



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2019 m. gruodžio 5 d.¹

Byla C-406/18

PG

prieš

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(*Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Bendra prieglobsčio ir papildomos apsaugos suteikimo politika – Bendra tarptautinės apsaugos suteikimo tvarka – Direktyva 2013/32/ES – 46 straipsnio 3 dalis – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis – Teisė į veiksmingą teisinę gynybą – Pirmosios instancijos teismo įgaliojimų ribos – Įgaliojimų keisti sprendimus nebuvimas – 60 dienų terminas teismo sprendimui priimti“

I. Įvadas

1. Kokia teismo proceso trukmė yra protinga? Šis bet kurioje šiuolaikinėje teismų sistemoje aktualus klausimas paprastai iškyla tada, kai sprendžiama, ar bylos nagrinėjimas truko pernelyg ilgai ir ar dėl to buvo pažeista šalies teisė į teisingą bylos nagrinėjimą.
2. Priešingas klausimas, būtent ar terminas nėra per trumpas (*in casu* ilgiausias leidžiamas terminas yra 60 dienų) ir ar dėl to nėra apribojamos atitinkamo teismo galimybės užtikrinti, kad būtų laikomasi reikalaujamo bylos nagrinėjimo standarto (nagrinėjamu atveju - visapusiškai ir *ex nunc* išnagrinėti administracinį sprendimą nesuteikti Direktyvos 2013/32/ES² 46 straipsnio 3 dalyje numatytos tarptautinės apsaugos), nes tai galėtų būti pažeisti šalies teisė į teisingą bylos nagrinėjimą, teismams, įskaitant Teisingumo Teismą, iškyla nedažnai.
3. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat klausia, ar galima pripažinti, kad Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalies dėl teisės į veiksmingą teisių gynimo priemonę buvo laikomasi, jeigu nacionaliniai teismai neturi pakankamai įgaliojimų keisti administracinius sprendimus. Tokį klausimą Teisingumo Teismas sprendė neseniai nagrinėtose bylose *Alheto* ir *Torubarov*³.

¹ Originalo kalba: anglų.

² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60).

³ 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584) ir 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626).

II. Teisinis pagrindas

A. ES teisė

4. Direktyvos 2013/32 18 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „tiek valstybės narės, tiek tarptautinės apsaugos prašytojai yra suinteresuoti, kad sprendimai dėl tarptautinės apsaugos prašymų būtų priimami kuo skubiau, nedarant poveikio tinkamo ir išsamaus nagrinėjimo atlikimui“.

5. Direktyvos 34 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimo procedūros turėtų būti tokios, kad kompetentingos institucijos galėtų atidžiai nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus“.

6. Direktyvos 2013/32 31 straipsnyje išdėstytos nuostatos dėl „nagrinėjimo procedūros“. Šiame straipsnyje nustatyta:

„<...>

2. Valstybės narės, nedarydamos poveikio tinkamo ir išsamaus nagrinėjimo principui, užtikrina, kad nagrinėjimo procedūra būtų baigta kuo greičiau.

3. Valstybės narės užtikrina, kad nagrinėjimo procedūra būtų baigta per šešis mėnesius nuo prašymo pateikimo dienos.

<...>

5. Bet kuriuo atveju valstybės narės užbaigia nagrinėjimo procedūrą ne vėliau kaip per 21 mėnesį nuo prašymo pateikimo dienos.

<...>“

7. Direktyvos 2013/32 46 straipsnyje išdėstytos nuostatos dėl „teisės į veiksmingą teisių gynimo priemonę“. Šiame straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad prašytojai turėtų teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę, kuria galėtų naudotis teisme, kad galėtų apskųsti:

a) sprendimą, priimtą dėl tarptautinės apsaugos prašymo, įskaitant sprendimą:

- i) laikyti prašymą nepagrįstu, kad būtų suteiktas pabėgėlio statusas ir (arba) papildomos apsaugos statusas;
- ii) laikyti prašymą nepriimtinu pagal 33 straipsnio 2 dalį;
- iii) priimtą valstybės narės pasienyje arba tranzito zonose, kaip aprašyta 43 straipsnio 1 dalyje;
- iv) nevykdyti nagrinėjimo pagal 39 straipsnį;

<...>

3. Kad būtų laikomasi 1 dalies, valstybės narės užtikrina, jog taikant veiksmingą teisių gynimo priemonę būtų numatytas išsamus ir *ex nunc* faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių [faktinių ir teisinių aplinkybių] nagrinėjimas, įskaitant atitinkamais atvejais nagrinėjimą [tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą] pagal Direktyvą 2011/95/ES, bent vykdant apeliacines procedūras [nagrinėjant skundą] pirmosios instancijos teisme.

4. Valstybės narės numato pagrįstus terminus ir kitas reikalingas taisykles, kad prašytojas galėtų pasinaudoti savo teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę pagal 1 dalį. Dėl terminų tokia galimybė pasinaudoti neprarandama ar netampa pernelyg sudėtinga.

<...>

10. Valstybės narės gali nustatyti terminus teismui nagrinėti sprendžiančiosios institucijos sprendimą pagal 1 dalį.

<...>“

B. Vengrijos teisė

8. *Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. Törvény* (2007 m. Įstatymas Nr. LXXX dėl prieglobsčio teisės, toliau – Įstatymas dėl prieglobsčio teisės) 68 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teismas privalo priimti sprendimą per 60 dienų nuo prašymo išnagrinėti administracinį sprendimą pateikimo teismui dienos. Įstatymo 68 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad teismas negali keisti prieglobsčio srityje kompetentingos institucijos priimtų sprendimų.

III. Faktinės aplinkybės, procesas nacionaliniame teisme ir pateikti klausimai

9. Pareiškėjas pagrindinėje byloje kurdų kilmės Irako pilietis atvyko į Vengrijos Tompos tranzito zoną, esančią prie Vengrijos ir Serbijos sienos.

10. 2017 m. rugpjūčio 22 d. jis pateikė prašymą pripažinti jo, kaip pabėgėlio, statusą.

11. 2018 m. sausio 18 d. *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Vengrijos imigracijos ir prieglobsčio institucija) atmetė pareiškėjo prašymą suteikti tarptautinę apsaugą. Ši institucija nusprendė, kad pareiškėjas iš Europos Sąjungos teritorijos turėtų būti grąžintas į Irako Kurdistano regioninės vyriausybės teritoriją. Ji nurodė, kad administracinio sprendimo vykdymas turi būti užtikrintas pareiškėją priverstinai grąžinant. Jos sprendimu pareiškėjui taip pat dvejus metus uždrausta atvykti į šalį.

12. Pareiškėjas apskundė administracinį sprendimą *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

13. Per teismo posėdį buvo patvirtinta, kad anksčiau priimti dar du administraciniai sprendimai, kuriais toks pat prašymas buvo atmestas. Administraciniai sprendimai buvo panaikinti dviem kito nacionalinio teismo sprendimais. Tačiau pakitus nacionalinės teisės normoms dėl teismų jurisdikcijos prieglobsčio bylose, ši byla buvo priskirta prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo jurisdikcijai.

14. Tokiomis aplinkybėmis *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas) sustabdė bylos nagrinėjimą ir pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar [Europos Sąjungos] pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis ir [Direktyvos 2013/32] 31 straipsnis, atsižvelgiant į Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 ir 13 straipsnių nuostatas, gali būti aiškinami taip, kad valstybė narė gali užtikrinti teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir tada, kai teismams neleidžiama pakeisti sprendimų, priimtų su prieglobsčio procedūra susijusiose bylose, bet leidžia tokius sprendimus panaikinti ir įpareigoti administracinę instituciją vykdyti naują procedūrą?
2. Ar [Europos Sąjungos] pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis ir [Direktyvos 2013/32] 31 straipsnis, atsižvelgiant į Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 ir 13 straipsnių nuostatas, gali būti aiškinami taip, kad šias teisės normas atitinka valstybės narės teisės aktai, kuriuose prieglobsčio byloms numatytas vienas imperatyvus 60 dienų terminas, visiškai neatsižvelgiant į asmeninę situaciją, bylos ypatybes ir galimus įrodinėjimo sunkumus?“

15. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paprašė šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą nagrinėti pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 107 straipsnyje numatytą prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą. Paskirta Teisingumo Teismo kolegija 2018 m. liepos 31 d. sprendimu prašymo netenkino.

16. Rašytines pastabas pateikė pareiškėjas, Vengrijos vyriausybė ir Europos Komisija. Jie visi taip pat dalyvavo 2019 m. rugsėjo 11 d. įvykusiame posėdyje.

IV. Vertinimas

17. Toliau paaiškinama šios išvados struktūra. Pirmiausia paaiškinsiu, kodėl manau, kad Teisingumo Teismo neseniai priimtuose Sprendimuose *Alheto* ir *Torubarov* atsakyta į visus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmojo klausimo aspektus (A). Atsakydamas į antrąjį klausimą laikysiuosi pozicijos, kad nustatyto 60 dienų termino tinkamumas priklauso nuo to, ar jis leidžia užtikrinti tarptautinės apsaugos prašytojo procesines teises. Tai turi įvertinti nacionalinis teismas atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes, savo pareigą bylą išnagrinėti išsamiai ir *ex nunc* ir į visas aplinkybes ir sąlygas, kurioms esant teismas turi vykdyti savo teismines funkcijas. Jeigu nacionalinis teismas padarytų išvadą, kad, atsižvelgiant į šiuos elementus, termino laikytis neįmanoma, teismas privalo taikytino termino nesilaikyti ir užbaigti nagrinėjimą kuo greičiau, tam terminui jau pasibaigus (B).

A. Dėl pirmojo klausimo. Sprendimai *Alheto* ir *Torubarov*

18. Pateikdamas pirmąjį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar tai, kad jis neturi pakankamai įgaliojimų keisti administracinės institucijos sprendimą, priimtą per prašymo suteikti tarptautinę apsaugą procedūrą, yra suderinama su teise į veiksmingą teisių gynimo teisme priemonę, nurodytą Direktyvos 2013/32⁴ 46 straipsnio 3 dalyje, siejamoje su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsniu⁵.

4 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teisingai įvertino, kad šis atvejis patenka į Direktyvos 2013/32 taikymo sritį. Tačiau abu prejudiciniai klausimai yra susiję su tam tikrais teisės į veiksmingą teisių gynimo teisme priemonę aspektais tarptautinės apsaugos bylose. Kaip pažymi visos suinteresuotosios šalys, iš esmės šiuo atveju aktualios nuostatos išdėstytos minėtos direktyvos 46 straipsnyje, ypač 46 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodoma būtent teisė į veiksmingą teisių gynimo teisme priemonę, o ne 31 straipsnyje, kuriame reglamentuojama administracinė nagrinėjimo procedūra.

5 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau – EŽTK) 6 ir 13 straipsnius. Atsižvelgdamas į tai, kad Europos Sąjunga nėra šios konvencijos šalis, ir į Chartijos 52 straipsnio 3 dalį, darau išvadą, kad tą nuorodą reikia suprasti kaip nuorodą į Chartijos 47 straipsnį.

19. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „[k]ad būtų laikomasi 1 dalies, valstybės narės užtikrina, jog taikant veiksmingą teisių gynimo priemonę būtų numatytas išsamus ir *ex nunc* faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimas [faktinių ir teisinių aplinkybių], įskaitant, atitinkamais atvejais, nagrinėjimą [tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą] pagal Direktyvą 2011/95/ES, bent vykdant apeliacines procedūras [nagrinėjant skundą] pirmosios instancijos teisme“.

20. Šioje antrinės teisės nuostatoje nurodoma, kokio pobūdžio peržiūrą reikia atlikti, kai teisme ginčijamas į Direktyvos 2013/32 taikymo sritį patenkantis sprendimas. Šios nuostatos aiškinimas ir įgyvendinimas, žinoma, turi derėti su teise į veiksmingą teisminę gynybą, nurodytą Chartijos 47 straipsnyje⁶.

21. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis neseniai buvo išaiškinta dviejuose Teisingumo Teismo sprendimuose.

22. Sprendime *Alheto* Teisingumo Teismas pažymėjo, pirma, kad Direktyvoje 2013/32 nenustatytas konkretus būdas, kaip reikėtų įgyvendinti tos direktyvos 46 straipsnio 3 dalį. Taigi, dėl to, kokį konkrečiai peržiūros būdą pasirinkti, valstybės narės sprendžia pačios. Antra, teismas privalo išnagrinėti bylą – ir faktines, ir teisines jos aplinkybes – išsamiai ir *ex nunc*. Trečia, jeigu teismas gali tik panaikinti administracinį sprendimą, kai nustato, kad jis neteisėtas, valstybės narės privalo garantuoti, kad kompetentinga administracinė institucija atsižvelgs į teismo sprendime nurodytą vertinimą ir per trumpą laiką priims naują sprendimą⁷.

23. Sprendime *Torubarov*⁸ Teisingumo Teismas turėjo galimybę patikslinti šias sąlygas, atsižvelgdamas į Vengrijos tarptautinės apsaugos srityje patvirtintos peržiūros tvarkos taikymą konkrečioje byloje. Nuo 2015 m. rugsėjo 15 d. ši tvarka pakeista – vietoj tvarkos, pagal kurią teismas turėjo įgaliojimus panaikinti ir keisti administracinius sprendimus, imta taikyti tvarką, pagal kurią teismas gali tik panaikinti sprendimą ir grąžinti bylą administracinei institucijai, kad ši priimtų naują sprendimą.

24. Toje byloje Teisingumo Teismas pažymėjo, kad tais atvejais, kai nagrinėjama, ar suteikti pabėgėlio statusą arba papildomą apsaugą, jei įvykdomos Direktyvoje 2011/95/ES⁹ nustatytos sąlygos, kompetentingos institucijos neturi diskrecijos. Kadangi Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalyje nustatyta atitinkamo teismo pareiga – atitinkamais atvejais – išnagrinėti prašytojo tarptautinės apsaugos poreikius, tas teismas turi įgaliojimus spręsti, ar prašytojas atitinka tas sąlygas¹⁰.

25. Todėl, kai teismas, išsamiai ir iš naujo išnagrinėjęs atitinkamas faktines ir teisines aplinkybes, panaikina administracinės institucijos sprendimą ir grąžina bylą administracinei institucijai, kad ši priimtų naują sprendimą, priimdama sprendimą suteikti prašomą apsaugą arba jos nesuteikti, ji diskrecijos nebeturi. Teisingumo Teismas nurodė, kad antraip Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis, siejama su Chartijos 47 straipsniu, ir Direktyvos 2011/95 13 ir 18 straipsniai visiškai netektų veiksmingumo¹¹.

6 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 114 punktas).

7 Ten pat, 110–113 punktai ir 145–148 punktai.

8 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626).

9 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9).

10 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 65 punktas).

11 Ten pat, 66 punktas.

26. Be to, kadangi pagal Vengrijos teisę jokios kitos teisių gynimo priemonės, kuri leistų nacionaliniams teismams užtikrinti, kad jų sprendimai bus vykdomi, nėra, Teisingumo Teismas nusprendė, kad galimybė pasinaudoti veiksminga teisių gynimo priemone prašytojui nebuvo suteikta¹². Dėl reikalingos bylos eigos Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad tokiomis aplinkybėmis teismas *privalo pakeisti* administracinį sprendimą, kuris neatitinka ankstesnio teismo sprendimo, ir netaikyti nacionalinio įstatymo, pagal kurį jam draudžiama taip veikti¹³.

27. Kalbant apie šią bylą, reikėtų pažymėti tris dalykus.

28. Pirma, iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo paaikškinimo darytina išvada, kad šioje byloje nagrinėjama ta pati nuostata, kokia nagrinėta Sprendime *Torubarov*, būtent Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 68 straipsnio 5 dalis, kurioje nustatyta, kad nacionaliniai teismai negali keisti administracinių sprendimų dėl tarptautinės apsaugos.

29. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nepaaiškina, ar ir kiek kompetentinga institucija nesilaikė ankstesnio sprendimo, priimto byloje dėl to paties prašytojo, tik kito teismo¹⁴.

30. Trečia, pirmojo prejudicinio klausimo formuluotė ir nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą išdėstyti argumentai yra gana glausti ir abstraktūs. Be bendro klausimo, ar atsižvelgiant į teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Chartijos 47 straipsniu, galima taikyti Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 68 straipsnio 5 dalyje nustatytą teisminės gynybos tvarką, nenurodoma jokios papildomos informacijos.

31. Taigi, kadangi kitų skiriamųjų požymių nėra, manau, kad į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo pirmąjį klausimą buvo išsamiai atsakyta priimtuose Teisingumo Teismo sprendimuose *Alheto* ir *Torubarov*. Remiantis tais sprendimais, atsakyti reikėtų dvejopai.

32. Pirma, remiantis Sprendimu *Alheto*, pažymėtina, kad tvarka, pagrįsta teismų galiomis panaikinti administracinius sprendimus, savaime nepažeidžia reikalavimo užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą. Valstybės narės gali netrukdomos taikyti bet kokią, kaip jos pačios mano, tinkamą bylų nagrinėjimo teisme tvarką. Tačiau jos taip pat privalo garantuoti, kad tuo atveju, kai pradinis sprendimas panaikinamas ir byla grąžinama kompetentingai administracinei institucijai, būtų skubiai priimtas naujas sprendimas, atitinkantis teismo sprendime išdėstytą vertinimą.

33. Antra, remiantis Sprendimu *Torubarov*, pažymėtina, kad tais atvejais, kai paskesniame kompetentingos administracinės institucijos sprendime nesilaikoma teismo sprendimo, kuriame išsamiai ir *ex nunc* išnagrinėtas tarptautinės apsaugos poreikis, teismas *privalo pakeisti* tą administracinės institucijos sprendimą savuoju, nepaisydamas nacionalinio įstatymo, pagal kurį jam taip veikti draudžiama.

34. Mano nuomone, toks atsakymas į pirmąjį prejudicinį klausimą yra pakankamas.

35. Taigi mano pirma tarpinė išvada būtų tokia: Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis, siejama su Chartijos 47 straipsniu ir jame įtvirtinta teisė į veiksmingą teisinę gynybą, turi būti aiškinamos taip, kad nacionalinės teisės aktas, pagal kurį nacionaliniams teismams nesuteikiami įgaliojimai keisti administracinius sprendimus dėl tarptautinės apsaugos, nėra draudžiamas. Tačiau, siekiant užtikrinti šios direktyvos 46 straipsnio 3 dalies veiksmingumą ir teisę į veiksmingą teisinę gynybą pagal Chartijos 47 straipsnį, tuo atveju, kai byla grąžinama kompetentingai administracinei institucijai, naujas sprendimas turi būti priimtas per trumpą laiką ir atitikti teismo sprendime, kuriuo panaikinamas

¹² Ten pat, 72 punktas.

¹³ Ten pat, 77 punktas.

¹⁴ Žinoma tik tai, kad anksčiau dėl to paties prašytojo buvo priimti du sprendimai (žr. šios išvados 13 punktą).

pradinis administracinis sprendimas, išdėstyta vertinimą. Kai nacionalinis teismas, išsamiai ir *ex nunc* išnagrinėjęs visas tarptautinės apsaugos prašytojo pateiktas reikšmingas faktines ir teises aplinkybes, konstatuoja, kad pagal Direktyvoje 2011/95 numatytus kriterijus šiam prašytojui jo prašyme nurodytu pagrindu turi būti suteikta tokia apsauga, o vėliau kompetentinga administracinė institucija, nenustačiusi naujų aplinkybių, pateisinančių prašytojo tarptautinės apsaugos poreikių naują įvertinimą, priima priešingą sprendimą, teismas turi pakeisti tokį administracinį sprendimą, neatitinkantį jo ankstesnio sprendimo dėl tarptautinės apsaugos prašymo, savuoju, prireikus netaikydamas nacionalinio įstatymo, pagal kurį taip veikti jam draudžiama.

B. Dėl antrojo klausimo: 60 dienų termino tinkamumas

36. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Chartijos 47 straipsniu¹⁵, yra draudžiamas teisės aktas, kuriame teismui nustatytas bendras imperatyvus 60 dienų administracinio sprendimo dėl tarptautinės apsaugos peržiūros terminas, neatsižvelgiant į asmens situaciją ir ypatingas bylos aplinkybes.

37. Pirmiausia pažymėsiu, kokių problemų kyla, kai nustatomi bendri terminai neatsižvelgiant į konkrečius atvejus (1). Paskui išnagrinėsiu nurodytą terminą dviem vienas kitą papildančiais aspektais. Pirma, turėtų būti vertinama atsižvelgiant į teises, kurias tarptautinės apsaugos prašytojams kiekvienu konkrečiu atveju reikia garantuoti peržiūros teisme etape (2). Antra, tai turi būti daroma nurodant struktūrines pasekmes, kurių gali kilti, kai terminai yra galbūt per trumpi, kad nacionalinis teismas galėtų tinkamai vykdyti veiklą (nors šis aspektas šios bylos aplinkybėmis nėra lemiamas) (3).

1. Problemos, susijusios su teismo proceso terminais (arba kodėl vienas terminas retai tinka visais atvejais)

38. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad daugeliu atvejų 60 dienų termino laikytis neįmanoma arba įmanoma, bet labai sunkiai, ypač tada, kai siekiant išsiaiškinti faktines aplinkybes reikia surengti keletą teismo posėdžių arba kai būtina surinkti papildomų įrodymų. Terminas gali skatinti teismą elgtis neteisėtai, pavyzdžiui, jeigu laikydamasis termino teismas negali išsiaiškinti faktinių aplinkybių. Prašytojus dažnai reikia apklausti teisme asmeniškai, dalyvaujant vertėjui žodžiu, o tai gali užimti daug laiko, ypač Vengrijoje retai vartojamų kalbų atvejais. Teismo procesą užbaigti per 60 dienų gali būti dar sunkiau, jeigu prašytojo buvimo vieta ir teismo būstinė nesutampa ir jeigu teismas nusprendžia, jog prašytoją būtina apklausti asmeniškai.

39. Šalių pozicijos dėl to, ar aptariamas terminas yra tinkamas, nesutapo.

40. Pareiškėjas per posėdį nurodė, kad dėl aptariamo termino teismai praktiškai negali atlikti nuodugnios ir visapusiškos analizės. Iš esmės sutikdamas su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismų pareiškėjas išvardijo keletą procesinių veiksmų, kuriuos privalo atlikti byla dėl tarptautinės apsaugos nagrinėjantis teismas. Jeigu nacionalinis teismas užsibrėžia atlikti išsamią reikalaujamą standartą atitinkančią peržiūrą, jis 60 dienų termino laikytis praktiškai negali.

41. Vengrijos vyriausybė mano, kad aptariamas terminas yra suderinamas su reikalavimu užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą, juolab kad teismas gali pasinaudoti elektroninėmis ryšio priemonėmis ir naujomis technologijomis ir taip paspartinti bylą, kurių nagrinėjimas sudėtingas, eiga.

¹⁵ Kaip paaiškinta šios išvados 4 ir 5 išnašose.

42. Komisija pažymi, kad Direktyvoje 2013/32 nėra bendrų taisyklių dėl terminų, todėl šis klausimas yra valstybių narių proceso autonomijos dalykas. Šiuo klausimu Komisija mano, kad veiksmingumo reikalavimo nėra laikomasi, nes aptariamas terminas yra vienodas, imperatyvus ir neleidžia atsižvelgti į asmens situaciją. Komisija būtent remiasi reglamento, kuris pakeistų šiuo metu galiojančią Direktyvą 2013/32, pasiūlymo 55 straipsniu¹⁶. Komisija siūlo nustatyti bendras taisykles dėl terminų – nustatyti 6, 2 ir 1 mėnesio terminus numatant galimybę kiekvieną jų pratęsti 3 mėnesius. Būtent lygindama 60 dienų terminą su bendru 6 mėnesių terminu Komisija mano, kad 60 dienų terminas yra netinkamas.

43. Per teismo posėdį buvo pateikta keletas svarbių paaiškinimų dėl aptariamo termino pobūdžio.

44. Pirma, tai – orientacinis, procesinis terminas. Juo teisėjams sukuriami „moralinė pareiga“ sprendimą priimti per nustatytą laiką. Vengrijos vyriausybė nurodė, kad 60 dienų termino nesilaikymas neturi jokių *tiesioginių* arba *iš karto kylančių* pasekmių – nei bylai, nei įgaliojimams priimti sprendimą joje (pavyzdžiui, teisėjas nepraranda kompetencijos priimti sprendimą byloje), nei atitinkamam teisėjui (pavyzdžiui, teisėjui nėra savaime taikomos sankcijos)¹⁷.

45. Antra, aptariamas terminas yra bendras (t. y. jis taikomas visose tarptautinės apsaugos bylose) ir jo negalima pratęsti (nes nėra mechanizmo, kaip terminą būtų galima pratęsti arba patikslinti atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes).

46. Trečia, terminas – tai data, iki kurios sprendimas turi būti paskelbtas viešame teismo posėdyje, o ne data, iki kurios rašytinis sprendimas turi būti įteiktas prašytojui.

47. Galiausiai Vengrijos vyriausybė pažymėjo, kad aptariama taisyklė galioja dešimt metų. Ji yra ankstesnė už 2015 m. rugsėjo mėn. įgyvendintus teisės normų dėl teismų kompetencijos keisti administracinius sprendimus pakeitimus.

48. Iš karto reikėtų pažymėti, jog apskritai dėl *pačių* peržiūros terminų problemų nekyla. Tokie terminai yra nustatyti daugelyje valstybių narių¹⁸. Be to, tokia galimybė yra aiškiai numatyta Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 10 dalyje. Iš esmės tai, kad teisminės peržiūros terminas yra nustatytas, padeda siekti Direktyvos 2013/32 18 konstatuojamojoje dalyje ir 31 straipsnio 2 dalyje apibrėžto bendro tikslo užtikrinti, kad sprendimai dėl tarptautinės apsaugos prašymų būtų priimami kuo skubiau.

49. Vis dėlto, be šių bendro pobūdžio principinių teiginių, būtent kad terminai gali būti numatyti ir kad jie gali padėti paspartinti peržiūros procedūras, direktyvoje išsamesnių bendrų nuostatų nėra.

50. Komisija savo pasiūlymu¹⁹ siekia nustatyti išsamesnes taisykles dėl terminų. Tačiau, be to, kad šis pasiūlymas vis dar yra teisėkūros procedūros etape, Vengrija rašytinėse pastabose pažymėjo, jog nėra prasmės neigti, kad tas pasiūlymas mažų mažiausia nesulaukė visuotinio pritarimo. Per posėdį Komisija tai pripažino.

¹⁶ Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (COM(2016)0467), pasiūlymas; šiuo metu dėl jo vyksta teisėkūros procedūra (2016(0224)COD).

¹⁷ Vis dėlto iš atidžiai suformuluoto Vengrijos vyriausybės atsakymo taip pat būtų galima daryti išvadą, kad neatmetama galimybė, jog *netiesioginių* ir *paskesnių* pasekmių atitinkamam teisėjui kilti gali (žr. šios išvados 72 ir 73 punktus).

¹⁸ Matyti, kad įvairių valstybių narių teisės aktai yra gana skirtingi. Vienuose neįtvirtinti jokie terminai, o kituose, kuriuose terminai įtvirtinti, jie yra įvairios trukmės. Žr. Europos migracijos tinklo tyrimus – Bulgarijos EMT NIC 2018 m. balandžio 11 d. užsakytą ir EMT atliktą *ad hoc* apklausą apie skundų dėl sprendimų tarptautinės apsaugos klausimu teisminę peržiūrą (į tyrimą įtrauktos 22 valstybės narės ir Norvegija) ir Estijos EMT NIC 2017 m. vasario 13 d. užsakytą ir EMT atliktą *ad hoc* apklausą apie paspartintas prieglobsčio procedūras ir pasienyje vykdomas prieglobsčio procedūras (2 dalis) (į tyrimą įtraukta 20 valstybių narių ir Norvegija).

¹⁹ Žr. šios išvados 16 išnašą.

51. Susiklosčiusi padėtis turbūt atspindi platesnę, dvejopą problemą, susijusią su bendrųjų ir universalių terminų, kuriais apibrėžiama tinkama teisminės peržiūros trukmė, nustatymu.

52. Pirma, laikas yra reliatyvus dalykas. Tikriausia ne paslaptis, kad įvairios Europos Sąjungos teismų sistemos veikia skirtinga sparta²⁰. Taigi, tam tikra proceso trukmė, kuri nagrinėjant tam tikro pobūdžio bylas vienoje valstybėje narėje yra priimtina, kitoje valstybėje narėje gali būti neįgyvendinama ir per trumpa, o trečioje – pernelyg ilga.

53. Antra, apibrėžti bendras ribas – nustatyti, per kiek dienų arba mėnesių turėtų būti užbaigtas tam tikras teismo procesas, yra sunku. Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) jurisprudencijoje pripažįstama, kad tokių sunkumų kyla, *mutatis mutandis*, kai reikia įvertinti, ar tam tikras teismo procesas buvo pernelyg ilgas ir dėl to buvo pažeista EŽTK 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė į teisingą bylos nagrinėjimą. Atsižvelgdamas į tai, EŽTT sukūrė keliais kriterijais pagrįstą vertinimo modelį ir pagal jį vertina, ar tam tikro teismo proceso trukmė buvo protinga, ar ne²¹. Išvados visada labai priklauso nuo konkretaus atvejo: vienomis aplinkybėmis EŽTK 6 straipsnį atitiks 8 metų trukmė, o kitais atvejais jo neatitiks 3 metų trukmė. Tačiau bendras ir universalios ribas, koks tiksliai metų arba mėnesių skaičius bus laikomas tinkamu, nustatyti praktiškai neįmanoma²². Teisingumo Teismo jurisprudencijoje šiuo klausimu laikomasi tokios pačios pozicijos, kad reikia atsižvelgti į kiekvieno atvejo konkrečias aplinkybes²³.

54. Atsižvelgiant į tai, nustatyti bendruosius ir universaliuosius abstrakčius peržiūros terminus – ir maksimalią trukmę (kai ją viršijantis bylos nagrinėjimas savaime bus laikomas trunkančiu per ilgai), ir minimalią trukmę (kai trumpesnis bylos nagrinėjimas bus laikomas per trumpu) – yra gana sunku arba net neįmanoma.

55. Dėstydamą savo poziciją dėl šioje byloje nagrinėjamo atvejo Komisija pritaria, kad tai yra sunku. Viena vertus, siekdama ginti suprantamus ir teisingus interesus ir užtikrinti, kad teismas tarptautinės apsaugos bylas išnagrinėtų skubiai, Komisija apskritai labiau linkusi patvirtinti maksimalius terminus. Tai matyti iš Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto²⁴. Kita vertus, susidūrusi su konkrečiu trumpo termino pavyzdžiu, Komisija negalėjo paslėpti tam tikrų abejonių. Tačiau abejonių kilo ne dėl sprendimų, kuriuos priimant tas terminas *viršytas*, bet dėl sprendimų, kurie buvo priimti *iki termino*. Vadinas, galėjimas laikytis tokio termino sukelia tam tikrų įtarimų, nes tai gali reikšti, kad teisėjas darbą atliko skubotai ir neprofesionaliai. Vis dėlto sprendimus kai kuriose bylose *galima* priimti gana greitai, taip pat vieni teisėjai greičiausiai *gali* dirbti efektyviau negu kiti.

56. Čia ir iškyla terminams būdinga problema. Terminai iš tikrųjų gali padėti paspartinti teismo procesą. Tačiau terminus galima išskirti į dvi dalis (dėl abiejų kyla vienodų įtarimų): t. y. gali būti įtariama, kad terminas yra per trumpas arba per ilgas. Kitaip tariant, jei termino bus laikomasi, bus blogai, jei nesilaikoma – irgi blogai.

20 Žr. Europos Tarybos veiksmingo teisingumo komisijos (CEPEJ) parengtą Europos teismų sistemų įvertinimo ataskaitą (*Report evaluating European judicial systems*, paskelbta internete adresu <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>), *CEPEJ Studies* Nr. 20, visų pirma vidutinės proceso trukmės pirmosios instancijos teismuose nagrinėjant tam tikro pobūdžio bylas palyginimą (9.3 punktas, p. 230–257).

21 Vienas iš naujesnių pavyzdžių – „proceso trukmės protingumą reikia vertinti atsižvelgiant į bylos aplinkybes, atlikus bendrą vertinimą, ir į jurisprudencijoje įtvirtintus kriterijus, ypač bylos sudėtingumą, prašytojo ir atitinkamų institucijų elgesį, bylos reikšmę prašytojui“. 2018 m. birželio 7 d. EŽTT sprendimas *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd* (CE:ECHR:2018:0607JUD004446016, 144 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Išsami jurisprudencijos apžvalga pateikta, pavyzdžiui, CEPEJ 2018 m. 3-iojoje *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*, CEPEJ studijos Nr. 27, paskelbta internete adresu <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>.

22 Žr. ir palyginti, pavyzdžiui, 2000 m. gegužės 23 d. EŽTT sprendimus *Van Pelt prieš Prancūziją*, (CE:ECHR:2000:0523JUD003107096, 48 punktas) ir 1993 m. gegužės 26 d. Sprendimą *Bunkate prieš Nyderlandus* (CE:ECHR:1993:0526JUD001364588, 21–23 punktai).

23 Pavyzdžiui, žr. 2013 m. lapkričio 26 d. Sprendimą *Gascogne Sack Deutschland GmbH / Europos Komisija* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, 91–92 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija), 2017 m. sausio 12 d. Sprendimą *Timab Industries ir CFPR / Komisija* (C-411/15 P, EU:C:2017:11, 168–169 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija) arba 2017 m. birželio 7 d. Sprendimo *Guardian Europe / Europos Sąjunga* (T-673/15, EU:T:2017:377, 134 punktas).

24 Šios išvados 42 punktas.

57. Šias abejones, žinoma, būtų galima išsklaidyti, jeigu būtų galima garantuoti, kad teisėkūros institucija parinko *tinkamą* terminą, o teismai jo laikysis. Tačiau tada reikia prisiminti diskusijos pradžią ir klausimą, ar tokius universaliai tinkamus terminus nustatyti įmanoma. Užuoat vėl pradėjęs tą diskusiją, tiesiog norėčiau perspėti dėl perdėto optimizmo, kurį parodo teisėkūros institucijos sprendamos šį klausimą (toks optimizmas nebūtinai padeda²⁵).

58. Nepaisant šių argumentų, faktas yra tai, kad kol kas Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 10 dalyje valstybėms narėms yra suteikiama galimybė nustatyti sprendimų dėl tarptautinės apsaugos peržiūros terminus. Vengrija tokia galimybe pasinaudojo ir nustatė 60 dienų terminą. Ar toks terminas yra tinkamas?

2. Konkretaus atvejo vertinimas atsižvelgiant į teises

59. Kai reikia įvertinti, ar terminas tinkamas, pirmiausia reikia įvertinti konkretų atvejį. Terminas turi sudaryti galimybes užtikrinti išsamią, veiksmingą, reikalavimus atitinkančią ginčijamo administracinio sprendimo peržiūrą paisant prašytojo procesinių teisių. Tačiau net ir tada, kai vertinamas konkretus atvejis, taip pat svarbus yra platesnis kontekstas ir sąlygos, kuriomis nacionalinis teismas vykdo savo funkcijas.

60. Be konkrečių šiuo atžvilgiu Chartijoje įtvirtintų garantijų (priklausomai nuo kiekvieno atvejo, aktualios gali būti skirtingos teisės), reikalaujamas peržiūros standartas ir konkrečios procesinės teisės yra nustatyti antrinėje teisėje, pirmiausia Direktyvoje 2013/32.

61. Prašytojai turi teisę į išsamų ir *ex nunc* nagrinėjimą, įskaitant – atitinkamais atvejais – tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą²⁶, taip pat teisę į tai, kad jų prašymai būtų vertinami atsižvelgiant į asmeninę jų padėtį ir konkrečias aplinkybes (ir administraciniu, ir teisiniu etapais)²⁷. Teisingumo Teismas taip pat aiškiai nurodė, kad nacionalinės institucijos privalo visais etapais bendradarbiauti su prašytojais, kad surinktų visą sprendimui priimti aktualią informaciją²⁸. Nagrinėjimo procedūroje privalo būti numatyta pakankamai laiko šioms pareigoms įvykdyti.

62. Kalbant apie konkrečias procesines teises, iš Direktyvos 2013/32 12 straipsnio 1 dalies, siejamos su 12 straipsnio 2 dalimi, darytina išvada, kad peržiūros etape prašytojams turi būti suteiktos toliau nurodytos teisės (arba joms prilygstančios teisės).

63. *Pirma*, pagal Direktyvos 2013/32 12 straipsnio 1 dalies b punktą, siejamą su 12 straipsnio 2 dalimi, prašytojams turi būti suteiktos vertėjo žodžiu paslaugos. Šiuo klausimu pažymiu, kad gali kilti prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekusio teismo ir pareiškėjo nurodytų sunkumų, kai reikia surasti retai vartojamos kalbos vertėją (ir užtikrinti galimybę pasinaudoti tokio vertėjo paslaugomis). *Antra*, pagal Direktyvos 2013/32 12 straipsnio 1 dalies c punktą, siejamą su 12 straipsnio 2 dalimi, iš prašytojų negalima atimti galimybės palaikyti ryšį su UNHCR arba kita organizacija, teikiančia teisinės rekomendacijas ir konsultacijas. *Trečia*, pagal Direktyvos 2013/32 12 straipsnio 1 dalies d punktą, siejamą su 12 straipsnio 2 dalimi, prašytojams ir jų patarėjams teisės klausimais turi būti suteikta galimybė susipažinti su 10 straipsnio 3 dalies b punkte nurodyta informacija²⁹ ir 10 straipsnio 3 dalies

25 Pažvelgus į realią nacionaliniuose pirmosios instancijos administraciniuose teismuose esamą padėtį, galima daryti išvadą, kad, metaforiškai kalbant, norint užtikrinti teismo darbo operatyvumą ir kokybę visada geriau užauginti bent vieną morką nei pagaminti dar vieną lazda.

26 Pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį. 2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Tsakouridis* (C-585/16, EU:C:2018:584, 105 ir 106 punktai) ir 2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 51 punktas).

27 Šiuo klausimu žr. 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Y ir Z* (C-71/11, EU:C:2012:518, 77 punktas), 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimą *A ir kt.* (C-148/13-C-150/13, EU:C:2014:2406, 57 punktas), 2018 m. sausio 25 d. Sprendimą *F* (C-473/16, EU:C:2018:36, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2018 m. spalio 4 d. Sprendimą *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801, 48 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

28 2012 m. lapkričio 22 d. Sprendimas *M.* (C-277/11, EU:C:2012:744, 66 punktas).

29 Būtent institucijų gauta „tiksli naujausia informacija iš įvairių šaltinių, pavyzdžiui, iš EPPB ir JTVPK ir atitinkamų tarptautinių žmogaus teisių organizacijų, apie bendrą vyraujančią padėtį prašytojų kilmės šalyse ir, jei būtina, šalyse, kurias jie kirtu tranzitu“.

d punkte nurodyta ekspertų pateikta informacija³⁰, kai į tą informaciją priimant sprendimą buvo atsižvelgta. *Ketvirta*, pagal Direktyvos 2013/32 20 straipsnį prašytojams turi būti suteikta nemokama teisinė pagalba ir užtikrintas atstovavimas. Pagal 22 straipsnį prašytojams visuose procedūros etapuose turi būti suteikta galimybė konsultuotis su patarėju teisės klausimais. *Penkta*, pagal 24 ir 25 straipsnius prašytojams, turintiems specialių poreikių, ir nelydimiems nepilnamečiams turi būti suteiktos specialios garantijos. *Šešta*, gali būti būtina (tačiau tai nėra visais atvejais griežtai privaloma) prašytoją apklausti asmeniškai³¹ arba atlikti jo medicininę apžiūrą.

64. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nemini, ar dėl teisės aktuose nustatyto peržiūros termino buvo pažeistos kurios nors iš tų procesinių teisių arba kitų pagal ES teisę (ypač pagal Chartiją) garantuojamų teisių.

65. Kadangi išsamesnės informacijos apie tai neturima, gairės, kurias Teisingumo Teismas galės pateikti, bus neišvengiamai ribotos. Tačiau apskritai nacionalinis teismas privalo užtikrinti, kad jis galės garantuoti i) visų pirma nurodytų peržiūros standartų laikymąsi ir asmens teises, atsižvelgdamas į konkretaus nagrinėjamo atvejo aplinkybes ir ii) į bendras aplinkybes ir sąlygas, kuriomis jis turi vykdyti teismines funkcijas.

66. Abu punktai papildo vienas kitą. Terminų nustatymas ir veiksmingumas yra susijęs su poreikiu atsižvelgti į kiekvieno konkretaus atvejo aplinkybes, sudėtingumą, bendrą darbo krūvį ir sąlygas, kuriomis atitinkamas teisėjas privalo vykdyti teismines funkcijas.

67. Tam tikromis aplinkybėmis, jeigu teisėjas nagrinėja tik vieną arba kelias bylas ir turi visas reikalingas technines ir materialines priemones, net ir trumpas terminas gali būti protingas. Kadangi įprastas valstybių narių teismų darbas gana stipriai skiriasi nuo šios utopijos, svarbu atsižvelgti ne tik į konkretų atvejį, bet ir į įprastą konkretaus teismo darbo krūvį ir darbo sąlygas.

68. Jeigu valstybė narė sukuria tokias organizacines ir materialines sąlygas, kuriomis galima užtikrinti skubų bylos nagrinėjimą ir nereikia aukoti teismo sprendimų priėmimo kokybės, valstybė narė tikrai gali reikalauti, kad su ES teise susijusias bylas teismas nagrinėtų skubiau. Priešingu atveju, jeigu vienintelis valstybės narės indėlis yra griežti terminai, bet ji nesukuria tinkamų materialinių sąlygų, kad tų terminų būtų galima laikytis (pavyzdžiui, jeigu nacionaliniams teisėjams pavedama išnagrinėti dešimtis arba šimtus prašymų, tačiau jų darbo sąlygos lieka tokios pačios), tuomet reikalavimas laikytis griežtų terminų teisingo bylos nagrinėjimo tikrai negarantuoja.

69. Jeigu, atsižvelgdamas į šiuos aspektus, nacionalinis teismas konstatuotų, kad laikantis teisės aktuose nustatyto termino išsamios ir *ex nunc* peržiūros, įskaitant prašytojo tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą, paisant prašytojo teisių, suteiktų pagal ES teisę, užbaigti neįmanoma, jis turėtų nesilaikyti atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos ir peržiūrą užbaigti kuo greičiau, terminui jau pasibaigus.³²

70. Taigi mano antra tarpinė išvada yra tokia: Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Chartijos 47 straipsniu, reikia aiškinti taip, kad nacionalinės teisės aktuose nustatytą peržiūros termino tinkamumą nacionalinio teismo nagrinėjamoje byloje vertina nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į pareigą atlikti išsamią ir *ex nunc* peržiūrą, įskaitant – atitinkamais atvejais – tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą pagal Direktyvą 2011/95, ir kartu paisydamas prašytojo teisių, visų pirma tų,

30 T. y. informacija apie dalykus, dėl kurių „prašymus nagrinėjantys ir sprendimus priimančys darbuotojai“ tariasi su „ekspertais konkrečių sričių, kaip antai medicinos, kultūros, religijos, su vaikais susijusiais ar lyčių, klausimais“.

31 Dėl galimos pareigos teisme asmeniškai apklausti prašytoją žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 37 ir 44–48 punktai). Pagal analogiją taip pat žr. 2013 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *G. ir R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 32–34 punktai).

32 Primintina, kad tiek Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis (žr. 2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 56 ir 73 punktus), tiek Chartijos 47 straipsnis (žr. 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimo *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, 78 punktą ir 2009 m. lapkričio 19 d. Sprendimo *A. K. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas)*, C-585/18, C-624/18 ir C-625/18, EU:C:2019:982, 162 punktą) yra tiesiogiai veikiantys.

kurios yra nustatytos Direktyvoje 2013/32. Jeigu nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes arba į bendras sąlygas, kuriomis turi vykdyti savo funkcijas, pavyzdžiui, itin didelį vienu metu pateiktų pareiškimų skaičių, mano, kad tų teisių užtikrinti neįmanoma, jis turi nesilaikyti nustatyto termino ir užbaigti nagrinėjimą kuo greičiau, tam terminui jau pasibaigus.

71. Reikėtų pridurti, kad, jeigu iš tiesų kaip *ultima ratio* iškyla poreikis nesilaikyti nacionalinės normos, kurioje teismui nustatytas peržiūros terminas, tokį sprendimą priėmusiam teisėjui neturi kilti nei tiesioginių, nei netiesioginių neigiamų pasekmių. Dabar aptarsiu galimų pasekmių pobūdį.

3. Struktūrinis lygmuo (ir baigiamosios pastabos)

72. Per posėdį Vengrijos vyriausybė primygtinai tvirtino, kad dėl aptariamo termino nesilaikymo būtų nagrinėjančiam teisėjui nekyla jokių *tiesioginių* arba *iš karto kylančių* pasekmių.

73. Vis dėlto per posėdį pareiškėjas atkreipė Teisingumo Teismo dėmesį į keletą esą galinčių kilti *netiesioginių* ir *vėlesnių* pasekmių. Pareiškėjas teigia, kad aptariamo termino nesilaikiusiam teisėjui gali kilti pasekmių, susijusių su jo darbo sąlygomis ir periodiškai atliekamu vertinimu. Tai gali padaryti poveikį jo darbo užmokesčiui ir pareigų paaugštinimui. Jeigu teisėjas terminų nesilaiko pakartotinai, gali būti surengtas ankstesnis (neeilinis) jo vertinimas ir kyla rizika, kad jam bus pareikštas papeikimas arba jis bus nušalintas nuo pareigų³³.

74. Atsižvelgiant į šios bylos aplinkybes, atsakymas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo antrąjį klausimą turi būti pagrįstas ankstesniame skyriuje aptarto termino vertinimu atsižvelgiant į teises ir į konkretų atvejį – ar ES teisės aktuose reikalaujamą vertinimą pagrįstai įmanoma atlikti atsižvelgiant į konkretų atvejį ir į bendrą atitinkamo teismo darbo krūvį?

75. Be to, kad terminai turi būti vertinami atsižvelgiant į konkretų atvejį ir teises, natūraliai kyla platesnis, struktūrinis klausimas dėl terminų poveikio peržiūros kokybei ir nacionalinių teismų darbui. Vertinimo dalykas yra nebe teisinė apsauga konkrečiu atveju, bet struktūriniai klausimai ir sistemos veikimas³⁴.

76. Nors šie aspektai yra pagrįsti ir svarbūs, šioje byloje juos svarstyti turi ne Teisingumo Teismas. Išskyrus pareiškėjo teiginius, nei nutartimi dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, nei kita Teisingumo Teismo turima informacija nepatvirtinama, kad tokių struktūrinių klausimų esama. Todėl manau, kad naudingas ir pakankamas atsakymas gali būti pateiktas dėmesį sutelkus į konkretų atvejį, kaip pažymėta ankstesniame skyriuje, kartu pabrėžiant, kad, konkrečiu atveju pagrįstai nesilaikant neprotingo termino, atitinkamam teisėjui neturi kilti nei *netiesioginių*, nei *vėlesnių* pasekmių.

77. Reikėtų pakartoti, jog orientaciniai peržiūros terminai yra nustatomi gana dažnai ir tai *savaime* problemų nekeltų. Nereikia nė sakyti, kad teisėjai, kurie vykdydami savo pareigas nesilaiko reikalaujamo standarto, įskaitant protingus terminus, neišvengiamai sulaukia tam tikrų profesinių pasekmių. Pagal atitinkamo teismo vidaus vertinimo sistemą jiems gali būti pareikštas papeikimas. Jie gali būti neskiriami pirmininkauti kolegijai, nebūti paaugštinami ir perkelti į aukštesnės instancijos teismą, jiems gali būti neleista prisiimti kitų nuopelnais pagrįstų pareigų tame pačiame teisme. Šia prasme teisėjo profesija nesiskiria nuo daugelio kitų profesijų.

³³ Suprantu, kad teisėjas galėtų būti nušalinamas (taip yra kai kuriose kitose valstybėse narėse) po jam surengtos drausminės procedūros. Taikomų terminų nesilaikymas kai kuriuose teismuose iš tiesų yra laikomas drausmės pažeidimu.

³⁴ Abu požiūriai papildo vienas kitą, tačiau pagal juos reikalingi kitokio pobūdžio įrodymai ir teisiniai argumentai. Žr. mano išvadą byloje *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, 57–61 punktai).

78. Šioje byloje nagrinėjamu atveju klausimas keliamas ne dėl to, ar sprendžiant tarptautinės apsaugos klausimus kokie nors teisminiai terminai gali būti taikomi (taip, gali), bet veikiau dėl to, kokie terminai būtų protingi, taigi koks jų tikslas. Dėl šio paskutinio aspekto reikia pateikti dvi baigiamąsias pastabas.

79. Pirmą, jau perspėjau dėl perdėto teisėkūros institucijų optimizmo, susijusio su universaliųjų terminų nustatymu. Tačiau, jeigu vien sprendimo tam tikro pobūdžio bylas nagrinėti pirmumo tvarka nepakanka ir nusprendžiama nustatyti teisminės peržiūros terminus, svarbiausias dalykas nebūtinai yra terminų trukmė – veikiau tai yra jų tikslas ir taikymas. Vienodo termino taikymas visais atvejais kelia problemų. Taigi, be to, kad terminas turi būti *protingas*, atsižvelgiant į bendrą teismo arba konkretaus teisėjo darbo krūvį, bet kuris terminas taip pat turėtų būti *lankstus*, t. y. jį taikant turi būti galima atsižvelgti į konkretaus atvejo specifiką ir sudėtingumą ir, jei tai būtina, terminą pratęsti. Paprastai tariant, teismo salė – ne gamyklos konvejeris.

80. Antra, Teisingumo Teismas ne kartą priminė valstybių narių pareigą, kylančią pagal ES sutarties 19 straipsnio 1 dalį, sukurti ir išsaugoti tinkamas sąlygas, kuriomis būtų garantuojamas teisėjų nepriklausomumas ir kuriomis teisėjai galėtų vykdyti savo pareigas taip, kad būtų galima užtikrinti veiksmingą ES teisėje įtvirtintų asmens teisių apsaugą³⁵.

81. Kalbant tik hipotetiškai, sistema, kurioje teisėtumo sergėtojai patys priversti elgtis neteisėtai, vargu ar atitinka ES sutarties 19 straipsnio 1 dalyje įtvirtintus reikalavimus. Be to, jeigu tiesiogiai ar netiesiogiai reikėtų priverstinai laikytis gana trumpų terminų³⁶, reikėtų įtvirtinti patikimas garantijas ir griežtai užtikrinti, kad jų priverstinio laikymosi priemonės būtų taikomos vienodai ir kad nebūtų jokių galimybių piktnaudžiauti ir priverstines priemones už tai, kad nevykdomos neįmanomos įvykdyti pareigos, taikyti (arba jų netaikyti) tik kai kuriems teisėjams.

V. Išvada

82. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 46 straipsnio 3 dalis, siejama su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu ir jame įtvirtinta teise į veiksmingą teisinę gynybą, turi būti aiškinamos taip, kad nacionalinės teisės aktai, kuriuose teismams nesuteikiami įgaliojimai keisti administracinių sprendimų dėl tarptautinės apsaugos, nėra draudžiami. Vis dėlto, atsižvelgiant į poreikį užtikrinti šios direktyvos 46 straipsnio 3 dalies veiksmingumą ir veiksmingą teisinę gynybą pagal Chartijos 47 straipsnį, būtina, kad, bylą grąžinus nagrinėti kompetentingai administracinei institucijai, naujas sprendimas būtų priimtas per trumpą laiką ir atitiktų teismo sprendime, kuriuo panaikinamas pradinis sprendimas, nurodytą vertinimą. Be to, kai nacionalinis teismas, išsamiai ir *ex nunc* išnagrinėjęs visas tarptautinės apsaugos prašytojo nurodytas reikšmingas faktines ir teises aplinkybes, konstatuoja, kad pagal 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų numatytus kriterijus šiam prašytojui jo prašyme nurodytu pagrindu turi būti suteikta tokia apsauga, o vėliau administracinė institucija, nenustačiusi naujų aplinkybių, pateisinančių prašytojo tarptautinės apsaugos poreikį

³⁵ Žr. 2018 m. vasario 27 d. Sprendimą *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, būtent 32–37 punktai), 2018 m. liepos 25 d. Sprendimą *Minister for Justice and Equality (Teisingumo sistemos trūkumai)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, būtent 50–53 punktus) ir 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Aukščiausiojo teismo nepriklausomumas)* (C-619/18, EU:C:2019:531, būtent 47–50, 54, 55, 71 ir paskesni punktai).

³⁶ Bet kuria iš priemonių, nurodytų šios išvados 73 punkte.

naują įvertinimą, priima priešingą sprendimą, šis teismas turi pakeisti šį sprendimą, kuris neatitinka jo ankstesnio sprendimo, savuoju sprendimu dėl tarptautinės apsaugos prašymo, atitinkamai netaikydamas nacionalinio įstatymo, pagal kurį taip veikti jam draudžiama.

2. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Chartijos 47 straipsniu, reikia aiškinti taip, kad nacionalinės teisės aktuose nustatytą peržiūros termino tinkamumą nacionalinio teismo nagrinėjamoje byloje vertina nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į pareigą atlikti išsamią ir *ex nunc* peržiūrą, įskaitant – atitinkamais atvejais – tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą pagal Direktyvą 2011/95, ir kartu paisydamas prašytojo teisių, visų pirma tų, kurios yra nustatytos Direktyvoje 2013/32. Jeigu nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes arba bendras sąlygas, kuriomis teismas turi vykdyti savo funkcijas, pavyzdžiui, itin didelį vienu metu pateiktų pareiškimų skaičių, mano, kad tų teisių užtikrinti neįmanoma, jis taikomo termino turi atitinkamai nesilaikyti ir užbaigti nagrinėjimą kuo greičiau, tam terminui jau pasibaigus.