut har fattats.

105. I båda dessa avseenden måste myndigheten emellertid använda det ”utrymme” som kan ha lämnats öppet enligt ett tidigare domstolsavgörande och/eller en obegränsad bedömning i god tro – även om myndigheten hela tiden måste bedöma de faktiska omständigheterna kan den inte utnyttja (eller missbruka) denna skyldighet i syfte att åberopa aspekter som formellt sett är nya, men som saknar betydelse för den faktiska bedömningen, för att kringgå gränserna för den tidigare domstolsprövning som nödvändigtvis hängde samman med förhållandet att det tidigare myndighetsbeslutet innehöll vissa särskilda faktiska omständigheter.

106. Här bör tilläggas att samma slutsats enligt min åsikt också kan dras från kraven i artikel 47 första stycket i stadgan,⁵¹ med vilken tolkningen av artikel 46.3 i direktiv 2013/32 och medlemsstaternas⁵² tillämpning av denna måste vara förenlig.

107. Det bör i detta sammanhang tilläggas att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 helt skulle förlora all praktisk verkan om det var möjligt för myndigheten att på nytt pröva frågor som redan har avgjorts av domstol i ett slutligt avgörande.⁵³ En sådan situation skulle också strida mot rättssäkerhetsprincipen, som måste anses utgöra en del av rätten till ett effektivt rättsmedel och är ”en av rättsstatsprincipens grundläggande aspekter”.⁵⁴ Tvärtom kräver, såsom har anförts av Europadomstolen, rättssäkerhetsprincipen att ”när domstolarna slutligt har avgjort en fråga, bör detta avgörande inte ifrågasättas”.⁵⁵ Förutom detta skulle, såsom diskuterats ovan i allmänhet,⁵⁶ en underlåtelse att iakttä kravet på ett effektivt rättsmedel i domstol strida mot syftet med rättsstatsprincipen i Europeiska unionen.

108. Om vi nu övergår till målet vid den nationella domstolen förefaller allt eventuellt kvarvarande utrymme för myndigheten att fatta beslut, mot bakgrund av de omständigheter som har angetts i beslutet om hänskjutande, ha stängts av den hänskjutande domstolen, till följd av ogiltigförklaringen av det andra myndighetsbeslutet. Även om den hänskjutande domstolen i den första domen om ogiltigförklaring anvisade myndigheten att pröva viss särskild bevisning, så angav den i den andra domen om ogiltigförklaring att sökandens ansökan om internationellt skydd måste beviljas då det var styrkt att sökanden hade en välgrundad fruktan för förföljelse. Det stod således inte öppet för myndigheten att bedöma denna fråga på nytt.

109. Dessutom kan det läggas till att myndigheten, genom att bortse från den bedömning som gjorts av den nationella domstolen, och angetts i skälen till den andra domen om ogiltigförklaring, förlängde den totala tid som förfarandet pågick (som än så länge har tagit fem år och fortfarande inte är avslutat). På detta sätt gjorde myndigheten det svårare att uppnå målet med en snabb prövning som måste eftersträvas såväl under myndighetens som domstolens prövning av en ansökan.⁵⁷

51 Se mitt förslag till avgörande i målet Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punkterna 99 och följande punkter) avseende förhållandet mellan effektivitetsprincipen som ett av de två krav som uppkommer enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi och den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel vid domstol enligt artikel 47 i stadgan.

52 Dom av den 18 oktober 2018, E. G. (C-662/17; EU:C:2018:847, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

53 Se, analogt, Europadomstolen, 2 november 2004, Tregubenko mot Ukraina (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300, §§ 34–38) och Europadomstolen, 6 oktober 2011 Agrokompleks mot Ukraina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, §§ 150 och 151).

54 Europadomstolen, 6 oktober 2011 Agrokompleks mot Ukraina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, 144 § och där angiven rättspraxis).

55 Europadomstolen, 6 oktober 2011 Agrokompleks mot Ukraina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, 144 § och där angiven rättspraxis).

56 Se ovan punkterna 48–62 i detta förslag till avgörande.

57 Med avseende på det administrativa förfarandet, se artikel 31.2 samt skäl 18 i direktiv 2013/32. Med avseende på domstolarnas skyldighet att säkerställa att ”sådana ansökningar handläggs så fort som möjligt”, se dom av den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 148).

110. Av dessa skäl är min preliminära slutsats att en modell för domstolsprövning i frågor om internationellt skydd där domstolarna har rätt att ogiltigförklara ett myndighetsbeslut men där den rättsliga vägledning de utfärdar i sina ogiltighetsdomar i praktiken åsidosätts av myndigheterna när de prövar samma ärende igen, såsom har visats genom målet i den nationella domstolen, inte uppfyller kraven på en effektiv domstolsprövning i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 såsom denna ska tolkas mot bakgrund av artikel 47 första stycket i stadgan.

D. Rättsmedel

111. Denna preliminära slutsats ger upphov till två ytterligare frågor som också har tagits upp av den hänskjutande domstolen. *Vilket* rättsmedel ska tillämpas och *när* exakt inträder möjligheten att tillämpa detta i omständigheterna i förevarande mål?

1. Vilket rättsmedel?

112. Denna fråga var föremål för en långdragen diskussion vid förhandlingen. Domstolen frågade den ungerska regeringen vilka instrument och åtgärder som finns i ungersk rätt för att säkerställa ett effektivt genomförande av en dom mot en myndighet. Från det svar som den ungerska regeringen tillhandahöll framgår, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att det inte finns några sådana åtgärder.

113. I ett pågående förfarande verkar det som om den nationella domstolen inte kan tvinga myndigheten att vidta en viss åtgärd såvitt avser *saken* i målet. Även om man rent teoretiskt skulle kunna tänka sig böter eller förelägganden (helt skilt från frågan huruvida sådana åtgärder skulle vara ändamålsenliga), verkar några sådana åtgärder inte vara tillgängliga.

114. När domstolen väl har meddelat ett slutligt beslut i saken, är ärendet och domstolsförfarandet i samband med detta avslutat. Det blir därför logiskt omöjligt för domstolen att börja verkställa sitt eget avgörande på myndigheten, eftersom det inte finns något pågående mål att börja med. Tvärtom borde domstolens avgörande verkställas på myndigheten på ett enkelt sätt genom lag, nämligen 109.4 § i lagen om administrativa förfaranden och tjänster, förutsatt att tolkningen av denna bestämmelse och den nationella verkligheten verkligen skulle leda till en sådan slutsats.

115. Det verkar därför inte finnas några hållbara alternativ i nationell rätt för att frivilligt efterkomma ett domstolsavgörande som kunde ge domstolen behörighet att få myndigheten att uppfylla dess dom. Frågan blir då, precis som den hänskjutande domstolen har angett, huruvida unionsrätten skulle kunna ge den nationella domstolen ett rättsmedel i en sådan situation.

116. Enligt min uppfattning kan den det. Såsom förevarande domstol har angett ”följer det av principen om unionsrättens företräde, som är ett väsentligt kännetecken för unionens rättsordning att den omständigheten att en medlemsstat hänvisar till bestämmelser i nationell rätt inte kan påverka unionsrättens verkan i den staten, även om de nationella bestämmelserna har grundlagsstatus”.⁵⁸ Principen om unionsrättens företräde (och direkta effekt⁵⁹) innebär alltså att den nationella domstolen

⁵⁸ Se dom av den 26 februari 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

⁵⁹ Utan att försöka inlåta mig på en (relativt akademisk) diskussion om huruvida en ogiltigförklaring av en nationell lagstridig bestämmelse i ett fall som förevarande endast är en följd av unionsrättens företräde eller av företräde och direkt effekt räcker det att anmärka att domstolen redan har förklarat att artikel 47 första stycket i stadgan har direkt effekt, se dom av den 17 april 2018, Egenberger (C-414/16 EU:C:2018:257, punkt 78).

måste undanröja varje nationell bestämmelse som föreskriver att domstolsprövningen i ärenden som rör internationellt skydd ska genomföras på ett sätt som strider mot artikel 46.3 i direktiv 2013/32 samt artikel 47 första stycket i stadgan och hindrar att den nationella domstolen uppnår det mål som eftersträvas med dessa bestämmelser.⁶⁰

117. Jag har förstått att det i förevarande mål inte är möjligt att tolka nationell rätt på ett sätt som överensstämmer med unionsrätten. Det enda tillgängliga rättsmedel i förevarande mål är således, enligt unionsrätten, att bortse från den aktuella bestämmelsen.⁶¹ Den fråga som omedelbart uppkommer är emellertid ändå hur detta skulle gå till i förevarande mål.

118. Detta skulle bero på exakt vilka bestämmelser som i slutändan gäller i målet vid den nationella domstolen vid den tidpunkt när den hänskjutande domstolen avgör det igen.

119. Om de tillämpliga processuella bestämmelserna skulle vara de som var i kraft *från och med den 1 januari 2018* skulle principen om unionsrättens företräde innebära att det undantag som innebar att det inte var möjligt att ändra myndighetsbeslut i ärenden om internationellt skydd inte skulle vara tillämpligt för förvaltningsdomstolarna. Jag har förstått att detta undantag föreskrivs i 68.5 § i asyllagen. Ett mål vid de nationella domstolarna skulle då omfattas av huvudregeln som innebär att myndighetsbeslut kan ändras enligt 90.1 § i förvaltningsprocesslagen.

120. Om den processuella lagstiftning som gällde *mellan den 15 september 2015 och den 1 januari 2018* skulle vara tillämplig, skulle möjligheten att ändra myndigheternas beslut i förevarande mål kunna utövas genom att avstå från att tillämpa den lag som upphävde led j i listan i 339.2 § i civillagen i dess lydelse före den 15 september 2015 och som även ändrade 68.5 § i asyllagen. De processuella bestämmelser som skulle tillämpas skulle således vara den huvudsakliga ordning som gällde för ärenden om internationellt skydd före den 15 september 2015.

121. Sammanfattningsvis är den gemensamma faktorn att den lösning som föreslås i praktiken skulle bestå av att bortse från undantaget från behörigheten att ändra beslut vid domstolsprövning av ärenden rörande internationellt skydd. För båda dessa situationer gäller att de nationella domstolarna inte skulle ges en uppgift att göra något som de inte hade erfarenhet från att göra tidigare och som inte faktiskt är huvudregeln i de processuella bestämmelser som gäller för närvarande.

2. När inträder effekten?

122. Den slutliga frågan är när unionsrättens ovan beskrivna effekt att utesluta undantaget inträder till följd av unionsrättens företräde. Med hänsyn till de kumulativa kraven på snabb prövning och uppfyllelse av ett tidigare avgörande i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 tolkad mot bakgrund av artikel 47 första stycket i stadgan, bör den tidpunkt då de nationella domstolarnas behörighet enligt ovan skulle inträda motsvara situationen när i) en tydlig bedömning i ett domstolsavgörande som förklarar ett myndighetsbeslut ogiltigt har åsidosatts av myndigheten, ii) utan att denna tillägger några nya faktorer som den skäligen och legitimt skulle ha tagit upp för bedömning, och som därmed medför att det domstolsskydd som sökanden garanteras förlorar all praktisk verkan.

⁶⁰ Se, analogt, även dom av den 5 juni 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkterna 62–64).

⁶¹ Även om det, åtminstone teoretiskt, skulle vara möjligt att överväga rättsmedlet skadestånd för en medlemsstats eventuella överträdelse av unionsrätten, är det relativt uppenbart att ett sådant rättsmedel skulle vara illusoriskt och verkningslöst när det gäller personer som ansöker om internationellt skydd.

123. Enkelt uttryckt har tidpunkten för effektens inträde att göra med kvalitet och inte kvantitet. Med logiken bakom att stänga utrymmet för myndighetens beslutsfattande genom en domstolsprövning som redan har ägt rum, såsom beskrevs ovan i punkterna 103–105 i detta förslag till avgörande, får en nationell domstol behörighet att ändra ett beslut om internationellt skydd enligt unionsrätten första gången dess avgörande har åsidosatts. Det saknar betydelse huruvida detta äger rum under den sjunde, tredje eller till och med den andra omgången med domstolsprövning.

124. Mot bakgrund av ovanstående är min andra preliminära slutsats att en nationell domstol som, för att säkerställa att artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan uppfylls, fattar beslut i en situation som den i det nationella målet, måste bortse från den nationella bestämmelse som begränsar dess behörighet till att endast ogiltigförklara ett myndighetsbeslut. Denna skyldighet inträder när en tydlig bedömning i det domstolsavgörande genom vilket myndighetsbeslutet har ogiltigförklarats har åsidosatts av den myndighet som handlägger samma ärende på nytt, utan att denna tillägger några nya faktorer som den skäligen och legitimt skulle ha tagit upp för bedömning, och som därmed medför att det domstolsskydd som sökanden garanteras förlorar all praktisk verkan.

125. Avslutningsvis vill jag nämna att de allmänna överväganden rörande den oerhört viktiga roll som en effektiv domstolsprövning har i fråga om att upprätthålla rättsstatssystemet i en rättsordning gäller alla områden där unionsrätt ska genomföras i nationell rätt. Detta gäller särskilt i fråga om den omfattning och utsträckning i vilken domstolsavgöranden har bindande verkan och myndigheternas skyldighet att genomföra dem fullständigt och lojalt. Trots detta är det emellertid viktigt att betona att förevarande mål rör det särskilda kravet angående snabbheten och kvaliteten på den domstolsprövning som föreskrivits inom ramen för detaljerad sekundär lagstiftning, nämligen artikel 46.3 i direktiv 2013/32, som gäller ett mycket speciellt rättsområde.

V. Förslag till avgörande

126. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Pécs, Ungern) på följande sätt:

- Artikel 46.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en modell för domstolsprövning i ärenden rörande internationellt skydd, där domstolarna har rätt att ogiltigförklara ett myndighetsbeslut men där den rättsliga vägledning de utfärdar i sina ogiltighetsdomar i praktiken åsidosätts av myndigheterna när de prövar samma ärende igen, såsom har visats genom målet i den nationella domstolen, inte uppfyller kraven på en effektiv domstolsprövning i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 såsom denna bestämmelse ska tolkas mot bakgrund av artikel 47 första stycket i stadgan.
- En nationell domstol som fattar beslut i en situation som den i det nationella målet, måste bortse från den nationella bestämmelse som begränsar dess behörighet till att endast ogiltigförklara ett myndighetsbeslut. Denna skyldighet inträder när en tydlig bedömning i det domstolsavgörande genom vilket myndighetsbeslutet har ogiltigförklarats har åsidosatts av den myndighet som handlägger samma ärende på nytt, utan att denna tillägger några nya faktorer som den skäligen och legitimt skulle ha tagit upp för bedömning, och som därmed medför att det domstolsskydd som sökanden garanteras förlorar all praktisk verkan.