



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. BOBEK

van 5 december 2019¹

Zaak C-406/18

PG

tegen

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[verzoek van de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire bescherming – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46, lid 3 – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – Omvang van de bevoegdheid van de rechter in eerste aanleg – Geen wijzigingsbevoegdheid – Termijn van zestig dagen waarbinnen de rechterlijke instantie dient te beslissen”

I. Inleiding

1. Wat is een redelijke termijn voor een gerechtelijke procedure? Deze vraag – bekend in elk modern rechtsbestel – komt meestal aan de orde wanneer er wordt beoordeeld of het te lang heeft geduurd om op een zaak te beslissen, waardoor het recht van een partij op een eerlijk proces wordt geschonden.
2. Het gebeurt niet vaak dat een rechter, met inbegrip van het Hof, een antwoord moet formuleren op de tegenovergestelde vraag, namelijk of een termijn (in casu een termijn van maximaal zestig dagen) te kort is, waardoor de desbetreffende rechterlijke instantie niet kan voldoen aan de vereiste standaard voor de behandeling van de zaak (in casu een volledige en ex nunc toetsing van een bestuurlijke beslissing waarbij een verzoek om internationale rechtsbescherming als bedoeld in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU wordt afgewezen²) en zo het recht van een partij op een eerlijke behandeling van haar zaak mogelijk wordt geschonden.
3. De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, als bedoeld in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, wel is nageleefd als de nationale rechters niet de bevoegdheid hebben om de bestuurlijke beslissing te wijzigen, een vraag die het Hof onlangs heeft behandeld in de zaken Alheto en Torubarov³.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, p. 60).

³ Arresten van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), en 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

4. In overweging 18 van richtlijn 2013/32 staat dat „[h]et in het belang [is] van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling”.

5. In overweging 34 van deze richtlijn staat dat „[p]rocedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming [...] het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk [maken] verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen”.

6. Artikel 31 van richtlijn 2013/32 betreft de „behandelingsprocedure” en bepaalt:

„[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

[...]

5. De lidstaten ronden de behandelingsprocedure in elk geval af uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek.’

7. Artikel 46 van richtlijn 2013/32 betreft het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel” en luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

- a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:
 - i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;
 - ii) om een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen overeenkomstig artikel 33, lid 2;
 - iii) aan de grens of in de transitzones van een lidstaat zoals omschreven in artikel 43, lid 1;
 - iv) om een behandeling niet uit te voeren krachtens artikel 39;

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

4. De lidstaten stellen redelijke termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de verzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen. De termijnen maken het uitoefenen van dit recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk.

[...]

10. De lidstaten kunnen termijnen vastleggen voor het onderzoek door de in lid 1 bedoelde rechterlijke instantie van beslissingen van de beslissingsautoriteit.

[...]”

B. Hongaars recht

8. Krachtens § 68, lid 2, van de menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet LXXX uit 2007 inzake het recht op asiel) (hierna: „wet inzake het recht op asiel”), dient een rechter uitspraak te doen binnen een termijn van zestig dagen vanaf de datum waarop de rechter is verzocht om een bestuurlijke beslissing te onderzoeken. Krachtens § 68, lid 5, van deze wet is het de rechter niet toegestaan door de bevoegde asielautoriteit genomen beslissingen te wijzigen.

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

9. Verzoeker in het hoofdgeding, een Irakees staatsburger die tot de Koerdische bevolkingsgroep behoort, was gearriveerd in de transitzone van Tompa, gelegen aan de Hongaars-Servische grens.

10. Op 22 augustus 2017 heeft hij een verzoek om erkenning van zijn vluchtelingenstatus ingediend.

11. Op 18 januari 2018 is dit verzoek om internationale bescherming geweigerd door de Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (dienst immigratie en asiel, Hongarije). Deze dienst stelde dat de verzoeker moest worden teruggestuurd van het grondgebied van de Europese Unie naar het grondgebied van de regionale regering van Iraaks Koerdistan en gelastte de verwijdering van verzoeker, ter uitvoering van deze administratieve beslissing. Daarenboven legde die dienst een inreisverbod op van twee jaar.

12. Verzoeker is tegen deze administratieve beslissing opgekomen bij de verwijzende rechter, de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije).

13. Ter terechtzitting werd bevestigd dat dezelfde aanvraag eerder in twee administratieve beslissingen was afgewezen. Deze beslissingen zijn nietig verklaard in twee uitspraken van een andere nationale rechter. Ten gevolge van nationale wetwijzigingen inzake de bevoegdheid van rechters in asielzaken is de onderhavige zaak echter binnen de bevoegdheid van de verwijzende rechter komen te liggen.

14. In deze omstandigheden heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Kunnen artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 31 van [richtlijn 2013/32], in het licht van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat een doeltreffende voorziening in rechte kan waarborgen, ook al kunnen de rechters van die lidstaat in asielprocedures genomen beslissingen niet wijzigen, maar deze alleen nietig verklaren en een nieuwe procedure gelasten?
- 2) Kunnen artikel 47 van het Handvest van de grondrechten [van de Europese Unie] en artikel 31 van [richtlijn 2013/32] eveneens in het licht van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, aldus worden uitgelegd dat de wettelijke regeling van een lidstaat

verenigbaar is met die bepalingen voor zover zij voorziet in één enkele dwingende termijn van in totaal zestig dagen voor gerechtelijke asielprocedures, ongeacht individuele omstandigheden en zonder rekening te houden met de specifieke kenmerken van de zaak of met eventuele problemen inzake bewijs?”

15. De verwijzende rechter heeft verzocht om het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure krachtens artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Bij beslissing van 31 juli 2018 heeft de bevoegde kamer van het Hof beslist dit verzoek niet in te willigen.

16. Verzoeker, de Hongaarse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Zij hebben tevens deelgenomen aan de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 11 september 2019.

IV. Beoordeling

17. Deze conclusie is opgebouwd als volgt. Om te beginnen zal ik toelichten waarom naar mijn mening alle kwesties die in de eerste vraag door de verwijzende rechter zijn opgeworpen in de recente arresten van het Hof in de zaken *Alheto* en *Torubarov* zijn afgedaan (A). Wat de tweede vraag betreft, geef ik in overweging dat het antwoord op de vraag of de gestelde termijn van zestig dagen passend is ervan afhangt of de procedurele rechten van de verzoeker gewaarborgd zijn. Dit moet door de nationale rechter worden getoetst in het licht van de specifieke omstandigheden van de zaak, gezien zijn verplichting om een volledig en ex nunc onderzoek uit te voeren, maar ook binnen de context van het geheel van de omstandigheden en vereisten waarbinnen die rechter zijn rechtsprekende taak moet uitvoeren. Mocht de nationale rechter concluderen dat het met het oog op deze aspecten niet mogelijk is om aan de betreffende termijn te voldoen, dan dient deze rechter de toepasselijke termijn buiten toepassing te laten en het onderzoek zo spoedig mogelijk na het verstrijken van de termijn af te ronden (B).

A. Beantwoording van de eerste vraag: de zaken Alheto en Torubarov

18. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het feit dat hij niet bevoegd is om een beslissing van een administratief orgaan in een procedure betreffende internationale bescherming te wijzigen, verenigbaar is met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, als bedoeld in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32⁴, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).⁵

19. Volgens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 „zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg”.

⁴ De onderhavige zaak valt binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2013/32, zoals terecht door de verwijzende rechter is vastgesteld. Echter, beide prejudiciële vragen werpen de vraag op wat de specifieke parameters zijn van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in zaken betreffende internationale bescherming *bij een rechterlijke instantie*. Zoals door alle belanghebbenden wordt aangegeven, is de bepaling die in principe relevant is voor de onderhavige zaak artikel 46 van deze richtlijn, meer in het bijzonder artikel 46, lid 3, dat meer bepaald gaat over het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie, en niet artikel 31, dat de bestuurlijke behandelingsprocedure betreft.

⁵ De verwijzende rechter verwijst naar artikelen 6 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”). Aangezien de Europese Unie dit verdrag niet heeft ondertekend, en gelet op artikel 52, lid 3, van het Handvest, zal ik deze verwijzing opvatten als een verwijzing naar artikel 47 van het Handvest.

20. Dit artikel bepaalt, op het niveau van secundaire wetgeving, welk type controle moet worden uitgevoerd wanneer tegen een beslissing die binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2013/32 valt beroep bij de rechter wordt ingediend. De uitlegging en de toepassing van deze bepaling moeten vanzelfsprekend in overeenstemming zijn met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest.⁶

21. Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 is recentelijk door de rechter uitgelegd in twee arresten.

22. In de zaak Alheto benadrukte de rechter ten eerste dat in richtlijn 2013/32 niet is vastgesteld hoe aan artikel 46, lid 3, uitvoering dient te worden gegeven. Zodoende dient het specifieke toetsingsmodel door de lidstaten zelf te worden ingericht. Ten tweede dient het onderzoek dat door een rechterlijke instantie wordt uitgevoerd een volledige en ex nunc toetsing te zijn, waarin gegevens feitelijk en rechtens worden getoetst. Ten derde, ingeval de rechter de administratieve beslissing die hij onrechtmatig acht alleen mag *nietig verklaren*, moeten de lidstaten waarborgen dat de uitkomst van het gerechtelijk onderzoek spoedig door het bevoegde administratieve orgaan wordt nagekomen in de daaropvolgende beslissing.⁷

23. In de zaak Torubarov⁸ had het Hof de gelegenheid deze voorwaarden verder uit te werken in verband met de werking, in een specifiek geval, van het model voor de rechterlijke toetsing dat door Hongarije is vastgesteld op het gebied van internationale bescherming. Dit model veranderde per 15 september 2015 van een model waarbij de rechter bevoegd was een administratieve beslissing nietig te verklaren of te wijzigen, in een model waarbij de rechter de beslissing slechts nietig mag verklaren en mag terugverwijzen naar het administratieve orgaan voor een nieuwe beslissing.

24. In dit verband merkte het Hof op dat de bevoegde autoriteiten geen discretionaire bevoegdheid hebben wat betreft de toekenning van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming zodra aan de voorwaarden uit hoofde van richtlijn 2011/95/EU⁹ is voldaan. Door aan de betrokken rechter de verplichting op te leggen om – indien van toepassing – de behoefte van de verzoeker aan internationale bescherming te onderzoeken, verleent artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 deze rechter de bevoegdheid om te beslissen of de verzoeker aan deze vereisten voldoet.¹⁰

25. Wanneer de rechter aldus een beslissing van een administratief orgaan nietig verklaart op grond van een uitputtend en geactualiseerd onderzoek van alle relevante elementen feitelijk en rechtens, en de zaak terugverwijst naar het administratieve orgaan voor een nieuwe beslissing, heeft dat orgaan niet langer een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de beslissing om het verzoek om bescherming in te willigen of af te wijzen. Anders zouden, zoals het Hof oordeelt, artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, in samenhang gezien met artikel 47 van het Handvest, en artikel 13 en 18 van richtlijn 2011/95 hun nuttig effect verliezen.¹¹

6 Arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 114).

7 Ibid., punten 110-113 en 145-148.

8 Arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

9 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

10 Arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 65).

11 Ibid., punt 66.

26. Bovendien oordeelde het Hof dat er, bij gebreke in het Hongaarse recht van enig ander middel waarmee de nationale rechter kan verzekeren dat zijn uitspraak wordt uitgevoerd, voor de betreffende verzoekers geen daadwerkelijk rechtsmiddel openstond.¹² Met betrekking tot de vereiste handelwijze concludeerde het Hof dat een rechter de bestuurlijke beslissing die niet overeenstemt met zijn eerdere uitspraak onder deze omstandigheden *moet wijzigen*, en de nationale regeling die hem verbiedt aldus te handelen buiten toepassing moet laten.¹³

27. Wat de onderhavige zaak betreft wil ik nog drie punten onder de aandacht brengen.

28. Ten eerste volgt uit de toelichting van de verwijzende rechter dat de nationale bepaling die in de onderhavige zaak aan de orde is dezelfde is als die welke in de zaak Torubarov aan de orde was, namelijk artikel 68, lid 5, van de wet inzake het recht op asiel, dat bepaalt dat nationale rechters bestuurlijke beslissingen die in internationale beschermingszaken zijn vastgesteld niet mogen wijzigen.

29. Ten tweede licht de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing niet toe of, en in hoeverre, een eerdere uitspraak die in de zaak van dezelfde verzoeker is gedaan maar door een andere nationale rechter, niet door het bevoegde administratieve orgaan in aanmerking is genomen.¹⁴

30. Ten derde zijn de formulering van de eerste prejudiciële vraag en de motivering in het verwijzingsarrest betrekkelijk beknopt en abstract. Zij bevatten geen overwegingen naast de algemene vraag of het model van rechtsbescherming in de zin van artikel 68, lid 5, van de wet inzake het recht op asiel is toegestaan volgens het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.

31. Bij gebreke van meer specifieke elementen, denk ik dus dat de arresten Alheto en Torubarov die ondertussen door het Hof zijn gewezen een volledig antwoord bevatten op de eerste vraag van de verwijzende rechter. Gelet op die arresten, is het antwoord tweërlei.

32. Ten eerste volgt uit het arrest Alheto dat het bestaan van een rechtsprekend model op basis van de bevoegdheid om administratieve beslissingen nietig te verklaren als zodanig geen inbreuk vormt op het vereiste van een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het staat de lidstaten vrij om naar eigen goeddunken een model voor onderzoek door een rechterlijke instantie vast te stellen. Zij moeten echter ook waarborgen dat, in het geval een dossier na de nietigverklaring van een eerste beslissing naar het bevoegde administratieve orgaan wordt terugverwezen, spoedig een nieuwe beslissing zal worden genomen die verenigbaar is met de beoordeling in de uitspraak.

33. Ten tweede volgt uit het arrest Torubarov dat, in het geval een rechterlijke beslissing waarin de rechter een volledig en ex nunc onderzoek heeft verricht naar de behoefte aan internationale bescherming niet in aanmerking is genomen in een opvolgende beslissing van het bevoegde administratieve orgaan, de rechter die beslissing *moet* wijzigen en zijn eigen beslissing in de plaats moet stellen van beslissingen van het administratieve orgaan en daarbij de nationale bepaling die hem verhindert dit te doen buiten toepassing moet laten.

34. Deze verduidelijkingen vormen mijns inziens een afdoend antwoord op de eerste prejudiciële vraag.

35. Mijn eerste voorlopige conclusie is derhalve dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest en het daarin vervatte recht op een doeltreffende voorziening in rechte, aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale bepaling die rechterlijke instanties niet de bevoegdheid toekent om bestuurlijke beslissingen die

¹² Ibid., punt 72.

¹³ Ibid., punt 77.

¹⁴ Het enige dat bekend is, is dat er inderdaad twee eerdere beslissingen zijn genomen met betrekking tot dezelfde persoon die een verzoek had ingediend (punt 14 supra).

genomen zijn op het gebied van internationale bescherming te wijzigen. Om het nuttig effect van artikel 46, lid 3, van die richtlijn te behouden en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest te waarborgen ingeval het dossier naar het bevoegde administratieve orgaan wordt terugverwezen, dient er echter binnen een korte termijn een nieuwe beslissing te worden genomen die in overeenstemming is met de beoordeling in de uitspraak waarin de eerste beslissing nietig is verklaard. Wanneer een nationale rechter na een volledig en ex nunc onderzoek van alle relevante elementen feitelijk en rechtens die zijn overgelegd door een persoon die om internationale bescherming heeft verzocht heeft geoordeeld dat, volgens de criteria in richtlijn 2011/95, deze bescherming aan de betreffende verzoeker moet worden verleend op de grond die hij of zij in zijn of haar verzoek heeft aangevoerd, maar het administratieve orgaan vervolgens een andersluidende beslissing neemt zonder vast te stellen dat er nieuwe elementen naar voren zijn gekomen die een nieuwe toetsing van de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker rechtvaardigen, moet deze rechter deze beslissing die niet overeenstemt met zijn vorige uitspraak wijzigen en zijn eigen uitspraak op het verzoek om internationale bescherming daarvoor in de plaats stellen en daarbij zo nodig de nationale bepaling die hem verhindert op die wijze te handelen buiten toepassing laten.

B. Beantwoording van de tweede vraag: geschiktheid van een termijn van zestig dagen

36. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest¹⁵, in de weg staat aan een regeling volgens welke een rechter binnen een uniforme en dwingende termijn van zestig dagen zijn toetsing van een bestuurlijke beslissing op het gebied van internationale bescherming moet beëindigen, ongeacht persoonlijke omstandigheden en zonder rekening te houden met eventuele bijzonderheden van de zaak.

37. Om te beginnen zal ik de problemen benoemen waar men bij het bepalen van algemene termijnen tegen aanloopt, zonder onderscheid te maken tussen individuele zaken (1). Vervolgens benader ik de termijn die hier aan de orde is vanuit twee complementaire invalshoeken. Ten eerste moet die termijn worden bekeken vanuit het oogpunt van de rechten die in elke afzonderlijke zaak aan personen die om internationale bescherming verzoeken dienen te worden gewaarborgd in de fase van de controle door een rechterlijke instantie (2). Ten tweede moeten ook, hoewel dit in het kader van de onderhavige zaak niet van doorslaggevend belang is, de structurele gevolgen van termijnen die mogelijk te kort zijn voor een adequate behandeling door de nationale rechter worden benoemd (3).

1. Problemen bij gerechtelijke termijnen (of waarom een standaardoplossing maar zelden geschikt is)

38. De verwijzende rechter merkt op dat in veel gevallen de termijn van zestig dagen niet – of slechts met de grootste moeite – kan worden gehaald, vooral wanneer er meerdere hoorzittingen nodig zijn om duidelijkheid te brengen in de feiten, of wanneer er extra bewijs dient te worden verkregen. De termijn kan een rechter ertoe aanzetten om in strijd met de wet te handelen, wanneer hij bijvoorbeeld – in zijn streven om de termijn na te leven – niet toekomt aan de verduidelijking van de feiten. Verzoekers moeten vaak in persoon in de rechtbank verschijnen, vergezeld door een tolk. Dit kan veel tijd kosten, vooral als er een taal wordt gesproken die in Hongarije niet courant is. Het kan zelfs nog moeilijker worden gemaakt om het proces binnen de termijn te beëindigen wanneer de verzoeker zich in een andere plaats bevindt dan die waar de rechtbank zetelt, en de rechter het noodzakelijk acht dat de verzoeker in persoon verschijnt.

39. Partijen hebben verschillende standpunten geuit over de vraag of de termijn die hier aan de orde is passend is.

¹⁵ Als eerder toegelicht in de voetnoten 4 en 5.

40. Ter terechtzitting stelde verzoeker dat de termijn die hier aan de orde is rechters in de praktijk verhindert een diepgravend en volledig onderzoek te doen. Verzoeker, die het in essentie eens is met de verwijzende rechter, gaf een opsomming van een aantal procedurele stappen die een rechter moet nemen in zaken betreffende internationale bescherming. Wanneer een nationale rechter een volledig onderzoek probeert te verrichten volgens de vereiste standaard, zal hij er in de praktijk niet in slagen de termijn van zestig dagen te eerbiedigen.

41. De Hongaarse regering meent dat de termijn die hier aan de orde is verenigbaar is met het vereiste van een doeltreffende voorziening in rechte, met name omdat de rechter gebruik kan maken van elektronische communicatiemiddelen en nieuwe technologieën om de procedure te versnellen in zaken die om een complexer onderzoek vragen.

42. De Commissie merkt op dat, aangezien er in richtlijn 2013/32 geen gemeenschappelijke regels over termijnen zijn opgenomen, deze kwestie onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt. In dat kader overweegt zij dat er niet aan het doelmatigheidsvereiste wordt voldaan, omdat de betreffende termijn uniform en verplicht is, en niet toelaat dat er rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. De Commissie verwijst in het bijzonder naar ontwerpartikel 55 in haar voorstel voor een verordening om de huidige richtlijn 2013/32 te vervangen.¹⁶ De Commissie stelt daarin voor om gemeenschappelijke regels voor termijnen te hanteren, en stelt termijnen voor van zes maanden, twee maanden en één maand, die ieder met een extra termijn van drie maanden kunnen worden verlengd. Gelet op de algemene termijn van zes maanden, meent de Commissie dat een termijn van zestig dagen niet geschikt is.

43. Tijdens de mondelinge behandeling is er een aantal belangrijke zaken opgehelderd met betrekking tot de aard van de termijn die hier aan de orde is.

44. Ten eerste is de termijn indicatief en procedureel. Hij legt aan de rechter de „morele verplichting” op om binnen die termijn uitspraak te doen. De Hongaarse regering stelde dat het niet halen van de termijn van zestig dagen geen *rechtstreekse* of *onmiddellijke* gevolgen heeft, noch met betrekking tot de zaak zelf en tot de bevoegdheid om op de zaak te beslissen (zoals een rechter die de bevoegdheid verliest om op de zaak te beslissen), noch met betrekking tot de betreffende rechter (zoals het automatisch sanctioneren van de rechter).¹⁷

45. Ten tweede is de betreffende termijn algemeen van aard (in de zin dat hij van toepassing is op alle zaken betreffende internationale bescherming) en kan hij niet worden verlengd (aangezien een mechanisme om de termijn te verlengen of aan te passen in het licht van de omstandigheden van een bepaalde zaak ontbreekt).

46. Ten derde betreft de termijn de uiterste datum waarop de uitspraak in een openbare terechtzitting moet worden voorgelezen, en niet de datum waarop het schriftelijke vonnis aan de verzoeker moet worden betekend.

47. Ten slotte heeft de Hongaarse regering erop gewezen dat de betreffende regel al tien jaar van kracht is. Deze regel dateert dus van vóór de wetswijziging van september 2015 inzake de rechterlijke bevoegdheid om bestuurlijke beslissingen te wijzigen.

¹⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (COM/2016/0467), in behandeling onder nummer 2016/0224/COD.

¹⁷ Het zorgvuldig geformuleerde antwoord van de Hongaarse regering lijkt echter ook te suggereren dat deze beweringen niet uitsluiten dat de betreffende rechter *indirecte* gevolgen zou kunnen ondervinden op een *later* tijdstip – zie hieronder bij punten 72 en 73.

48. Om te beginnen zij benadrukt dat het bestaan van termijnen voor toetsing in zijn algemeenheid *als zodanig* niet problematisch is. Termijnen komen in veel lidstaten voor.¹⁸ Bovendien is deze mogelijkheid expliciet opgenomen in artikel 46, lid 10, van richtlijn 2013/32. Het bestaan van een termijn voor het afronden van onderzoek door een rechterlijke instantie draagt zelfs bij aan de doelstelling om aanvragen voor internationale bescherming zo spoedig mogelijk te behandelen, zoals in algemene termen uiteen is gezet in overweging 18 en in artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32.

49. Buiten deze principeverklaringen van algemene strekking, namelijk dat er termijnen mogen worden vastgesteld en dat deze kunnen bijdragen aan een snellere afhandeling van procedures voor rechterlijke controle, bevat de richtlijn evenwel geen andere gemeenschappelijke voorschriften.

50. Het voorstel van de Commissie¹⁹ beoogt gedetailleerde voorschriften inzake termijnen vast te leggen. Echter, buiten het feit dat het zich nog steeds in de fase van een lopende wetgevende procedure bevindt, kan niet worden ontkend – zoals Hongarije in zijn schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven en de Commissie ter terechtzitting heeft erkend – dat niet iedereen even enthousiast was over dit specifieke voorstel.

51. Deze situatie is wellicht illustratief voor een groter, tweeledig probleem om algemene en universeel toepasbare termijnen vast te stellen voor een passende duur voor de rechterlijke toetsing.

52. Ten eerste is tijd een relatief begrip. Het is misschien geen geheim dat de verschillende rechtssystemen binnen de Europese Unie functioneren op verschillende snelheden.²⁰ Met andere woorden, waar een bepaalde duur van een procedure in de ene lidstaat aanvaardbaar is, is deze in een andere lidstaat misschien veel te kort, en in weer een andere lidstaat juist te lang.

53. Ten tweede bestaat de moeilijkheid om algemene grenzen te trekken ten aanzien van het aantal dagen of maanden waarbinnen een bepaalde gerechtelijke procedure moet worden afgerond. In de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt dit probleem onderkend, *mutatis mutandis*, wanneer beoordeeld moet worden of een bepaalde gerechtelijke procedure buitensporig lang heeft geduurd en daarmee het recht op een eerlijke behandeling krachtens artikel 6, lid 1, EVRM (fair trial) wordt geschonden. In dit verband heeft het EHRM een test op basis van verschillende criteria ontwikkeld waarmee deze rechter toetst of een bepaalde gerechtelijke procedure al dan niet onredelijk lang heeft geduurd.²¹ Een dergelijke vaststelling hangt altijd in hoge mate af van de zaak zelf: in sommige gevallen is een duur van acht jaar in overeenstemming met artikel 6 EVRM, terwijl in andere zaken een duur van drie jaar daarmee niet verenigbaar is. Het is

18 Het blijkt dat er behoorlijke verschillen bestaan in de wetgeving van de verschillende lidstaten. Sommige lidstaten hanteren geen enkele termijn, en de lidstaten die dat wel doen hanteren verschillende termijnen. Zie de onderzoeken van het European Migration Network, *EMN Ad-Hoc Query on Judicial review of appeals against international protection decisions*, op verzoek van BG EMN NCP van 11 april 2018 (inzake 22 lidstaten en Noorwegen), en *EMN Ad-Hoc Query on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2)*, op verzoek van EE EMN NCP van 13 februari 2017 (inzake 20 lidstaten en Noorwegen).

19 Zie supra, voetnoot 17.

20 Zie European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Raad van Europa, *Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data)*, CEPEJ Studies nr. 20 (online op <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>), in het bijzonder de vergelijking tussen de gemiddelde lengte van rechtszaken in geselecteerde soorten zaken in eerste aanleg in punt 9.3 (blz. 230-257).

21 Zie voor een recent voorbeeld: „De redelijkheid van de duur van een proces moet worden bepaald met het oog op de omstandigheden van de zaak, die in hun geheel beoordeeld moeten worden, en met oog voor de criteria die in de jurisprudentie van de rechtbank zijn vastgelegd, in het bijzonder de *complexiteit van de zaak, het gedrag van de verzoeker en van de betrokken autoriteiten*, en wat er voor de verzoeker in het conflict op het spel stond” (cursivering van mij), EHRM, 7 juni 2018, O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd tegen Ierland (CE:ECHR:2018:0607JUD004446016, § 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor een volledig overzicht van de rechtspraak zie bijvoorbeeld 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*, 3e uitgave, CEPEJ Studies No. 27 (online op <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>).

echter zo goed als onmogelijk om algemene en universeel toepasselijke maatstaven te bepalen met betrekking tot het aantal jaren of maanden dat als passend wordt beschouwd.²² In de rechtspraak van het Hof over dit onderwerp wordt dezelfde benadering op basis van de specifieke omstandigheden van elke zaak gehanteerd.²³

54. Gelet op het bovenstaande is het heel moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk, om in abstracto algemene en universeel toepasselijke termijnen vast te leggen voor een rechterlijke controle, of het nu gaat om een maximumduur (bij overschrijding waarvan de procedure automatisch als te lang zal worden beschouwd) of een minimumduur (waaronder iedere procedure als te kort zal worden beschouwd).

55. Ook het standpunt van de Commissie in de onderhavige zaak getuigt van deze moeilijkheid. Aan de ene kant lijkt de Commissie, in het begrijpelijke en lovenswaardige belang om een snelle controle door de rechter op het gebied van internationale bescherming te waarborgen, voorstander te zijn van maximumtermijnen in het algemeen, zoals blijkt uit haar wetgevingsvoorstel.²⁴ Aan de andere kant kon de Commissie, toen zij werd geconfronteerd met een specifieke kwestie rond een (inderdaad aan de korte kant zijnde) termijn, een zeker gevoel van ongemak niet verbergen. Dit ongemak betreft echter niet beslissingen die *buiten* die termijn werden gegeven, maar juist die welke *binnen* die termijn werden gegeven. Dit impliceert dat er met enige achterdocht wordt gekeken naar een rechter zich aan de termijn houdt, als een mogelijke indicatie dat hij overhaast en onprofessioneel te werk is gegaan. Niettemin zijn er zaken die wel degelijk redelijk snel behandeld *kunnen* worden, en de ene rechter werkt ongetwijfeld harder dan de ander.

56. Hier ligt het probleem dat inherent is aan termijnen. Zij kunnen zeker helpen om zaken te versnellen. Maar zij dragen ook het risico in zich dat er een verdeling ontstaat in twee (even verdachte) categorieën: zaken die de verdenking op zich laden van een te trage behandeling, en zaken die verdacht zijn vanwege een te snelle behandeling. Met andere woorden: waar het termijnen betreft kan een rechter het nooit goed doen.

57. Deze bedenkingen zouden terzijde kunnen worden geschoven als er een garantie bestond dat *de juiste* termijnen door de wetgever zouden worden vastgesteld en door de rechters zouden worden geëerbiedigd. Maar dat brengt ons terug bij af en bij de (on)mogelijkheid om dergelijke universeel toepasbare termijnen vast te stellen. In plaats van deze discussie weer aan te zwengelen, spreek ik liever een paar waarschuwende woorden ten aanzien van de (niet noodzakelijkerwijs constructieve²⁵) mate van optimisme van de wetgever bij dergelijke pogingen.

58. Ondanks deze overwegingen blijft het een feit dat het de lidstaten momenteel ingevolge artikel 46, lid 10, van richtlijn 2013/32, is toegestaan termijnen vast te stellen voor de rechterlijke controle van beslissingen inzake internationale bescherming. Hongarije maakte van deze mogelijkheid gebruik en heeft een termijn vastgesteld van zestig dagen. Is dit een passende termijn?

22 Zie en vergelijk bijvoorbeeld EHRM, 23 mei 2000, Van Pelt tegen Frankrijk, (CE:ECHR:2000:0523JUD003107096, § 48), en 26 mei 1993, Bunkate tegen Nederland (CE:ECHR:1993:0526JUD001364588, §§ 21-23).

23 Zie bijvoorbeeld arresten van 26 november 2013, Gascogne Sack Deutschland GmbH (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punten 91-92 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 12 januari 2017, Timab Industries en CFPR/Commissie (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punt 169 en aldaar aangehaalde rechtspraak), of arrest van 7 juni 2017, Guardian Europe/Europese Unie (T-673/15, EU:T:2017:377, punt 134).

24 Punt 42 supra.

25 De realiteit bij een aantal nationale bestuursrechters van eerste aanleg lijkt aan te tonen dat, om een snelle afhandeling te bewerkstelligen en kwaliteit te waarborgen, het, om maar een metafoor te gebruiken, beter is minstens een wortel voor te houden dan nog een stok te creëren.

2. Een voor de zaak specifieke beoordeling die is geconcentreerd op rechten

59. Bij de beoordeling of een termijn passend is, dient de individuele zaak als uitgangspunt te worden genomen. De termijn moet het mogelijk maken de desbetreffende administratieve beslissing volledig en effectief te toetsen, volgens de vereiste normen en met eerbiediging van de procedurele rechten van de verzoeker. Echter, zelfs bij deze zaaksgebonden beoordeling zijn de bredere context en de voorwaarden waaronder de rechtsprekende taak wordt uitgeoefend op nationaal niveau ook relevant.

60. Naast de concrete waarborgen die in dit verband in het Handvest zijn vastgelegd (waarvan andere rechten, afhankelijk van de specifieke configuratie van elke zaak, relevant kunnen zijn), zijn het vereiste niveau van de rechterlijke toetsing en de specifieke procedurele rechten ook voorzien in afgeleide wetgeving, in het bijzonder in richtlijn 2013/32.

61. Verzoekers hebben recht op een volledig en ex nunc onderzoek, met, waar nodig, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming²⁶, alsook het recht dat hun individuele situatie en specifieke omstandigheden bij de beoordeling van hun verzoek worden betrokken (tijdens de bestuurlijke of de gerechtelijke fase).²⁷ De rechter heeft ook duidelijk gemaakt dat nationale autoriteiten verplicht zijn om in alle fasen actief met verzoekers samen te werken om de elementen te verzamelen die van belang zijn voor de beslissing.²⁸ In de onderzoeksprocedure dient voldoende tijd te worden ingeruimd om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen.

62. Ten aanzien van specifieke procedurele rechten volgt uit artikel 12, lid 1, juncto artikel 12, lid 2, van richtlijn 2013/32, dat in de onderzoeksfase onderstaande rechten van verzoekers (of het equivalent daarvan) in de toetsingsfase gewaarborgd dienen te zijn.

63. *Ten eerste* hebben zij ingevolge artikel 12, lid 1, onder b), juncto artikel 12, lid 2, van richtlijn 2013/32, recht op bijstand van een tolk. Ik wijs in dit verband op de mogelijke problemen die door de verwijzende rechter en verzoeker zijn genoemd om een (beschikbare) tolk te vinden voor weinig voorkomende talen. *Ten tweede* moet het ingevolge artikel 12, lid 1, onder c), juncto artikel 12, lid 2, van richtlijn 2013/32, verzoekers niet onmogelijk worden gemaakt om contact op te nemen met de UNHCR of met een andere organisatie die juridisch of andersoortig advies geeft. *Ten derde* moeten verzoekers en hun juridisch adviseurs krachtens artikel 12, lid 1, onder d), juncto artikel 12, lid 2, van richtlijn 2013/32 toegang krijgen tot de in artikel 10, lid 3, onder b)²⁹, bedoelde informatie en tot de informatie die verstrekt is door de deskundigen als bedoeld in artikel 10, lid 3, onder d), worden genoemd³⁰, ingeval deze informatie in aanmerking werd genomen bij het beslissing op hun verzoek. *Ten vierde* hebben verzoekers ingevolge artikel 20 van richtlijn 2013/32, recht op kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging. Krachtens artikel 22 moeten verzoekers in alle fasen van de procedure de gelegenheid krijgen om met een juridisch adviseur te overleggen. *Ten vijfde* hebben verzoekers met bijzondere behoeften en niet-begeleide minderjarigen krachtens de artikelen 24 en 25, recht op specifieke waarborgen. *Ten zesde* kan het nodig zijn (al is dit niet bij alle zaken verplicht) de verzoeker in persoon te horen³¹ of een medisch onderzoek te doen.

26 Overeenkomstig artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32. Arresten van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punten 105 en 106), en 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 51).

27 Zie in die zin arresten van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11, EU:C:2012:518, punt 77); 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 57); 25 januari 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 4 oktober 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 66).

29 Namelijk „nauwkeurige en actuele informatie” die door de autoriteiten is verkregen „uit verschillende bronnen, zoals het EASO en de UNHCR en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van verzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis”.

30 De informatie in het advies dat „het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist” heeft gevraagd „aan deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, en kind- of gendergerelateerde kwesties”.

31 In verband met de mogelijke verplichting om de verzoeker in persoon te horen in de gerechtelijke fase, zie arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punten 37 en 44-48). Zie ook, naar analogie, arrest van 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punten 32-34).

64. De verwijzende rechter vermeldt niet of sommige van deze rechten of andere rechten die krachtens het Unierecht (meer in het bijzonder krachtens het Handvest) gewaarborgd zijn, zijn geschonden in verband met de termijn die in deze wetgeving is vastgesteld voor rechterlijke controle.

65. Aangezien verdere informatie hierover ontbreekt, kan het Hof noodzakelijkerwijs slechts beperkt richtsnoeren verstrekken. In zijn algemeenheid moet de nationale rechter er echter voor zorgen dat hij (i) alle bovengenoemde toetsingscriteria en individuele rechten in het licht van de omstandigheden van het betreffende individuele geval kan garanderen, (ii) in de context van het geheel van omstandigheden en voorwaarden waarin hij zijn rechtsprekende taken moet uitvoeren.

66. Deze beide punten gaan samen. Het vaststellen en daadwerkelijke toepassen van termijnen hangt samen met de noodzaak, rekening te houden met de configuratie en de complexiteit van het individuele geval en met de algehele werkdruk en de voorwaarden waaronder de behandelende rechter zijn taak moet uitoefenen.

67. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin zelfs een krappe termijn redelijk kan zijn, zoals wanneer een rechter slechts één of een paar zaken hoeft te behandelen en hij alle benodigde technische en materiële middelen tot zijn beschikking heeft. Maar aangezien het gebruikelijke functioneren van rechtbanken in de lidstaten nogal ver van dit ideaalbeeld afstaat, moet er naast de individuele casus ook rekening worden gehouden met de werkdruk en de werkomstandigheden bij de desbetreffende rechterlijke instantie.

68. Een lidstaat mag zeker vereisen dat de rechterlijke controle op het gebied van het Unierecht snel verloopt, mits hij de organisatorische en materiële voorwaarden schept waarbinnen deze snelheid kan worden gehaald, zonder dat dat ten koste moet gaan van de kwaliteit van de juridische besluitvorming van de rechter. Daar staat tegenover dat, wanneer een lidstaat alleen maar voorziet in strikte termijnen, zonder de materiële voorwaarden te scheppen die redelijkerwijs nodig zijn om deze termijnen te eerbiedigen (bijvoorbeeld wanneer nationale rechters gelijktijdig tientallen of zelfs honderden verzoeken toegewezen krijgen bij gelijkblijvende werkomstandigheden), het vasthouden aan strikte termijnen alles behalve de waarborg van een eerlijk proces wordt.

69. Wanneer, gelet op deze elementen, de nationale rechter vaststelt dat het onmogelijk is om het volledige en ex nunc onderzoek, met inbegrip van het onderzoek van de behoefte van de verzoeker aan internationale bescherming, binnen de voorgeschreven wettelijke termijn af te ronden met inachtneming van de krachtens het Unierecht gewaarborgde rechten van de verzoeker, dient deze rechter deze bepaling uit het nationale recht buiten toepassing te laten en de toetsing zo snel mogelijk nadat de termijn is verstreken af te ronden.³²

70. Mijn tweede tussenconclusie is derhalve dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus dient te worden uitgelegd dat het aan de nationale rechter staat om na te gaan of, in de bij hem aanhangige zaak, de termijn die in de nationale wetgeving voor de rechterlijke toetsing is vastgesteld passend is, waarbij hij rekening houdt met zijn verplichting om een volledig en ex nunc onderzoek te doen, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming krachtens richtlijn 2011/95, en hij de rechten van de verzoeker als bepaald in met name richtlijn 2013/32 waarborgt. Wanneer de nationale rechter van oordeel is dat deze rechten niet kunnen worden gewaarborgd in het licht van de specifieke omstandigheden van de zaak of in het licht van de algehele omstandigheden waaronder die rechter zijn taken moet uitvoeren, zoals wanneer er een bijzonder groot aantal verzoeken gelijktijdig wordt ingediend, dan dient deze rechter de voorgeschreven termijn buiten toepassing te laten en het onderzoek zo snel mogelijk af te ronden nadat deze termijn is verstreken.

³² Zie voetnoot 33 supra met betrekking tot de rechtstreekse werking van zowel artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 als artikel 47 van het Handvest.

71. Ik moet hieraan toevoegen dat, als het inderdaad nodig is om een nationale regel waarbij een termijn is vastgesteld voor de rechterlijke toetsing buiten toepassing te laten, dit ultima ratio geen directe of indirecte negatieve gevolgen mag hebben voor de rechter die deze beslissing geeft. Hieronder bespreek ik de mogelijke indirecte gevolgen.

3. Structureel oogpunt (en slotopmerkingen)

72. Ter terechtzitting heeft de Hongaarse regering nadrukkelijk verklaard dat een rechter die zich niet aan de betreffende termijn houdt, hiervan geen *rechtstreekse* of *onmiddellijke* gevolgen zal ondervinden.

73. Tijdens deze terechtzitting heeft verzoeker het Hof evenwel gewezen op een aantal mogelijke, min of meer *indirecte* en *latere* gevolgen. Verzoeker voert aan dat een rechter die zich niet houdt aan de betrokken termijnen hiervan waarschijnlijk gevolgen zal ondervinden in zijn werkomstandigheden en bij periodieke functioneringsgesprekken. Het kan gevolgen hebben voor zijn salaris en promotiekansen. In het geval dat de betrokken rechter er meerdere keren niet in slaagt zich aan de termijn te houden, kan hij worden onderworpen aan een nadere (buitengewone) evaluatie en riskeert hij een berisping of uiteindelijk een ontheffing uit zijn functie.³³

74. In het kader van de onderhavige zaak zou het antwoord op de tweede vraag van de verwijzende rechter moeten berusten op een op de rechten geconcentreerde en voor de zaak specifieke beoordeling van de betrokken termijn zoals in het vorige deel is beschreven: is het mogelijk om binnen de mate van het redelijke het krachtens het Unierecht vereiste onderzoek te doen gelet op het individuele geval en het totale aantal zaken dat de betreffende rechter moet afdoen?

75. Naast de individuele benadering van dergelijke termijnen die is gericht op de rechten van de verzoeker, is er ook nog de meer algemene structurele vraag van het gevolg van dergelijke termijnen op de kwaliteit van de controle en het nationale functioneren van de rechterlijke macht. Het aandachtspunt van deze beoordeling verschuift van de wettelijke bescherming in de individuele zaak naar structurele kwesties en het functioneren van het systeem.³⁴

76. Deze overwegingen zijn weliswaar valide en belangrijk, maar het is niet aan het Hof om hierover in de onderhavige zaak te speculeren. Buiten de beweringen van verzoeker bevat noch de verwijzingsbeslissing, noch enige andere informatie die aan het Hof is voorgelegd aanwijzingen voor het bestaan van dergelijke structurele kwesties. Om die reden denk ik dat, zoals in het vorige deel is gesuggereerd, een nuttig en afdoende antwoord kan worden gevonden door zich te concentreren op de individuele zaak, waarbij zij aangetekend dat het voor de betreffende rechter geen *indirecte* en *toekomstige* gevolgen mag hebben indien hij om een rechtvaardige reden een onredelijke termijn niet naleeft.

77. Tot slot wil ik eraan herinneren dat het bestaan van termijnen voor een rechterlijke controle *als zodanig* een redelijk gebruikelijke praktijk is, die geen problemen oplevert. Het spreekt ook voor zich dat een rechter die zijn taak niet naar behoren uitvoert – en daar valt ook het hanteren van redelijke termijnen onder – daarvan de noodzakelijke gevolgen voor zijn positie zal moeten dragen. Zo kan hij tot op zekere hoogte worden berispt binnen het interne beoordelingssysteem van de desbetreffende rechterlijke instantie. Hem kan het voorzitterschap van een kamer worden ontzegd (of promotie naar een hogere rechtbank), of andere taken binnen de rechtbank die gerelateerd zijn aan de verdiensten van een rechter. In dit opzicht verschilt het beroep van rechter niet van veel andere beroepen.

³³ Ik begrijp dat een dergelijke ontheffing, zoals in een aantal andere lidstaten het geval is, zou kunnen volgen op disciplinaire maatregelen tegen de betreffende rechter. Het niet-naleven van toepasselijke termijnen wordt in een aantal rechterlijke instanties beschouwd als een tuchtvergrijp.

³⁴ Beide gezichtspunten zijn complementair, maar vereisen verschillende soorten bewijs en juridische argumenten. Zie mijn conclusie in de zaak Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punt 57-61).

78. De onderhavige kwestie gaat dus niet over de vraag of er juridische termijnen mogen worden gehanteerd in zaken betreffende internationale bescherming (ja, dat mag), maar hoe lang deze termijnen redelijkerwijs mogen zijn en – in het verlengde daarvan – met welk doel zij mogen worden gesteld. Over beide laatstgenoemde punten moeten er ter afsluiting nog twee zaken worden opgemerkt.

79. Ten eerste heb ik gewaarschuwd voor een buitensporig optimisme van de wetgever bij het vaststellen van universele termijnen. Wanneer de loutere toekenning van prioriteit aan bepaalde soorten zaken echter als niet afdoende wordt beschouwd en er daarvoor in de plaats voor vaste juridische termijnen wordt gekozen, dan is het belangrijkste punt niet per se de lengte van de termijnen, maar eerder hoe zij zijn vormgegeven en hoe zij worden toegepast. Het is problematisch om een eenheidsmaat te hanteren. Termijnen moeten dus niet alleen een *redelijke* duur hebben gelet op het totale aantal zaken dat bij een rechtbank of een individuele rechter op de rol staat, maar zouden ook *flexibel* moeten zijn, in die zin dat er rekening wordt gehouden met het specifieke karakter en de complexiteit van een bepaalde zaak en dat een termijn – waar nodig – kan worden verlengd. Of eenvoudiger gezegd: rechtszaken zijn geen lopendebandwerk.

80. Ten tweede heeft het Hof herhaaldelijk gewezen op de verplichting van de lidstaten krachtens artikel 19, lid 1, VEU om passende voorwaarden te scheppen en in stand te houden, waarbij de onafhankelijkheid van de rechter is gewaarborgd en waarbij een rechter zijn taken zodanig kan uitoefenen dat de doeltreffende bescherming van de rechten van het individu binnen het Unierecht gewaarborgd is.³⁵

81. Puur hypothetisch gesproken: een systeem waarin de hoeders van de wet zelf gedwongen zouden zijn om in strijd met de wet te handelen zou niet bepaald in overeenstemming zijn met de normen van artikel 19, lid 1, VEU. Bovendien, als aan rechters – al dan niet rechtstreeks – ooit de verplichting zou worden opgelegd om relatief korte termijnen na te leven³⁶, dan moeten solide waarborgen worden gecreëerd om te zorgen voor strikte gelijkheid bij de toepassing ervan en voor het voorkomen van elk mogelijk misbruik door een selectieve (niet-)nakoming van verplichtingen waar onmogelijk aan voldaan kan worden wel aan de ene en niet aan de andere rechter op te leggen.

V. Conclusie

82. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging de vragen van de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het daarin neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dient aldus te worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale bepaling die rechterlijke instanties niet de bevoegdheid toekent om bestuurlijke beslissingen die genomen zijn op het gebied van internationale bescherming te wijzigen. Om het nuttig effect van artikel 46, lid 3, van die richtlijn te behouden en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest te waarborgen ingeval het dossier naar het bevoegde administratieve orgaan wordt terugverwezen, dient er echter binnen een korte termijn een nieuwe beslissing te worden genomen die in overeenstemming is met de beoordeling in de uitspraak waarin de eerste beslissing nietig is verklaard. Wanneer een nationale rechter na een volledig en ex nunc onderzoek van alle relevante elementen feitelijk en rechtens die

³⁵ Zie met name arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, in het bijzonder punten 32-37); 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, in het bijzonder punten 50-53), en 4 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de hoogste rechter) (C-619/18, EU:C:2019:531, in het bijzonder punten 47-50, 54 en 55, en 71 e.v.).

³⁶ Op een wijze als bedoeld in punt 73 van deze conclusie.

zijn overgelegd door een persoon die om internationale bescherming heeft verzocht heeft geoordeeld dat, volgens de criteria in richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, deze bescherming aan de betreffende verzoeker moet worden verleend op de grond die hij of zij in zijn of haar verzoek heeft aangevoerd, maar het administratieve orgaan vervolgens een andersluidende beslissing neemt zonder vast te stellen dat er nieuwe elementen naar voren zijn gekomen die een nieuwe toetsing van de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker rechtvaardigen, moet deze rechter deze beslissing die niet overeenstemt met zijn vorige uitspraak wijzigen en zijn eigen uitspraak op het verzoek om internationale bescherming daarvoor in de plaats stellen en daarbij zo nodig de nationale bepaling die hem verhindert op die wijze te handelen buiten toepassing laten.

- 2) Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, moet aldus worden uitgelegd dat het aan de nationale rechter staat om na te gaan of, in de bij hem aanhangige zaak, de termijn die in de nationale wetgeving voor de rechterlijke toetsing is vastgesteld passend is, waarbij hij rekening houdt met zijn verplichting om een volledig en ex nunc onderzoek te doen, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming krachtens richtlijn 2011/95, en hij de rechten van de verzoeker als bepaald in met name richtlijn 2013/32 waarborgt. Wanneer de nationale rechter van oordeel is dat deze rechten niet kunnen worden gewaarborgd in het licht van de specifieke omstandigheden van de zaak of in het licht van de algehele omstandigheden waaronder die rechter zijn taken moet uitvoeren, zoals wanneer er een bijzonder groot aantal verzoeken gelijktijdig wordt ingediend, dan dient deze rechter de voorgeschreven termijn buiten toepassing te laten en het onderzoek zo snel mogelijk af te ronden nadat deze termijn is verstreken.”