



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. BOBEK

fremsat den 5. december 2019¹

Sag C-406/18

PG

mod

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles politik for asyl og subsidær beskyttelse – fælles procedurer for tildeling af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 46, stk. 3 – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – adgang til effektive retsmidler – rækkevidden af førsteinstansrettens beføjelser – ingen omgørelsesbeføjelse – frist på 60 dage for afgørelse fra domstolen eller det domstolslignende organ«

I. Indledning

1. Hvad er en rimelig varighed af en retssag? Dette spørgsmål, som er kendt i enhver moderne retsorden, opstår typisk, når det skal afgøres, om sagsbehandlingstiden har været for lang, således at en persons ret til en retfærdig rettergang er blevet tilsidesat.

2. Det sker ikke så ofte, at en retsinstans, herunder Domstolen, står over for det modsatte spørgsmål, nemlig om en frist (i den foreliggende sag en frist på højst 60 dage) er for kort, således at den er til hinder for, at den pågældende retsinstans kan efterleve den krævede standard for undersøgelse af sagen (i den foreliggende sag en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af en administrativ afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32/EU²), hvorved den potentielt tilsidesætter en persons ret til en retfærdig rettergang.

3. Den forelæggende ret ønsker ligeledes nærmere bestemt oplyst, om den ret til effektive retsmidler, der er fastsat i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, kan anses for at være overholdt, når de nationale retsinstanser ikke har beføjelse til at omgøre den administrative afgørelse – et emne, som Domstolen for nylig har behandlet i Alheto-dommen og Torubarov-dommen³.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

3 – Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), og af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Det fremgår af 18. betragtning til direktiv 2013/32, at »[b]åde medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling«.

5. Det anføres i 34. betragtning til direktivet, at »[p]rocedurerne for, hvordan behovet for international beskyttelse undersøges, bør være således, at de kompetente myndigheder er i stand til at foretage en meget stringent behandling af ansøgninger om international beskyttelse«.

6. Artikel 31 i direktiv 2013/32 vedrører en »[b]ehandlingsprocedure«. Heri er fastsat følgende:

»[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.

3. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet.

[...]

5. Medlemsstaterne skal under alle omstændigheder afslutte behandlingsproceduren senest 21 måneder efter indgivelsen af ansøgningen.

[...]«

7. Artikel 46 i direktiv 2013/32 vedrører »retten til effektive retsmidler«. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:

- i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus
- ii) om afvisning i henhold til artikel 33, stk. 2
- iii) truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder, jf. artikel 43, stk. 1
- iv) om at undlade at foretage en behandling i henhold til artikel 39

[...]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

4. Medlemsstaterne fastsætter rimelige tidsfrister og andre nødvendige bestemmelser, for at ansøgeren kan udøve sin ret til et effektivt retsmiddel som omhandlet i stk. 1. Tidsfristerne må ikke gøre udøvelse af denne ret umulig eller urimeligt vanskelig.

[...]

10. Medlemsstaterne kan med hensyn til anvendelsen af stk. 1 fastsætte tidsfrister for domstolens eller det domstolslignende organs behandling af den besluttende myndigheds afgørelse.

[...]«

B. Ungarsk ret

8. I henhold til § 68, stk. 2, i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov nr. LXXX af 2007 om retten til asyl) (herefter »lov om retten til asyl«) skal retten træffe afgørelse inden for en frist på 60 dage fra indgivelse af en ansøgning om behandling af en administrativ afgørelse ved en ret. I henhold til samme lovs § 68, stk. 5, kan retten ikke omgøre de afgørelser, der træffes af den kompetente myndighed på asylområdet.

III. De faktiske omstændigheder, de nationale retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

9. Sagsøgeren i hovedsagen, som er irakisk statsborger af kurdisk oprindelse, ankom til det ungarske transitområde i Tompa nær grænsen mellem Ungarn og Serbien.

10. Den 22. august 2017 indgav han en ansøgning om anerkendelse af flygtningestatus.

11. Den 18. januar 2018 gav Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (det ungarske kontor for immigration og statsborgerskab) afslag på sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse. Myndigheden fastslog, at sagsøgeren skulle tilbagesendes fra EU's område til området tilhørende Den Regionale Regering for det irakiske Kurdistan og traf afgørelse om fuldbyrdelse af denne administrative afgørelse ved udsendelse. Den traf over for sagsøgeren ligeledes afgørelse om indrejseforbud i to år.

12. Sagsøgeren har anfægtet denne administrative afgørelse ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn), den forelæggende ret.

13. I retsmødet blev det bekræftet, at der tidligere var blevet truffet to andre administrative afgørelser om afslag på den samme ansøgning. Disse afgørelser blev annulleret ved to domme afsagt af en anden national retsinstans. Efter ændringer i national ret vedrørende domstolens kompetence på asylområdet falder den foreliggende sag imidlertid inden for den forelæggende rets kompetence.

14. På denne baggrund har Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 47 i [Den Europæiske Unions charter] om grundlæggende rettigheder og artikel 31 i [direktiv 2013/32] set i lyset af bestemmelserne i artikel 6 og 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fortolkes således, at det er muligt for en medlemsstat at sikre adgangen til effektive retsmidler, selv i de tilfælde, hvor medlemsstatens retsinstanser ikke kan omgøre afgørelser afsagt i forbindelse med asylprocedurer, men alene har mulighed for at annullere disse og bestemme, at der skal indledes en ny procedure?

2) Skal artikel 47 i [Den Europæiske Unions charter] om grundlæggende rettigheder og artikel 31 i [direktiv 2013/32] ligeledes set i lyset af bestemmelserne i artikel 6 og 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fortolkes således, at en medlemsstats lovgivning, hvori der fastsættes en fast og ufravigelig frist for asylprocedurer på i alt 60 dage uden at tage hensyn til personlige forhold, særlige omstændigheder ved sagen eller mulige vanskeligheder for så vidt angår bevisførelsen, er i overensstemmelse [med disse retsfor skrifter]?«

15. Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement. Ved afgørelse af 31. juli 2018 har Domstolens udpegede afdeling besluttet ikke at efterkomme denne anmodning.

16. Sagsøgeren, den ungarske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. De har ligeledes deltaget i retsmødet, der blev afholdt den 11. september 2019.

IV. Bedømmelse

17. Dette forslag til afgørelse er struktureret som følger. Jeg begynder med at forklare, hvorfor jeg mener, at Domstolens nylige domme i Alheto-sagen og Torubarov-sagen har behandlet alle de forhold, der fremgår af den forelæggende rets første spørgsmål (A). Med hensyn til det andet spørgsmål foreslår jeg, at tilstrækkeligheden af den foreskrevne frist på 60 dage afhænger af, om den giver mulighed for at sikre sagsøgerens processuelle rettigheder. Det tilkommer den nationale retsinstans at bedømme dette, henset til de særlige omstændigheder i den pågældende sag, under iagttagelse af dens forpligtelse til at foretage en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse, men ligeledes henset til de samlede omstændigheder og betingelser, hvorunder den pågældende retsinstans skal udøve sine retslige funktioner. Såfremt den nationale retsinstans afgør, at den pågældende tidsfrist ikke kan overholdes på grund af disse forhold, skal den pågældende retsinstans undlade at anvende den gældende frist og afslutte undersøgelsen så hurtigt som muligt efter fristens udløb (B).

A. Det første spørgsmål: Alheto-dommen og Torubarov-dommen

18. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om dens manglende beføjelse til at omgøre en afgørelse, der er vedtaget af en administrativ instans i forbindelse med en procedure om international beskyttelse, er forenelig med retten til effektive retsmidler for en domstol eller et domstolslignende organ i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32⁴, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)⁵.

19. Artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 bestemmer, at »medlemsstaterne [sikrer], at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans«.

4 – Den foreliggende sag er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32, således som den forelæggende ret med rette har fastslået. Begge de præjudicielle spørgsmål nævner imidlertid problematikken vedrørende de specifikke parametre for retten til effektive retsmidler på området for international beskyttelse for en domstol eller et domstolslignende organ. Som alle procesdeltagerne har fremhævet, er den bestemmelse, der er relevant i den foreliggende sag, i princippet således artikel 46 i det pågældende direktiv, navnlig artikel 46, stk. 3, som specifikt vedrører retten til effektive retsmidler for en domstol eller et domstolslignende organ, og ikke artikel 31, som vedrører den administrative undersøgelsesprocedure.

5 – Den forelæggende ret har henvist til artikel 6 og 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«). Eftersom Unionen ikke er part i denne retsakt, og henset til chartrets artikel 52, stk. 3, forstår jeg denne henvisning således, at den henviser til chartrets artikel 47.

20. Denne bestemmelse fastsætter med hensyn til afledt ret, hvilken type efterprøvelse der skal foretages, når en afgørelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32, anfægtes ved en retsinstans. Denne bestemmelse skal naturligvis fortolkes og gennemføres i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler som fastsat i chartrets artikel 47⁶.

21. Domstolen har for nylig fortolket artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 i to domme.

22. I Alheto-dommen fremhævede Domstolen for det første, at direktiv 2013/32 ikke fastsætter en særlig måde, hvorpå artikel 46, stk. 3, skal gennemføres. Det tilkommer således medlemsstaterne at fastlægge en specifik model for efterprøvelse. For det andet skal en domstols eller et domstolslignende organs undersøgelse være en ex nunc- og fuldstændig undersøgelse, som omfatter både retlige og faktiske omstændigheder. For det tredje, når retsinstansen kun kan annullere en administrativ afgørelse, som den finder retsstridig, påhviler det medlemsstaterne at sikre, at den kompetente administrative instans hurtigt udsteder en yderligere afgørelse i overensstemmelse med resultatet af retsinstansens undersøgelse⁷.

23. I Torubarov-dommen⁸ havde Domstolen lejlighed til at uddybe disse betingelser yderligere med hensyn til anvendelsen i en specifik sag af Ungarns undersøgelsesmodel på området international beskyttelse. Den 15. september 2015 blev modellen ændret fra en model, hvor retsinstansen havde beføjelse til at annullere og omgøre en administrativ afgørelse, til en model, hvor retsinstansen kun kunne annullere en sådan afgørelse og sende sagen tilbage til den administrative instans med henblik på en ny afgørelse.

24. I denne sammenhæng bemærkede Domstolen, at de kompetente myndigheder ikke rådede over noget skøn i forbindelse med tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, forudsat at betingelserne i direktiv 2011/95/EU⁹ er opfyldt. Idet artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 pålægger den relevante retsinstans en forpligtelse til, hvor det er relevant, at undersøge ansøgerens behov for international beskyttelse, har bestemmelsen givet retsinstansen beføjelse til at afgøre, om ansøgeren opfylder disse betingelser¹⁰.

25. Når retsinstansen således annullerer en afgørelse fra en administrativ instans, der er støttet på en udtømmende og ajourført undersøgelse af alle de relevante retlige og faktiske omstændigheder, og hjemviser sagen til den administrative instans, har sidstnævnte instans ikke længere noget råderum til at tildele eller afslå den ønskede beskyttelse. Som Domstolen fastslog, ville artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, samt artikel 13 og 18 i direktiv 2011/95 ellers blive frtaget deres fulde effektive virkning¹¹.

26. Domstolen fastslog endvidere, at som følge af mangel på andre retsmidler i ungarsk ret, som ville sætte den nationale retsinstans i stand til at sikre efterlevelse af dens dom, var den pågældende ansøger blevet frtaget et effektivt retsmiddel¹². For så vidt angår den krævede handling fastslog Domstolen, at retsinstansen i sådanne tilfælde *skal omgøre* den administrative afgørelse, idet der ses bort fra dens tidligere retsvejledning, og undlade at anvende den nationale lovgivning, der ville forbyde den at handle på denne måde¹³.

6 – Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 114).

7 – Ibidem, præmis 110-113 og 145-148.

8 – Dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

9 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

10 – Dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 65).

11 – Ibidem, præmis 66.

12 – Ibidem, præmis 72.

13 – Ibidem, præmis 77.

27. For så vidt angår den foreliggende sag skal tre punkter fremhæves.

28. For det første fremgår det af den forelæggende rets forklaring, at den i hovedsagen omhandlede nationale regel er den samme som den, der blev behandlet i Torubarov-dommen, nemlig § 68, stk. 5, i loven om retten til asyl, som bestemmer, at de nationale retsinstanser ikke må omgøre administrative afgørelser, der er vedtaget på området for international beskyttelse.

29. For det andet har den forelæggende ret i sin forelæggelsesafgørelse ikke forklaret, om og i hvilket omfang en tidligere dom i samme ansøgers sag afsagt af en anden national retsinstans ikke er efterlevet af den kompetente administrative instans¹⁴.

30. For det tredje er ordlyden af det første præjudicielle spørgsmål og begrundelsen i forelæggelsesafgørelsen relativt kort og abstrakt. Deraf fremgår ingen yderligere betragtninger ud over en generel forespørgsel om, hvorvidt retten til effektive retsmidler i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, giver mulighed for den model for domstolsbeskyttelse, der er fastsat i § 68, stk. 5, i loven om retten til asyl.

31. I mangel af enhver anden sontring i denne henseende er det min opfattelse, at den forelæggende rets første spørgsmål i mellemtiden er blevet besvaret fuldstændigt i Domstolens dom i henholdsvis Alheto-sagen og Torubarov-sagen. Henset til disse afgørelser er svaret dobbelt.

32. For det første fremgår det af Alheto-dommen, at en model for domstolsbeskyttelse, som er baseret på beføjelsen til at annullere administrative afgørelser, ikke i sig selv er i strid med kravet om effektiv domstolsbeskyttelse. Medlemsstaterne kan frit indføre en model for undersøgelse, der skal foretages af en domstol eller et domstolslignende organ, som de finder hensigtsmæssig. De skal dog også sikre, at såfremt en sag hjemvises til den kompetente administrative instans efter annulation af en oprindelig afgørelse, skal der hurtigt træffes en ny afgørelse, der efterlever vurderingen i dommen.

33. For det andet følger det af Torubarov-dommen, at når en retsafgørelse, hvor retsinstansen har udført en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af behovet for international beskyttelse, er blevet tilsidesat i den efterfølgende afgørelse fra den kompetente administrative instans, *skal* retsinstansen omgøre denne afgørelse og erstatte den administrative instans' afgørelse med sin egen afgørelse, idet den undlader at anvende den nationale lovgivning, som hindrer den i at handle på denne måde.

34. Disse udsagn giver efter min opfattelse et tilstrækkeligt svar på det første præjudicielle spørgsmål.

35. Min første foreløbige konklusion er derfor, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47 og den deri fastsatte ret til effektive retsmidler, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, som ikke giver domstolene beføjelse til at omgøre administrative afgørelser, der er truffet på området for international beskyttelse. For at give dette direktivs artikel 46, stk. 3, effektiv virkning og sikre adgangen til effektive retsmidler i overensstemmelse med chartrets artikel 47 skal en ny afgørelse imidlertid, hvis sagen hjemvises til den kompetente administrative instans, træffes inden for en kort periode og skal efterleve vurderingen i dommen om annulation af afgørelsen. Når en national retsinstans – efter en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af alle de relevante faktiske og retlige omstændigheder, som en ansøger om international beskyttelse har gjort gældende – har konstateret, at den pågældende ansøger i henhold til de kriterier, der er fastsat i direktiv 2011/95, skal tildeles en sådan beskyttelse med den begrundelse, som den pågældende har påberåbt sig til støtte for sin ansøgning, men hvorefter den administrative instans træffer en afgørelse om det modsatte uden at godtgøre, at der foreligger nye

14 – Det er blot kendt, at der faktisk var blevet truffet to tidligere afgørelser i forhold til samme ansøger (punkt 13 ovenfor).

forhold, der begrundet en ny vurdering af ansøgerens behov for international beskyttelse, skal denne retsinstans omgøre denne afgørelse, som ikke efterlever retsinstansens tidligere dom, og erstatte den med den nye afgørelse vedrørende ansøgningen om international beskyttelse, idet den om fornødent undlader at anvende den nationale lovgivning, som forbyder den at handle på denne måde.

B. Det andet spørgsmål: tilstrækkeligheden af fristen på 60 dage

36. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47¹⁵, er til hinder for en lovgivning, der fastsætter en fast og ufravigelig frist på 60 dage for, at en retsinstans kan færdiggøre sin undersøgelse af en administrativ afgørelse om international beskyttelse, uden at der tages hensyn til personlige forhold eller særlige omstændigheder i sagen.

37. Jeg begynder med at gøre opmærksom på problemerne med at fastsætte generelle frister uden at tage hensyn til særlige omstændigheder i sagen (1). Derefter behandler jeg denne frist ud fra to synsvinkler, som komplementerer hinanden. På den ene side bør den betragtes ud fra de rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse skal sikres i hver enkelt sag, når en domstol eller et domstolslignende organ behandler sagen (2). På den anden side skal de strukturelle virkninger af frister, der potentielt er for korte til, at den nationale retsinstans kan fungere tilfredsstillende, også nævnes, selv om dette ikke er afgørende inden for rammerne af den foreliggende sag (3).

1. Problemerne med frister for domstolsprøvelse (eller hvorfor en universalløsning sjældent fungerer)

38. Den forelæggende ret har anført, at fristen på 60 dage i mange tilfælde ikke kan overholdes eller kun kan overholdes med store vanskeligheder, navnlig når der skal flere retsmøder til for at afklare de faktiske omstændigheder, eller når der skal indhentes yderligere beviser. Fristen kan medføre, at retsinstansen handler retsstridigt, når den undlader at afklare de faktiske omstændigheder i sine bestræbelser på at overholde fristen. Ansøgere skal ofte give møde i retten sammen med en tolk, hvilket kan være tidskrævende, især hvis der er tale om sprog, der sjældent tales i Ungarn. Det kan være endnu vanskeligere at gennemføre proceduren inden for den omhandlede frist, hvis ansøgeren befinder sig et andet sted end der, hvor retten er sat, og retten finder det nødvendigt, at ansøgeren giver møde personligt.

39. Parterne har givet udtryk for divergerende meninger om, hvorvidt den pågældende frist er tilstrækkelig.

40. Sagsøgeren har i retsmødet angivet, at den omhandlede frist i praksis hindrer domstolene i at foretage en grundig og fuldstændig analyse. I det væsentlige samstemmende med den forelæggende ret har sagsøgeren opregnet en række processuelle trin, som en retsinstans, der træffer afgørelse i sager om international beskyttelse, skal tage. Såfremt en national retsinstans bestræber sig på at foretage en fuldstændig prøvelse efter den krævede standard, vil den i praksis ikke kunne overholde fristen på 60 dage.

41. Den ungarske regering har anført, at den omhandlede frist er forenelig med kravet om effektiv domstolsbeskyttelse, især fordi retsinstansen har mulighed for at benytte elektroniske kommunikationsmidler og ny teknologi for at fremskynde proceduren i sager, som kræver en mere kompleks undersøgelse.

15 – Som præciseret i fodnote 4 og 5 ovenfor.

42. Kommissionen har angivet, at eftersom direktiv 2013/32 ikke indeholder fælles regler om tidsfrister, henhører området under medlemsstaternes procesautonomi. Kommissionen er i denne forbindelse af den opfattelse, at kravet om effektivitet ikke er opfyldt, eftersom den omhandlede frist er ensartet og ufravigelig og ikke gør det muligt at tage hensyn til særlige omstændigheder i den enkelte sag. Kommissionen har nærmere henvist til udkastet til artikel 55 i sit forslag til en forordning, der skal erstatte det nuværende direktiv 2013/32¹⁶. Kommissionen foreslår heri at indføre fælles regler for frister og foreslår frister på seks måneder, to måneder og en måned, som alle kan forlænges med yderligere tre måneder. Det er i lyset af den generelle frist på seks måneder, at Kommissionen har gjort gældende, at 60 dage ikke er tilstrækkeligt.

43. I retsmødet blev der anført flere væsentlige præciseringer med hensyn til arten af den omhandlede frist.

44. For det første er fristen en vejledende og processuel frist. Den skaber en »moralisk forpligtelse« for dommere til at træffe afgørelse inden for fristen. Den ungarske regering har gjort gældende, at manglende overholdelse af fristen på 60 dage ikke har nogen *direkte* eller *umiddelbare* konsekvenser, hverken med hensyn til selve sagen og beføjelsen til at træffe afgørelse (f.eks. at en dommer ville miste kompetencen til at træffe afgørelse i sagen) eller med hensyn til den pågældende dommer (f.eks. automatisk sanktionering af dommeren)¹⁷.

45. For det andet er den omhandlede frist generel (dvs. den gælder alle sager vedrørende international beskyttelse) og kan ikke forlænges (da der ikke findes nogen mekanisme til at forlænge eller tilpasse fristen under hensyntagen til omstændighederne i en bestemt sag).

46. For det tredje vedrører fristen den dato, hvor en dom skal forkyndes i et offentligt retsmøde og ikke den dato, hvor den skriftlige dom skal forkyndes for sagsøgeren.

47. Endelig har den ungarske regering påpeget, at den omhandlede regel har været gældende i 10 år. Den var således gældende forud for lovændringen i september 2015 vedrørende retsinstansernes beføjelse til at omgøre administrative afgørelser.

48. Det bør indledningsvis fremhæves, at eksistensen af frister for efterprøvelse *som sådan* ikke er problematisk. De eksisterer i mange medlemsstater¹⁸. Desuden giver artikel 46, stk. 10, i direktiv 2013/32 udtrykkeligt mulighed herfor. Faktisk bidrager eksistensen af en frist for afslutning af efterprøvelsen ved en domstol eller et domstolslignende organ til formålet om at behandle ansøgninger om international beskyttelse så hurtigt som muligt, således som det generelt kommer til udtryk i 18. betragtning til og artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32.

49. Ud over disse brede principerklæringer, nemlig at der kan fastsættes frister, og de kan bidrage til at fremskynde sagsbehandlingsprocedurer, indeholder direktivet heller ikke yderligere fælles regler.

50. Kommissionens forslag¹⁹ søger at fastsætte detaljerede regler om frister. Bortset fra at det stadig er en igangværende lovgivningsprocedure, er der, som Ungarn har anført i sine skriftlige indlæg og Kommissionen har medgivet i retsmødet, ingen tvivl om, at netop dette forslag ikke ligefrem blev støttet fra alle sider.

16 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 0467), i øjeblikket under behandling som lovgivningsprocedure 2016/0224(COD).

17 – Det fremgår imidlertid også af den ungarske regerings omhyggeligt formulerede svar, at disse bekræftelser ikke udelukker *indirekte* og *efterfølgende* konsekvenser for den pågældende dommer – jf. punkt 72 og 73 nedenfor.

18 – Lovgivningen synes at variere betydeligt mellem medlemsstaterne. Nogle har slet ingen frister, og i dem, der har frister, varierer længden heraf. Jf. undersøgelserne fra European Migration Network, *EMN Ad-Hoc Query on Judicial review of appeals against international protection decisions*, bestilt af BG EMN NCP 11.4.2018 (vedrørende 22 medlemsstater og Norge), og *EMN Ad-Hoc Query on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2)*, bestilt af EE EMN NCP 13.2.2017 (vedrørende 20 medlemsstater og Norge).

19 – Fodnote 16 ovenfor.

51. Denne situation er måske et symptom på en mere vidtgående dobbelt vanskelighed med at fastsætte generelle og universelle tidsfrister for en passende varighed af prøvelse ved en domstol eller et domstolslignende organ.

52. For det første er tid relativ. Det er nok ikke nogen hemmelighed, at de forskellige retsordener i EU fungerer med forskellig hastighed²⁰. En specifik varighed af en retssag, som er acceptabel i en medlemsstat for en given type procedure, kan i en anden medlemsstat forekomme at være urimeligt kort og i en tredje alt for generøs.

53. For det andet er det vanskeligt at trække generelle linjer med hensyn til dage eller måneder som frist for afslutning af en given retssag. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) vidner om denne vanskelighed, mutatis mutandis, når det drejer sig om at vurdere, om en given retssag har været uforholdsmæssigt længe, hvorved retten til en retfærdig rettergang i henhold til EMRK's artikel 6, stk. 1, tilsidesættes. I denne sammenhæng har Menneskerettighedsdomstolen udarbejdet en test, der er baseret på flere kriterier, til vurdering af, hvorvidt en retssags varighed har været rimelig eller ej²¹. En sådan konstatering afhænger altid i høj grad af sagen, i nogle tilfælde vil en varighed på otte år være i overensstemmelse med EMRK's artikel 6, mens en varighed på tre år i andre tilfælde ikke vil være det. Det er dog næsten umuligt at trække generelle og universelle linjer med hensyn til, hvor mange år eller måneder der anses for passende²². Domstolens praksis på området har samme tilgang baseret på de særlige omstændigheder i hver enkelt sag²³.

54. I lyset af det ovenstående er det på abstrakt plan temmelig vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at fastsætte generelle og universelt gældende frister for prøvelse, uanset om det drejer sig om en maksimal varighed (efter hvilken retssagen automatisk anses for at vare for længe) eller en minimal varighed (inden for hvilken retssagen automatisk anses for at vare for kort tid).

55. Kommissionens standpunkt i den foreliggende sag viser også denne vanskelighed. På den ene side synes Kommissionen, med den forståelige og prisværdige interesse i at sikre en hurtig prøvelse ved en domstol eller et domstolslignende organ af sager vedrørende international beskyttelse, at være positivt indstillet over for maksimumsfrister generelt, hvilket dens forslag til retsakt vidner om²⁴. På den anden side kan Kommissionen ikke skjule en vis bekymring over en specifik situation med netop en ret kort frist. Men den bekymring vedrører ikke afgørelser *uden for* fristen, men snarere *inden for* den. Det følger heraf, at evnen til at overholde en sådan frist betragtes med nogen skepsis som en mulig indikation af forhastet og uprofessionelt arbejde fra dommerens side. Ikke desto mindre er der sager, som *kan* blive afgjort ret hurtigt, og det er klart, at nogle dommere *kan* arbejde mere effektivt end andre.

20 – Jf. Den Europæiske Kommission for the Effektivt Retsvæsen (CEPEJ) i Europarådet, *Report evaluating European judicial systems – 2014 edition (2012 data)*, CEPEJ Studies nr. 20 (tilgængelig på <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>), navnlig sammenligningen af den gennemsnitlige søgsmålsvarehed i udvalgte typer af sager i første instans i punkt 9.3 (s. 230-257).

21 – Et nyligt eksempel er »the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case, which call for an overall assessment, and having regard to the criteria laid down in the Court's case-law, in particular the complexity of the case, the conduct of the applicant and of the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute«. Min fremhævelse. Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.6.2018, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd mod Irland (CE:ECHR:2018:0607JUD004446016, § 144 og den deri nævnte retspraksis). En omfattende oversigt over retspraksis findes f.eks. i CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, 3. udgave, CEPEJ Studies nr. 27 (tilgængelig på <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>).

22 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.5.2000, Van Pelt mod Frankrig, (CE:ECHR:2000:0523JUD003107096, § 48), og af 26.5.1993, Bunkate mod Nederlandene (CE:ECHR:1993:0526JUD001364588, § 21-23).

23 – Jf. f.eks. dom af 26.11.2013, Gascogne Sack Deutschland GmbH (C-40/12 P, EU:C:2013:768, præmis 91 og 92 og den deri nævnte retspraksis), og af 12.1.2017, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, præmis 168 og 169 og den deri nævnte retspraksis), eller dom af 7.6.2017, Guardian Europe mod Den Europæiske Union (T-673/15, EU:T:2017:377, præmis 134).

24 – Punkt 42 ovenfor.

56. Heri ligger problemet med frister. De kan netop bidrage til en hurtigere sagsbehandling. Men de kan også potentielt opdele området i to (lige mistænkelige) kategorier: dem, der er mistænkelige, fordi de går for langsomt, og dem, der er mistænkelige, fordi de går for hurtigt. Med andre ord sidder man i suppedasen, uanset om man overholder fristerne eller ej.

57. En sådan tvivl vil naturligvis forsvinde, hvis det kan garanteres, at *de rigtige* frister vælges af lovgiver og overholdes af retsinstanser. Det fører dog diskussionen tilbage til udgangspunktet og det forhold, at det er (u)muligt at fastsætte frister, som er hensigtsmæssige i alle situationer. Frem for at puste nyt liv i debatten vil jeg nu blot mane til forsigtighed med hensyn til den (ikke nødvendigvis nyttige²⁵) optimisme fra lovgivers side i forbindelse med sådanne bestræbelser.

58. Uanset disse betragtninger forholder det sig ikke desto mindre således, at artikel 46, stk. 10, i direktiv 2013/32 på nuværende tidspunkt giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte frister for efterprøvelse af afgørelser om international beskyttelse. Ungarn har benyttet denne mulighed og fastsat en frist på 60 dage. Er en sådan frist tilstrækkelig?

2. En sagsspecifik, rettighedsorienteret bedømmelse

59. Når det skal vurderes, om en frist er tilstrækkelig, tages der udgangspunkt i den enkelte sag. Fristen skal gøre det muligt at foretage en fuldstændig og effektiv efterprøvelse af den pågældende administrative afgørelse efter den krævede standard, idet sagsøgerens processuelle rettigheder samtidig respekteres. Selv inden for rammerne af denne sagsspecifikke bedømmelse er den bredere sammenhæng og de betingelser, hvorunder den nationale retslige funktion udøves, imidlertid også relevante.

60. Ud over chartrets konkrete garantier i denne forbindelse (når de forskellige rettigheder kan være relevante alt efter hver enkelt sags specifikke konfiguration) er den krævede standard for efterprøvelse og de specifikke processuelle rettigheder ligeledes fastsat i afledt ret, navnlig i direktiv 2013/32.

61. Ansøgere har ret til en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse²⁶, samt ret til vurdering af deres ansøgning ud fra deres personlige situation og særlige omstændigheder (uanset om det er på det administrative eller det processuelle trin)²⁷. Domstolen har også gjort det klart, at de nationale myndigheder er forpligtet til på alle stadier at samarbejde med ansøgeren om at indsamle alle oplysninger, som er relevante for afgørelsen²⁸. I undersøgelsesproceduren skal der være tid nok til at kunne opfylde disse forpligtelser.

62. For så vidt angår processuelle rettigheder fremgår det af artikel 12, stk. 1, sammenholdt med artikel 12, stk. 2, i direktiv 2013/32, at ansøgere skal garanteres følgende rettigheder (eller tilsvarende) i forbindelse med efterprøvelsen.

63. *For det første* skal de have stillet en tolk til rådighed i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b), sammenholdt med artikel 12, stk. 2, i direktiv 2013/32. Jeg henviser i denne forbindelse til de eventuelle vanskeligheder, som den forelæggende ret og sagsøgeren har nævnt, med hensyn til at finde en tolk (og garantere, at denne er til rådighed) for visse sjældent talte sprog. *For det andet* må ansøgere, i henhold til artikel 12, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 12, stk. 2, i direktiv

25 – Realiteten i en række nationale administrative domstole i første instans vidner om, at det altid er mere hensigtsmæssigt for at sikre en hurtigere sagsbehandling af bedre kvalitet ved domstolene billedligt talt at dyrke mindst én gulerod frem for at fremstille endnu en pisk.

26 – I henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32. Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 105 og 106), og af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 51).

27 – Jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Y og Z (C-71/11, EU:C:2012:518, præmis 77), af 2.12.2014, A m.fl. (C-148/13 – C-150/13, EU:C:2014:2406, præmis 57), af 25.1.2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis), og af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

28 – Dom af 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 66).

2013/32, ikke nægtes mulighed for at kontakte UNHCR eller en anden organisation, der yder juridisk eller anden rådgivning. *For det tredje* skal ansøgere og deres juridiske rådgivere i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), sammenholdt med artikel 12, stk. 2, i direktiv 2013/32, have adgang til de oplysninger, der er omhandlet i artikel 10, stk. 3, litra b)²⁹, og til de oplysninger fra eksperter, der er omhandlet i artikel 10, stk. 3, litra d)³⁰, hvis oplysningerne er indgået i grundlaget for afgørelsen om ansøgningen. *For det fjerde* skal ansøgerne i henhold til artikel 20 i direktiv 2013/32 have stillet gratis juridisk bistand og repræsentation til rådighed. I henhold til artikel 22 skal ansøgerne have mulighed for at rådføre sig med en juridisk rådgiver i alle faser af proceduren. *For det femte* skal ansøgere med særlige behov og uledsagede mindreårige have særlige garantier i henhold til artikel 24 og 25. *For det sjette* kan det være nødvendigt (selv om det ikke er strengt obligatorisk i alle sager) med en personlig samtale med ansøgeren³¹ eller at udføre en lægeundersøgelse.

64. Den forelæggende ret har ikke angivet, hvorvidt nogle af disse processuelle rettigheder eller andre rettigheder, der er sikret ved EU-retten (og navnlig ved chartret), er blevet tilsidesat på grund af den frist, der er fastsat ved lov, vedrørende efterprøvelse.

65. I mangel af yderligere oplysninger i denne henseende er det nødvendigvis begrænset, hvor meget Domstolen kan vejlede. Den nationale retsinstans skal imidlertid sikre, at den kan garantere i) alle de ovennævnte standarder for efterprøvelse og individuelle rettigheder, henset til omstændighederne i den individuelle sag, ii) i den sammenhæng og under de betingelser, der gælder for dens udøvelse af sine retslige funktioner.

66. De to synspunkter går hånd i hånd. Fastsættelse af frister og deres effektive funktion er forbundet med behovet for at tage den enkeltes sags konfiguration og kompleksitet i betragtning og med den samlede arbejdsbyrde for og de betingelser, hvorunder den pågældende dommer udfører sine retslige funktioner.

67. Under visse omstændigheder kan selv en stram frist være rimelig, hvis en dommer kun behandler en eller nogle få sager og har alle de nødvendige tekniske og materielle midler til rådighed. Eftersom medlemsstaternes retsinstansers normale funktionsmåde ligger ret langt fra denne utopi, er den pågældende retsinstans' arbejdsbyrde og arbejdsbetingelser ud over den individuelle sag også af relevans.

68. En medlemsstat kan i hvert fald kræve hurtig sagsbehandling af EU-retlige sager, hvis den skaber de organisationsmæssige og materielle betingelser herfor, uden at det er nødvendigt at bringe kvaliteten af retsafgørelser i fare. Omvendt gælder det, at hvis en medlemsstat kun indfører strenge tidsfrister uden at skabe de materielle betingelser for, at de kan overholdes (f.eks. hvis nationale dommere får tildelt dusinvis eller endda hundredvis af ansøgninger på samme tid, mens arbejdsbetingelserne er uændrede), indebærer en insisteren på strenge frister langt fra en garanti for en retfærdig rettergang.

29 – Nemlig »præcise og ajourførte oplysninger«, som myndighederne indhenter »fra forskellige kilder, f.eks. fra EASO og UNHCR og relevante internationale menneskerettighedsorganisationer, om den generelle situation i ansøgernes oprindelseslande og om nødvendigt i de lande, de er rejst igennem«.

30 – Dvs. oplysningerne i den rådgivning, som »personale, der behandler ansøgningerne og træffer afgørelser«, har søgt fra »eksperter om særlige spørgsmål, f.eks. af lægelig art eller vedrørende kultur, børn eller køn«.

31 – For så vidt angår muligheden for at arrangere en personlig samtale med ansøgeren på det processuelle trin, jf. dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 37 og 44-48). Jf. ligeledes analogt dom af 10.9.2013, G. og R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 32-34).

69. Hvis den nationale retsinstans i lyset af disse forhold konstaterer, at det inden for den givne retlige frist er umuligt at gennemføre den fuldstændige og ex nunc-undersøgelse, herunder undersøgelsen af ansøgerens behov for international beskyttelse, og samtidig respektere ansøgerens rettigheder som garanteret ved EU-retten, skal den pågældende retsinstans undlade at anvende den relevante nationale lovbestemmelse og afslutte efterprøvelsen hurtigst muligt efter fristens udløb³².

70. Min anden foreløbige konklusion er derfor, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at det tilkommer den nationale retsinstans at bedømme tilstrækkeligheden af den ved national lovgivning fastsatte frist for efterprøvelse i en sag, der verserer ved en national retsinstans, under hensyntagen til dens forpligtelse til at foretage en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, idet ansøgerens rettigheder garanteres, som navnlig defineret i direktiv 2013/32. Såfremt den nationale retsinstans finder, at disse rettigheder ikke kan garanteres, i lyset af sagens særlige omstændigheder eller de overordnede betingelser, hvorunder retsinstansen skal udføre sit arbejde, f.eks. hvis der indgives et særligt højt antal ansøgninger samtidig, skal den pågældende retsinstans undlade at anvende fristen og afslutte undersøgelsen så hurtigt som muligt efter fristens udløb.

71. Det bør tilføjes, at hvis det faktisk bliver nødvendigt at undlade at anvende en national regel, der fastsætter en frist for efterprøvelse ved en domstol eller et domstolslignende organ som en ultima ratio, kan der ikke være tale om direkte eller indirekte negative konsekvenser for den dommer, der træffer afgørelsen. Jeg vil nu beskæftige mig med de potentielle indirekte konsekvenser.

3. *Det strukturelle plan (og afsluttende bemærkninger)*

72. Den ungarske regering har i retsmødet fastholdt, at der ikke er nogen *direkte* eller *umiddelbare* konsekvenser for den pågældende dommer ved at undlade at respektere den pågældende frist.

73. Sagsøgeren har ligeledes i retsmødet imidlertid også henledt Domstolens opmærksomhed på en række noget *indirekte* og *efterfølgende* konsekvenser, der ifølge sagsøgeren kan forekomme. Sagsøgeren har anført, at en dommer, som ikke overholder de pågældende frister, sandsynligvis vil komme ud for konsekvenser med hensyn til vedkommendes arbejdsbetingelser og regelmæssige evalueringer. Dommerens løn og forfremmelser kan blive berørt. I tilfælde af gentagen undladelse af at overholde fristen kan den berørte dommer underkastes en nærmere (ekstraordinær) evaluering med risiko for irrettesættelse eller i sidste ende afskedigelse³³.

74. I forbindelse med den foreliggende sag bør svaret på det andet spørgsmål fra den forelæggende ret være baseret på en rettighedsorienteret og sagsspecifik vurdering af den pågældende frist, som angivet i det foregående afsnit: Er det muligt inden for rimelighedens grænser at foretage den fornødne vurdering i henhold til EU-retten under hensyntagen til den enkelte sag og den pågældende retsinstans' samlede arbejdsbyrde?

75. Ud over den individuelle, rettighedsorienterede tilgang til sådanne frister er der naturligvis også det bredere, strukturelle spørgsmål vedrørende sådanne fristers virkning på kvaliteten af domstolsprøvelsen og den nationale retslige funktion. I denne bedømmelse flyttes fokus fra domstolsbeskyttelse i den enkelte sag til strukturelle problemer og systemets funktion³⁴.

32 – Såvel artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 – jf. dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 56 og 73) – som chartrets artikel 47 – jf. dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 78), og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 162) – har direkte virkning.

33 – Jeg anerkender, at en sådan afskedigelse kan ske, som det er tilfældet i en række andre medlemsstater, efter en disciplinærsag mod den pågældende dommer. Undladelse af at overholde gældende tidsfrister er netop en disciplinær forseelse på en række kompetenceområder.

34 – Disse to synsvinkler komplementerer hinanden, men kræver forskellige typer beviser og retlige argumenter. Jf. mit forslag til afgørelse Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punkt 57-61).

76. Selv om sådanne betragtninger er gyldige og vigtige, tilkommer det ikke Domstolen at foretage spekulation i denne henseende i den foreliggende sag. Med undtagelse af sagsøgerens erklæringer har hverken forelæggelsesafgørelsen eller andre oplysninger for Domstolen bekræftet eksistensen af sådanne strukturelle forhold. Jeg er derfor af den opfattelse, at der kan gives et hensigtsmæssigt og tilstrækkeligt svar ved at fokusere på den enkelte sag, således som det er foreslået i det foregående afsnit, samtidig med at det fremhæves, at den begrundede undladelse af at anvende en urimelig frist i en enkelt sag ikke engang kan have *indirekte* eller *efterfølgende* konsekvenser for den pågældende dommer.

77. Det er relevant at gentage, at vejledende frister for domstolsprøvelse *som sådan* er et ret udbredt og uproblematisk fænomen. Desuden siger det sig selv, at for dommere, som ikke udfører deres opgaver efter den krævede standard, herunder at overholde rimelige frister, må der nødvendigvis være visse embedsmæssige konsekvenser. De kan blive irettesat i et omfang inden for den relevante domstols interne evalueringssystem. Måske bliver de ikke udnævnt til præsident for en afdeling eller forfremmet til en højere retsinstans eller til andre meritbaserede ansvarsområder inden for den pågældende retsinstans. I denne henseende adskiller embedet som dommer sig ikke fra mange andre erhverv.

78. Den foreliggende sag handler således ikke om, hvorvidt der kan være retlige frister i sager om international beskyttelse (det kan der), men snarere om, hvor lange disse frister med rimelighed bør være, og dernæst til hvilket formål de kan anvendes. To afsluttende bemærkninger om de sidstnævnte forhold er berettiget.

79. For det første har jeg manet til forsigtighed mod overdreven optimisme fra lovgivers side med hensyn til at fastsætte universelle frister. Hvis det ikke anses for at være tilstrækkeligt blot at fortrinsbehandle visse typer sager, og der i stedet fastsættes retlige frister, er det centrale spørgsmål ikke nødvendigvis fristernes længde, men snarere hvordan de er udformet og fungerer. En universalløsning er problematisk. Ud over at have *en rimelig* længde i betragtning af en domstols eller en individuel dommers samlede arbejdsbyrde, bør en sådan frist ligeledes være *fleksibel* i den forstand, at den giver mulighed for at tage den enkelte sags særlige omstændigheder og kompleksitet i betragtning, og at fristen om nødvendigt kan forlænges. Forenklet sagt er en retssal ikke et industrielt samlebånd.

80. For det andet har Domstolen gentagne gange henvist til medlemsstaternes forpligtelse, der følger af artikel 19, stk. 1, TEU, til at skabe og opretholde passende betingelser, hvorunder dommere er sikret uafhængighed, og hvorunder dommerne kan udføre deres opgaver således, at der gives mulighed for effektiv beskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten³⁵.

81. Rent hypotetisk ville et system, hvor lovlighedens vogtere selv tvinges til en ulovlig adfærd, næppe overholde kravene i artikel 19, stk. 1, TEU. Hvis overholdelsen af relativt korte frister nogensinde skulle håndhæves, enten direkte eller indirekte³⁶, skulle der desuden være robuste garantier for at kunne sikre streng lighed i håndhævelsen heraf og for at udelukke enhver risiko for misbrug via selektiv (manglende) håndhævelse af umulige forpligtelser kun over for visse dommere.

35 – Jf. navnlig dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, navnlig præmis 32-37), af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, navnlig præmis 50-53), og af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, navnlig præmis 47-50, 54, 55 og 71 ff.).

36 – Ved hjælp af de midler, der er anført i punkt 73 i dette forslag til afgørelse.

V. Forslag til afgørelse

82. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) som følger:

- »1) Artikel 46, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og den ret til effektive retsmidler, som den fastsætter, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, som ikke giver domstolene beføjelse til at omgøre administrative afgørelser, der er truffet på området for international beskyttelse. Behovet for at sikre den effektive virkning af dette direktivs artikel 46, stk. 3, og sikre effektive retsmidler i overensstemmelse med chartrets artikel 47 kræver imidlertid, at der, såfremt sagen hjemvises til den kompetente administrative instans, skal træffes en ny afgørelse inden for en kort periode, og at den er i overensstemmelse med bedømmelsen i dommen om annullation af den oprindelige afgørelse. Når en national ret – efter en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af alle de relevante faktiske og retlige omstændigheder, som en ansøger om international beskyttelse har gjort gældende – har fastslået, at den pågældende ansøger, i henhold til de kriterier, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse, skal tildeles en sådan beskyttelse med den begrundelse, som den pågældende har påberåbt sig til støtte for sin ansøgning, hvorefter den administrative instans imidlertid har truffet en afgørelse om det modsatte uden at godtgøre, at der foreligger nye forhold, der begrunder en ny vurdering af ansøgerens behov for international beskyttelse, skal den pågældende retsinstans omgøre denne afgørelse, som ikke er i overensstemmelse med den tidligere dom, og erstatte den med sin egen afgørelse vedrørende ansøgningen om international beskyttelse, idet den om fornødent skal undlade at anvende den nationale lovgivning, som forbyder den at handle på denne måde.
- 2) Artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at det tilkommer den nationale retsinstans at bedømme spørgsmålet om, hvorvidt den ved national lovgivning fastsatte frist for efterprøvelse i en sag, der verserer ved en national retsinstans, er tilstrækkelig, under hensyntagen til dens forpligtelse til at foretage en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, idet ansøgerens rettigheder garanteres, som navnlig defineret i direktiv 2013/32. Såfremt den nationale retsinstans finder, at disse rettigheder ikke kan garanteres, i lyset af sagens særlige omstændigheder eller de overordnede betingelser, hvorunder retsinstansen skal udføre sit arbejde, f.eks. hvis der indgives et særligt højt antal ansøgninger samtidig, skal den pågældende retsinstans i fornødent omfang undlade at anvende fristen og afslutte undersøgelsen så hurtigt som muligt efter fristens udløb.«