



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 6 април 2017 година¹

Дело C-348/16

Moussa Sacko

срещу

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale di Milano (Съд на Милано, Италия)

„Преюдициално запитване — Убежище — Тълкуване на членове 12, 14, 31 и 46 от Директива 2013/32/ЕС — Право на ефективни правни средства за защита — Постановен след изслушване на заинтересованото лице отказ на административен орган по молба за предоставяне на статут на бежанец — Възможност съдебната жалба да бъде отхвърлена без изслушване на заинтересованото лице“

1. За първи път (ако не греша) Съдът е сезиран с въпрос относно съвместимостта с Директива 2013/32/ЕС² на национална правна уредба, която допуска съдебната жалба на търсецо убежище лице срещу решението за отказ по молбата му за международна закрила да се отхвърли като недопустима или да се отхвърли направо, без разследване.
2. Запитващата юрисдикция посочва, че в този случай жалбата на лицето, подало молба за убежище, е „очевидно неоснователна“, както и че „отказът на административния орган“, постановен по молбата му, „следователно не може да бъде преодолян“. При все че в тази хипотеза националната правна уредба ѝ дава право да отхвърли жалбата като недопустима или да я отхвърли, без да провежда разследване, запитващата юрисдикция се пита дали подобно разрешение не е в разрез с Директива 2013/32. По-конкретно, запитващата юрисдикция иска да разбере дали отхвърлянето на жалбата без провеждане на разследване на практика не лишава кандидата от правото на ефективна защита, гарантирано с член 46, параграф 3 от Директивата.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60, наричана по-нататък „Директива 2013/32“).

I. Правна уредба

1. Правото на Съюза

Директива 2013/32

3. Съгласно член 1 целта на Директива 2013/32 е „да се определят общи процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила съгласно Директива 2011/95/ЕС“³.

4. В съображения 18, 20 и 60 от същата директива се посочва:

„(18) В интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите международна закрила е по молбите за международна закрила да бъде вземано решение възможно най-бързо, без това да засяга точността и пълнотата на тяхното разглеждане“.

„(20) При точно определени обстоятелства, когато съществува вероятност дадена молба да е неоснователна или когато са налице сериозни опасения за националната сигурност или обществения ред, държавите членки следва да са в състояние да ускорят процедурата по разглеждане, по-специално чрез въвеждане на по-кратки, но разумни срокове за определени процедурни стъпки, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането, както и ефективният достъп на кандидата до основни принципи и гаранции, предвидени в настоящата директива“.

„(60) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати в Хартата. По-специално, целта на настоящата директива е да се осигури пълното зачитане на човешкото достойнство и да се насърчи прилагането на членове 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 и 47 от Хартата и тя трябва да бъде приложена по съответния начин“.

5. В член 2, буква в) от Директивата е дадено следното определение:

„кандидат“ означава гражданин на трета страна или лице без гражданство, който/което е подал/о молба за международна закрила, по отношение на която все още не е взето окончателно решение“.

6. Член 12, включен в глава II („Основни принципи и гаранции“), предвижда:

„1. По отношение на процедурите по глава III държавите членки гарантират, че всички кандидати се ползват от следните гаранции:

а) преди разглеждането на тяхната молба за убежище те трябва да бъдат информирани относно процедурата, която се прилага, относно правата и задълженията им по време на процедурата, както и относно последствията, които могат да произтекат от неспазването на техните задължения или отказа да сътрудничат на органите [...];

[...]

³ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9, наричана по-нататък „Директива 2011/95“).

- г) на тях и на техните правни или други съветници [...] се предоставя достъп до информацията, посочена в член 10, параграф 3, буква б), и до информацията, предоставена от експертите, посочени в член 10, параграф 3, буква г), когато решаващият орган е взел тази информация под внимание при вземането на решение по тяхната молба;
- д) в писмена форма се съобщава, в приемлив срок, решението на решаващия орган по молбата [...];
- е) в случай че не се ползват от помощта или представителството на правен или друг съветник, те следва да бъдат информирани за резултата от решението, взето от решаващия орган, на език, който те разбират или за който има разумно основание да се счита, че разбират. В предоставената информация се посочват възможностите за обжалване на отрицателното решение [...].

2. По отношение на процедурите по глава IV държавите членки гарантират, че всички кандидати се ползват с гаранции, които са равностойни на тези по параграф 1, букви б)—д)“.

7. Член 14 („Лично интервю“), параграф 1 от Директивата предвижда:

„Преди да се произнесе решаващият орган, на кандидата се предоставя възможност за провеждане на лично интервю относно неговата молба за международна закрила [...]“.

8. Съгласно член 17 от Директивата („Докладване и записване на личното интервю“):

„1. Държавите членки гарантират, че за всяко лично интервю се изготвя подробен и фактологичен доклад, който съдържа всички съществени елементи, или стенограма.

2. Държавите членки могат да осигурят аудио- или аудио-визуално записване на личното интервю. Когато е направено аудио- или аудио-визуално записване на интервюто, държавите членки гарантират, че записът или стенограма от него са на разположение във връзка с досието на кандидата.

3. Държавите членки гарантират, че кандидатът има възможност да прави коментар и/или да предостави разяснения в устен и/или писмен вид по отношение на грешки в превода или недоразумения, отразени в доклада или в стенограмата, в края на личното интервю или в определен срок, преди решаващият орган да вземе решение. За тази цел държавите членки гарантират, че кандидатът разполага с цялата информация за съдържанието на доклада или съществените елементи на стенограмата, при необходимост с помощта на устен преводач. След това държавите членки изискват от кандидата да потвърди, че съдържанието на доклада или на стенограмата отразява правилно интервюто.

[...]

5. Кандидатите или техният правен или друг съветник [...] имат достъп до доклада или до стенограмата, или когато е приложимо, до записа, преди решаващият орган да вземе решение.

[...]“.

9. Член 31, озаглавен „Процедура по разглеждане“, с който започва глава III („Първоинстанционни процедури“), предвижда:

„1. В процедурата по разглеждане държавите членки обработват молбите за международна закрила в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

2. Държавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането.

3. Държавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата.

[...] Държавите членки могат да удължат шестмесечния срок, установен в настоящия параграф, за допълнителен период, който не надвишава девет месеца, когато:

- а) се включват сложни фактически и/или материалноправни въпроси;
- б) голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца;
- в) закъснението се дължи на факта, че кандидатът не е спазил задълженията си по член 13.

[...]

8. Държавите членки могат да предвидят ускоряване на процедура по разглеждане в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II и/или нейното извършване на границата в съответствие с член 43, ако:

- а) кандидатът, при подаване на своята молба и излагането на фактите, е повдигнал въпроси, които нямат отношение към разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила [...]; или
- б) кандидатът идва от сигурна страна на произход по смисъла на настоящата директива; или
- в) кандидатът е заблудил органите, като е предоставил невярна информация или документи или е скрил информация или документи по отношение на своята самоличност и/или националност, които могат да имат отрицателно отражение за решението; или
- г) когато има вероятност кандидатът злонамерено да е пристъпил към унищожаване или подправяне на лични или пътни документи, които биха помогнали за установяването на неговата самоличност или националност; или
- д) кандидатът е представил очевидно непоследователна и противоречаща, очевидно невярна или недостоверна информация, която противоречи на проверена в достатъчна степен информация за страната на произход, и това прави неговата молба неубедителна по отношение на това дали отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила [...]; или
- е) кандидатът е внесъл последваща молба за международна закрила, която не е допустима в съответствие с член 40, параграф 5; или
- ж) кандидатът подава молба единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на предходно или предстоящо решение, което би довело до неговото репатриране; или
- з) кандидатът е влязъл незаконно или е удължил незаконно своя престой на територията на държавата членка и без уважителна причина не се е явил пред органите или не е подал молба за международна закрила възможно най-скоро, предвид обстоятелствата, свързани с неговото влизане; или

- и) кандидатът отказва да спазва задължението да даде пръстови отпечатъци [...]; или
- й) може да има сериозни причини, поради които да се смята, че кандидатът представлява опасност за националната сигурност или обществения ред на държавата членка; или кандидатът е бил принудително изгонен поради сериозни причини, свързани с националната сигурност или обществения ред по националното право.

9. Държавите членки определят срокове за вземане на решение в рамките на процедурата на първа инстанция съгласно параграф 8. Тези срокове са разумни.

[...]“.

10. Съгласно член 32, параграф 2 от Директивата:

„[В] случаите на неоснователна молба, в които се прилагат някои от обстоятелствата, които са изброени в член 31, параграф 8, държавите членки могат също така да приемат определена молба като очевидно неоснователна, когато тя е определена като такава в националното законодателство“.

11. Глава V („Процедури за обжалване“) от Директивата включва само една разпоредба (член 46), озаглавена „Право на ефективна защита“, която предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу следното:

- а) решение относно тяхната молба за международна закрила, включително за решение, с което:
 - i) се установява, че молбата е неоснователна във връзка със статут на бежанец и/или статут на лице под субсидиарна закрила;
 - ii) се установява, че молбата е недопустима съгласно член 33, параграф 2;
 - iii) е взето на границата или в транзитни зони на държава членка, както е описано в член 43, параграф 1;
 - iv) не провежда разглеждане съгласно член 39;
- б) отказ от повторно откриване на процедурата по разглеждане на молбата, след като това разглеждане е било прекратено съгласно членове 27 и 28;
- в) решение за отнемане на международна закрила съгласно член 45.

2. Държавите членки гарантират, че лицата, за които решаващият орган признава, че отговарят на условията за субсидиарна закрила, имат право на ефективна защита, съгласно параграф 1, срещу решение да се счете за неоснователна молба във връзка със статут на бежанец.

[...]

3. С цел спазване на разпоредбите на параграф 1 държавите членки гарантират, че ефективната защита предвижда цялостно и ех пипс разглеждане на фактите и правните въпроси, включително, когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95/ЕС, най-малкото в процедури по обжалване пред първоинстанционен съд.

4. Държавите членки предвиждат разумни срокове и други необходими правила, за да може кандидатът да упражни своето право на ефективна защита съгласно параграф 1. Сроковете не може да правят невъзможно или прекалено трудно упражняването на това право.

Държавите членки могат също да предвидят преразглеждане *ex officio* на решения, взети съгласно член 43.

[...]“.

2. Национално право

12. Съгласно акта за преюдициално запитване в областта на международната закрила италианското право предвижда административна фаза, в която комисия от експерти разглежда молбата след разговор с кандидата, и съдебна фаза, в която кандидатът, чиято молба не е удовлетворена, може да оспори решението за отказ на административния орган.

13. Член 19 от Законодателен декрет № 150 от 2011 г.⁴, в редакцията след изменението му със Законодателен декрет № 142 от 2015 г.⁵, предвижда:

„1. Делата, образувани по жалби срещу решенията, посочени в член 35 от Законодателен декрет № 25 от 28 януари 2008 г., се разглеждат по реда на спешното производство, освен ако в настоящия член не е предвидено друго.

[...]

3. Жалбата, под страх от оставяне без разглеждане, се подава в срок от тридесет последователни дни, считано от датата на съобщаване на решението или в срок от шестдесет дни в случаите, когато кандидатът пребивава в друга държава; [...]

4. Жалбата спира изпълнението на обжалваното решение, освен в случаите, в които е подадена:

[...]

b) срещу решение, с което молбата за международна закрила е обявена за недопустима;

c) срещу решение, с което молбата е отхвърлена като очевидно неоснователна [...];

[...]

6. Съдебният секретар връчва препис от жалбата и разпореджанието за насрочване на съдебното заседание на заинтересованото лице и на Министерство на вътрешните работи [...], както и на прокуратурата.

[...]

⁴ Законодателен декрет Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzioni e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n.° 69 (Допълнителни разпоредби към Гражданскопроцесуалния кодекс в областта на намаляване и опростяване на гражданскоправните установителни производства по смисъла на член 54 от Закон № 69 от 18 юни 2009 г.), GURI № 220 от 21 септември 2011 г.

⁵ Законодателен декрет Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Транспониране на Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, както и на Директива 2013/32/ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила), GURI № 214 от 15 септември 2015 г.

8. Комисията, постановила обжалваното решение, има право да предостави всички актове и документи, които счете за необходими за целите на разследването, а съдът може, включително служебно, да извърши необходимото за решаване на делото разследване.

9. До шест месеца от подаване на жалбата съдът се произнася въз основа на съществуващите към момента на постановяване на решението данни с определение, с което отхвърля жалбата или предоставя на жалбоподателя статута на бежанец или на лице, на което се предоставя субсидиарна закрила.

[...]“.

II. Факти и развитие на главното производство

14. Г-н Sacko, гражданин на Мали, пристига в Италия на 20 март 2015 г. и подава молба за убежище. На 10 март 2016 г. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (Териториална комисия за предоставяне на международна закрила; наричана по-нататък „Териториалната комисия“) провежда лично интервю с него.

15. На 5 април 2016 г. Териториалната комисия уведомява г-н Sacko, че отхвърля молбата му за международна закрила и съответно, че отказва да му предостави статут на бежанец или ползване на субсидиарна закрила. Като мотиви на решението са посочени обстоятелството, че молбата се основава на чисто икономически причини и липсата на *fumus persecutionis*.

16. На 3 май 2016 г. г-н Sacko подава пред запитващата юрисдикция жалба срещу решението на Териториалната комисия. В нея той повтаря мотивите, изложени в първоначалната молба, и прави абстрактно позоваване на положението в Мали, без да го свързва по какъвто и да е начин с конкретното си индивидуално положение.

17. Запитващата юрисдикция счита, че жалбата е очевидно неоснователна. Според нея и по думите ѝ „установено [е] (и се оказва вярно след приключване на разглеждането), че [г-н] Sacko е подал молба за международна закрила, подтикнат от положението си на крайна бедност. Положението на бедност обаче само по себе си не е основание за предоставяне на мерките, предвидени от националното право, а именно т.нар. хуманитарна закрила [...]. В крайна сметка [настоящият съд] счита, че жалбата може да се отхвърли без разследване, тоест без ново изслушване на молителя“.

18. Запитващата юрисдикция поддържа, че щом като кандидатът е бил изслушан в административната фаза на производството, съдебната му жалба може да бъде отхвърлена или уважена, без да е необходимо ново изслушване. Suprema Corte di Cassazione (Върховен касационен съд) е потвърдил това тълкуване на закона, основавайки се на изменената редакция на член 19 от Законодателен декрет № 150/2011 г.

19. Съгласно акта за преюдициално запитване член 19, алинея 9 от Законодателен декрет № 150/2011 г. въвежда алтернативен „нов начин за вземане на решение“, а именно — постановяване на „решение без разследване“ въз основа на „съществуващите към момента на постановяване на решението данни“. Това означава, че като алтернатива на процедурата по алинея 6 на същата разпоредба съдът може направо да отхвърли или да уважи жалбата по-специално когато счете, че представените по делото доказателства ще доведат до приемане на решение, което не би се променило, независимо от провеждането на ново интервю с кандидата.

20. Въпреки това запитващата юрисдикция се съмнява относно съвместимостта с правото на Съюза на националната правна уредба, която ѝ дава право да отхвърли жалбата като недопустима или да я отхвърли направо, без предварително изслушване, поради което отправя настоящото преюдициално запитване.

III. Преюдициалният въпрос

21. Преюдициалният въпрос, постъпил в Секретариата на Съда на 22 юни 2016 г., е следният:

„Следва ли Директива 2013/32/ЕС (по-конкретно членове 12, 14, 31, 46) да се тълкува в смисъл, че допуска процедура като италианската (член 19, алинея 9 от Законодателен декрет № 150 от 2011 г.), при която съдебният орган, сезиран от търсещото убежище лице — чиято молба, в резултат на цялостно разглеждане с изслушване, е отхвърлена от натоварения с разглеждане на молбите за убежище административен орган — може да отхвърли направо съдебната жалба, без да трябва да провежда ново изслушване на молителя, когато жалбата е явно неоснователна и няма никаква възможност за преодоляване на отказа на административния орган?“.

IV. Производството пред Съда и становища на страните

22. Освен г-н Sacko и италианското правителство писмени становища представят белгийското, чешкото, френското, унгарското и полското правителство, както и Комисията. Съдът преценява, че не е необходимо да се провежда устната фаза на производството.

23. Г-н Sacko счита, че член 19, параграф 9 от Законодателен декрет № 150 от 2011 г. не допуска съдебна жалба да бъде отхвърлена без разследване и изслушване, а само въвежда изискването, в полза на кандидата, жалбата му да бъде разгледана и решена в кратък срок, без обаче да се накърняват присъщите на правото на ефективна защита гаранции. Според него гарантираното с член 46 от Директива 2013/32 право не допуска за целите на бързината на производството да се пожертва разглеждането по същество, нито да се пропусне изслушването на кандидата, за да се прецени неговото положение.

24. Държавите членки, взели участие в производството, споделят становището, че макар изслушването на кандидата да е задължително в административната фаза, същото, при определени условия, може да бъде пропуснато в съдебната фаза.

25. Въпреки това становището на държавите членки не е лишено от нюанси.

26. Така италианското правителство защитава тезата, че член 19 от Законодателен декрет № 150 от 2011 г. въвежда производство, което, макар да не предвижда изрично възможността за изслушване, представлява ефективно правно средство за защита и не ограничава националният съд, ако прецени за необходимо и след като се мотивира, да реши да изслуша кандидата.

27. Според италианското правителство нито Директива 2013/32, нито общите принципи на правото на Съюза в областта на справедливия съдебен процес налагат общо и универсално задължение за провеждане на процедура по изслушване в съдебната фаза. Освен това тази фаза трябва да приключи в разумен срок.

28. Според белгийското правителство, независимо дали молбата или жалбата са очевидно неоснователни, Директива 2013/32 не предвижда изискване за изслушване в съдебната фаза. С оглед на гаранциите, които самата Директива предоставя, за да се осигури записването на интервюто, проведено в административната фаза, европейският законодател е преценил (логично), че не е необходимо да се въвежда изискване за провеждане на второ изслушване в съдебната фаза, за да се гарантира задълбочено разглеждане на фактическите и правни основания, на които се позовава кандидатът.

29. Според чешкото правителство правото на изслушване се упражнява в административната фаза, като нито от член 46 от Директива 2013/32, нито от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) следва, че правото на ефективни правни средства за защита налага, при всички положения, провеждането на второ интервю, още повече в случаите, когато съдебната жалба е очевидно неоснователна. Обратното би послужило единствено за изкуствено удължаване на производството.

30. Френското правителство счита, че както от структурата на Директива 2013/32, така и от подготвителните работи по приемането ѝ ясно се установява, че изслушването на заинтересованото лице в съдебната фаза не е задължително процесуално действие, като на държавите членки е предоставена възможността да предвидят провеждането му в съответствие с принципа на процесуалната автономия. Това правителство добавя, че предвид липсата на еквивалентна жалба в националното право, позоваването на принципа на равностойност би било неуместно. Що се отнася до принципа на ефективност, гаранциите по член 46, параграф 3 от Директивата трябва при всички положения да се спазват; включително при отхвърляне на жалбата без предварително изслушване, което не е необходимо условие за спазването на тези гаранции.

31. Унгарското правителство се позовава на практиката на Съда относно Директива 2008/115/ЕО⁶. То твърди, че изслушването в съдебната фаза не е задължително и може да бъде пропуснато в случаи като този по главното производство. При всички положения италианската правна уредба ще бъде съвместима с правото на Съюза, при условие че не изключва възможността съдът да изслуша кандидата, когато счете това за необходимо.

32. Полското правителство твърди, че възможността за изслушване в съдебната фаза е предоставена на преценката на държавите членки, които са длъжни да спазват принципите на равностойност и еквивалентност, както и правото на ефективни правни средства за защита. Според посоченото правителство тези принципи поначало няма да бъдат нарушени при евентуалното отхвърляне на съдебната жалба без провеждане на изслушване, при условие че кандидатът е бил изслушан в административната фаза. Изложеното, наред с останалото, е съвместимо и с преследваната от самата Директива 2013/32 цел за бързина на производството.

33. Според Комисията нито една разпоредба на правото на Съюза не предвижда условията, при които трябва да се гарантира правото на изслушване в дадено производство. Това трябва да се направи от националното право при спазване на принципите на ефективност и равностойност. Комисията посочва, че за да се прецени дали изслушването е задължително в съдебната фаза, трябва да вземат предвид характерните особености на процедурата за предоставяне на убежище като цяло, както и обстоятелствата, които могат да обосноват неговото пропускане.

⁶ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98)

34. Комисията твърди, че както е постановил Европейският съд по правата на човека („ЕСПЧ“), правото на изслушване е основен принцип, който може да бъде нарушен само при наличието на изключителни обстоятелства. Фактът, че административният орган е отхвърлил молбата като очевидно неоснователна, не представлява такова обстоятелство. Такива обстоятелства не са и забавянето на процедурата и допълнителните разходи за провеждане на изслушването.

35. В крайна сметка според Комисията изслушването трябва да се счита за правило, макар и не абсолютно. В особени случаи, когато молбата за убежище почива само на икономически основания, фактичката обстановка не е сложна, няма оспорване на фактите и са били спазени задължителните гаранции в административната фаза, изключението от това правило би отговорило на целта за бързина, посочена в двадесето съображение от Директива 2013/32.

V. Анализ

36. На пръв поглед поставеният от Tribunale di Milano (Съд на Милано, Италия) въпрос е съвсем ясен: дали е съвместима с Директива 2013/32 национална правна уредба, която допуска съдебната жалба срещу отказ на административния орган по молба за международна закрила да се отхвърли като недопустима или да се отхвърли направо, без разследване.

37. С изложението на мотивите за отправянето му обаче въпросът става малко по-сложен. Всъщност съмненията изглежда не се отнасят общо до „правото на изслушване“ или „правото на лице да бъде изслушано“, а до специфично проявление или вариант на това право, което се състои в „правото на интервю“ или „правото на лично изслушване“⁷.

38. Въпросът на запитващата юрисдикция се свежда до евентуалната необходимост кандидатът за убежище отново да бъде изслушан *лично* в рамките на съдебното производство, в което същият оспорва административното решение за отхвърляне на неговата молба.

39. Както ще се опитам да обясня по-нататък, „правото на лично изслушване“, като разновидност на категорията „право на изслушване“, заема самостоятелно място в рамките на административната фаза на процедурата за предоставяне на убежище. В съдебната фаза обаче възниква правото на жалбоподателя да изложи (и в същата степен — да бъде изслушан) пред съда доводите в защита на своите искания, което право не може да бъде приравнено на правото на *лично* изслушване.

40. Както за запитващата юрисдикция, така и за правителствата, представили писмени становища, няма съмнение, че провеждането на лично интервю е задължително в административната фаза.

⁷ Семантичните проблеми (и тези при превода), свързани с посочените изрази, са обсъдени от генералния адвокат Mengozzi в заключението му по дело М. (С-560/14, EU:C:2016:320): „В текста на италиански език на практиката на Съда понякога се използва терминът „diritto al contraddittorio“ (вж. например решение от 22 ноември 2012 г., М., С-277/11, EU:C:2012:744, т. 82, 85 или 87), друг път се използва изразът „diritto di essere sentiti“ (вж. например решения от 10 септември 2013 г., G. и R. (С-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 27, 28 или 32) или от 17 март 2016 г., Bensada Benallal (С-161/15, EU:C:2016:175, т. 21 или 35), а понякога терминът „diritto di essere ascoltato“ (вж. например решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida (С-249/13, EU:C:2014:2431, т. 1, 28 или 30); този термин съответства на използвания в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и съответства буквално на горепосочените термини в текста на френски, английски, немски и испански език. Въпросното право, което произхожда от латинските изрази „audi alteram partem“ или „audiatur et altera pars“, е процесуално право — израз на по-общото право на защита [...]“.

41. Всъщност, разпоредбата на член 14, параграф 1 от Директива 2013/32 е пределно ясна, когато предвижда, че в административната фаза „на кандидата се предоставя възможност за провеждане на лично интервю относно неговата молба за международна закрила“⁸. Такава възможност е била предоставена и на г-н Sacko, с който Териториалната комисия е провела лично интервю.

42. Член 46 от Директива 2013/32 обаче, чийто предмет е съдебната процедура за защита срещу отказа по молбата, не предвижда провеждането на това интервю. Посочената разпоредба гарантира „право на ефективна защита пред съд“ (параграфи 1 и 2), която „предвижда цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси“ (параграф 3). Освен това разпоредбата въвежда изискване за предвиждането на разумни срокове за упражняване на това право, които не може да правят невъзможно или прекалено трудно неговото упражняване (параграф 4), както и че жалбата поначало има суспендиращо действие (параграф 5). Въпреки това никъде не е предвидено, че тази съдебна фаза на производството трябва да включва лично интервю с кандидата.

43. Освен това член 46, параграф 4 от Директива 2013/32 не само задължава държавите членки да предвидят „разумни срокове“ за оспорване на решенията по параграф 1 от посочената разпоредба, но им дава и правото да приемат „Други необходими правила, за да може кандидатът“ да упражни своето право на ефективна защита срещу тези решения.

44. В този контекст уредбата на съдебните производства за обжалване на административните решения за отказ на молбите за убежище се вписва в рамките на процесуалната автономия на държавите членки⁹. Тяхната свобода да въвеждат процесуалните правила, които считат за подходящи, обаче не е абсолютна, тъй като е обвързана с конкретно задължение за резултат: националната процедура при всички положения трябва да осигури възможност за обжалване, което да може реално да гарантира упражняването на правото на ефективни правни средства за защита по член 47 от Хартата.

45. Както се посочва в съображение 60 от Директива 2013/32, същата „спазва основните права и принципите, признати в Хартата“ и по-специално целта ѝ е да се осигури „пълното зачитане на човешкото достойнство и да се насърчи прилагането“, наред с други, на член 47 от Хартата, като същата трябва да бъде „приложена по съответния начин“¹⁰.

8 Член 34, параграф 1 от Директива 2013/32 изрично налага и задължението за провеждане на „лично интервю относно допустимостта на молбата“ в случаите, когато решаващият орган взема решение да отхвърли същата на някое от основанията, предвидени в член 33 от тази директива.

9 Както Съдът припомня в решение от 17 март 2016 г., *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, т. 24), „ако в правото на Съюза няма правила в съответната област, такива трябва да се установят във вътрешния правов ред на всяка държава членка по силата на принципа на процесуалната автономия, при условие обаче, че тези правила не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения по вътрешното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (решение от 21 януари 2016 г., *Eturas* и др., C-74/14, EU:C:2016:42, т. 32 и цитираната съдебна практика)“.

10 Във връзка с член 39 от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242), който е непосредственият нормативен предшественик на член 46 от Директива 2013/32, в решение от 17 декември 2015 г., *Tall* (C-239/14, EU:C:2015:824, т. 51), Съдът е постановил, че „характеристиките на процедурата по обжалване, предвидена в член 39 от посочената директива, трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективната съдебна защита и предвижда, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в него условия“. В този смисъл, наред с други, решение от 18 декември 2014 г., *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, т. 45).

46. Съдът е постановил, че „правото на изслушване е неразделна част от зачитането на правото на защита“¹¹, както и че това право „гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му“¹².

47. Тази съдебна практика е постановена във връзка с отношенията между лицата и административните органи, по-конкретно в административните производства за признаване на правото на международна закрила¹³. Прилагането ѝ към съдебното производство се вписва сред елементите на правото на ефективни правни средства за защита, израз на което е правото на ефективна защита пред съд, прогласено в член 46 от Директива 2013/32.

48. За да бъде ефективно правото на обжалване по съдебен ред, „националният съд трябва да може да провери обосноваването на мотивите, въз основа на които компетентният административен орган приема, че молбата за международна закрила е неоснователна или недобросъвестна, без те да се ползват от необорима презумпция за законосъобразност“¹⁴.

49. Изхождайки от тези предпоставки, правото на изслушване в административната фаза на процедурата включва в себе си възможността лицето лично да се обърне към административния орган, за да защити своите права и интереси, преди този орган да приеме решение по молбата за предоставяне на международна закрила¹⁵. След приемането на това решение, ако административният орган отхвърли молбата на кандидата, за последния възниква правото на ефективна защита пред съд.

50. Именно такъв е разглежданият случай: следва да се изясни как трябва да протече производството, с което се предоставя достъп до съответната юрисдикция, която, в крайна сметка, трябва да се произнесе по законосъобразността на решението на административния орган, с което се отказва международна закрила.

51. В този контекст предвиденото в член 46 от Директива 2013/32 право на ефективна защита ще бъде гарантирано тогава, когато жалбоподателят (обикновено чрез правния си или друг съветник) може да изложи пред съдебния орган мотивите за незаконосъобразността на обжалваното решение и ако съдът е в състояние да провери дали това решение е обосновано.

11 Решение от 9 февруари 2017 г., М. (С-560/14, ЕУ:С:2017:101, т. 25), където са цитирани решения от 5 ноември 2014 г., Mukarubega (С-166/13, ЕУ:С:2014:2336, т. 49 и 50) и от 11 декември 2014 г., Boudjlida (С-249/13, ЕУ:С:2014:2431, т. 39 и 40).

12 Решение Mukarubega (С-166/13, ЕУ:С:2014:2336, т. 46). Както изтъква генералният адвокат Вот в заключението си по дело М. (С-277/11, ЕУ:С:2012:253, т. 81), по този начин се гарантира „компетентният орган да бъде в състояние да отчете надлежно всички релевантни елементи“.

13 Това подчертава генералният адвокат Mengozzi в точка 48 от заключението си по дело М. (С-560/14, ЕУ:С:2016:320) по отношение на субсидиарната закрила: „предвид особеностите на естеството и целите на производството за установяване на наличието на предпоставки за предоставяне на статут на субсидиарна закрила ефективният достъп до правата, произтичащи от този статут, предполага лицето да бъде поставено в положение да упражнява особено ефективно правото си на изслушване при това производство. Всъщност единствено ако молителят има действителната възможност да представи подобаващо и резултатно личната си история и контекста, в който тя се развива, като изложи пред компетентния административен орган изчерпателно и по подходящ начин всички факти и обстоятелства в подкрепа на своята молба, той ще може да разполага с ефективен достъп до правата, произтичащи от този уреден в Директива 2004/83 статут“.

14 Решение от 28 юли 2011 г., Samba Diouf (С-69/10, ЕУ:С:2011:524, т. 61).

15 Предвид значимостта на интересите, които се решават в административната фаза на производството, европейският законодател е избрал модел, който предвижда провеждане на лично интервю. Отново по думите на генералния адвокат Mengozzi от заключението му по дело М. (С-560/14, ЕУ:С:2016:320, т. 58) „личното изслушване е най-пълноценният израз на правото на изслушване. За молителя това представлява единствената възможност да изложи лично своята история и се срещне с най-квалифицираното да отчете личното му положение лице“.

52. Следователно първото условие е кандидатът за международна закрила (съответно, лицето, което му предоставя правна помощ или юридически съвети, или го представлява в съответното производство) да може да организира защитата си, ползвайки се от всички процесуални гаранции, присъщи на справедливия съдебен процес. При това положение кандидатът ще бъде *изслушан* от съдебния орган, тъй като му е предоставена възможността да изложи — не задължително устно, тъй като предвидените в закона процесуални правила може да предвиждат само писмени процедури — аргументите, които счита за уместни в подкрепа на своите искания.

53. Правото на изслушване от съдебния орган не включва обаче хипотетично „право на интервю“ в рамките на съдебното производство. Същото включва, повтарям, правото да се изложат пред съда доводите, на които се основава жалбата срещу административното решение, атакувано като накърняващо правата и интересите на съответното лице, но не и правото на това лице да бъде лично разпитано от съда, който осъществява контрол върху административния акт.

54. Това становище обаче трябва веднага да бъде уточнено. Изложеното не трябва се приема като пречка за извършване на определени процесуални действия по разследване¹⁶, както по искане на някоя от страните, така и служебно от съда, когато същият счете, че те са необходими за целите на по-доброто правораздаване. Към тези действия спада и разпитът на кандидата в рамките на съдебното производство.

55. Този разпит, разбира се, може да представлява подходящо средство за изпълнение на задължението по член 46 от Директива 2013/32, тоест в съответствие с параграф 3 от посочената разпоредба да се извърши „цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси“.

56. След като член 46 от Директива 2013/32 — за разлика от член 14 от същата директива във връзка с административната фаза — не предвижда изрично провеждането на лично интервю в хода на съдебното производство, не е задължително националното законодателство, което транспонира тази директива, да предвиди същото в съдопроизводствените си правила.

57. Освен това член 46 трябва да се тълкува в контекста на механизма за разглеждане на молбата за международна закрила, уреден в Директива 2013/32, тоест отчитайки тясната връзка между съдебното обжалване и административна фаза, която го предхожда и в хода на която лицето, подало молба за убежище, задължително трябва да бъде изслушано.

58. Ако административната фаза е протекла правилно, ще са налице достоверни данни от проведеното с кандидата интервю¹⁷, в което той е имал възможността да направи собствените си коментари, уточнения или поправки по доклада¹⁸. Доколкото този доклад или стенограмата от интервюто трябва да бъдат включени в досието, което се предоставя на разположение на съда, неговото съдържание ще представлява важен елемент за преценка от страна на последния, който трябва да извърши „цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните

16 Припомням, че член 19, параграф 8 от Законодателен декрет № 150/2011 в редакцията след неговото изменение, чийто текст е възпроизведен в точка 13 от настоящото заключение, позволява на националния съд, „включително служебно, да извърши необходимото за решаване на делото разследване“.

17 Съгласно член 17, параграф 1 от Директива 2013/32 „[д]ържавите членки гарантират, че за всяко лично интервю се изготвя подробен и фактологичен доклад, който съдържа всички съществени елементи, или стенограма“. Параграф 2 на посочената разпоредба дава възможност на държавите членки „да осигурят аудио- или аудио-визуално записване на личното интервю“, в който случай „гарантират, че записът или стенограма от него са на разположение във връзка с досието на кандидата“.

18 Член 17, параграф 3 от Директива 2013/32 предоставя на кандидата „възможност да прави коментар и/или да предостави разяснения в устен и/или писмен вид по отношение на грешки в превода или недоразумения, отразени в доклада или в стенограмата, в края на личното интервю или в определен срок, преди решаващият орган да вземе решение“. За тази цел, продължава същата разпоредба, държавите членки „гарантират, че кандидатът разполага с цялата информация за съдържанието на доклада или съществените елементи на стенограмата, при необходимост с помощта на устен преводач. След това държавите членки изискват от кандидата да потвърди, че съдържанието на доклада или на стенограмата отразява правилно интервюто“.

въпроси“, както е посочено в член 46, параграф 3 от Директива 2013/32. Тази директива, зачитаща процесуалната автономия на държавите [членки], няма за цел да ограничи в по-голяма степен от описаното действията на съда, на чиято разумна преценка се възлага деликатната задача да се произнесе окончателно относно законосъобразността на решението за отказ на административния орган.

59. В обобщение, изслушването на кандидата от съдебния орган трябва да се провежда в зависимост от нуждите на последния с оглед на задължението му да извърши „цялостно[то] разглеждане“, с цел гарантиране на ефективна правна защита на правата и интересите на търсещото убежище лице. Директива 2013/32 не е имала за цел да наложи интервюто като задължително, но не изключва възможността то да бъде проведено, в случай че съответният съд счете това за необходимо за постановяване на решението.

60. Изложеното дотук се отнася за всички съдебни производства, в които се проверява законосъобразността на административните решения за отхвърляне на молбите за международна закрила. Въпреки това съществуват крайни положения, при които недопустимостта на съдебната жалба е толкова явна и очевидна, че „цялостно[то] разглеждане“ по член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 се изчерпва единствено с преценката било на представените пред съда (тоест, в рамките на делото) писмени становища, било с обективните данни, съдържащи се в административната преписка.

61. В тези случаи на очевидна недопустимост на съдебната жалба или на също така очевидна неоснователност на искането на лицето, изискването за (второ) лично интервю, което да се добави към проведеното в досъдебната фаза на производството, е не само необосновано, но и непропорционално.

62. На практика може да е налице абсолютна недопустимост на съдебната жалба¹⁹, в който случай провеждането на интервю би било напълно безсмислено и напълно безполезно. Не виждам защо исканията за съдебен контрол в тази област, които са очевидно неоснователни или не отговарят на минималните процесуални изисквания, трябва да бъдат изключени от евентуално решение за недопустимост. В тези случаи²⁰, повтарям, е оправдано съдебното решение да се постанови, без съдът да трябва да извършва допълнително разследване в рамките на съдебното производство.

63. Извън тези хипотези, когато евентуалната неоснователност на жалбата зависи от решаването на спорни въпроси по същество на направеното искане, недопускането (или отхвърлянето) на същата задължително трябва да бъде предшествано от „разглеждане“ на съдържанието ѝ, което, за да бъде „цялостно“ по смисъла на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, трябва да се основава на достатъчно елементи за преценка. Наред с останалото, ако е необходим, личният разпит на кандидата би могъл да послужи на съда за формиране на решението му.

19 Като пример посочвам безспорно просрочените или неотговарящите на задължителните минимални процесуални изисквания жалби, които са недопустими a limine. Такива жалби могат да бъдат отхвърлени и по същество, без да е необходимо да се извършват всички обичайни процесуални действия — например, освен в други случаи, когато искането на жалбоподателя се основава на твърдения, които нямат нищо общо с условията за предоставяне на международна закрила.

20 Съдът е възприел практиката на ЕСПЧ в смисъл, че устната фаза може да бъде пропусната, „когато не са налице фактически или правни въпроси, които да не могат да бъдат правилно разрешени въз основа на административната преписка или писмените становища на страните“. Вж., наред с други, решение от 4 юни 2015 г., *Andechser Molkerei Scheitz/Комисия* (С-682/13 Р, непубликувано, ЕУ:С:2015:356, т. 46), с позоваване на решение на ЕСПЧ от 12 ноември 2012 г., *Döry c/y Швеция* (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, § 37).

64. Квалифицирането на дадена жалба като недопустима или неоснователна винаги трябва да бъде в резултат на преценка, извършена въз основа на анализ на фактическите и правни обстоятелства, изложени в тази жалба. Подобен резултат задължително ще зависи от характера на основание за отхвърляне на жалбата. При разглеждане на това основание или основания подходящите елементи за преценка може в някои случаи да се съдържат в самата жалба или в административната преписка, докато в други случаи същите ще трябва да бъдат изведени в рамките на разследване (събиране на доказателства).

65. Доколкото Директива 2013/32 предвижда задължително провеждане на интервю в административната фаза на процедурата за разглеждане на молбата за предоставяне на международна закрила, считам, че необходимост от повтаряне на същото в съдебното производство е налице само тогава, когато първото интервю в крайна сметка не е предоставило достатъчно информация на съда, който разглежда жалбата и има съмнения относно нейната основателност.

66. Според мен в случаи като току-що описания интервюто с кандидата, допуснато от съда по негова свободна преценка, ще представлява процедура, която не може да бъде пропусната за целите на бързина на производството, посочени в двадесето съображение от Директива 2013/32.

67. В подобна хипотеза причините от финансово естество (като посочените от запитващата юрисдикция²¹) също не биха били пречка за провеждане на интервю в рамките на производството. Макар двадесето съображение от Директива 2013/32 да предоставя на държавите членки възможността да ускоряват процедурата по разглеждане, не се допуска пропускането на стъпки, които са задължителни, за да се гарантира правото на ефективни правни средства за защита на жалбоподателя. Всъщност това съображение се отнася единствено до възможността за въвеждане на „по-кратки [...] срокове за определени процедурни стъпки“, без да се засяга задължението за пълнота на разглеждането на молбата и при спазване на предвидените в същата директива принципи и основни гаранции.

68. Следователно член 46 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че макар да не предвижда задължение за провеждане на интервю, едновременно с това посочената разпоредба не допуска националният законодател да забрани на съдебният орган провеждането му, когато реши, че то е необходимо за целите на цялостното разглеждане на фактическите и правни обстоятелства по молбата за предоставяне на убежище, ако счита за недостатъчна информацията от проведеното в административната фаза интервю. Процесуалните правила на държавите членки трябва да предоставят на съдилищата възможност, когато считат за необходимо, да изслушват лично кандидата в подобни хипотези.

69. В случая по главното производство запитващата юрисдикция явно няма съмнения — а тъкмо обратното — относно очевидно неоснователния характер на подадената от г-н Sacko жалба, чиято молба явно не отговаря на условията за предоставяне на международна закрила. Ако това е така, съществува възможност тази жалба да се отхвърли като недопустима или да бъде отхвърлена направо, без разследване, без кандидатът (понастоящем жалбоподател) да се изслушва повторно. По принцип подобно решение ще бъде допустимо, доколкото същото е резултат от цялостно разглеждане на всички обстоятелства по случая, сред които е и фактът, че г-н Sacko е изложил „надлежно и ефективно становището си“ по време на личното интервю, проведено в административната фаза на процедурата.

21 Страница 4, параграф 2 от италианския оригинал на акта за преюдициално запитване.

70. При прочита ѝ става ясно, че националната правна уредба (член 19, параграф 9 от Законодателен декрет № 150 от 2011 г.), както е описана от запитващата юрисдикция, не въвежда ограничение за провеждането на интервю в съдебната фаза на производството, доколкото посочената разпоредба предоставя на съдебния орган възможността да извърши необходимото за решаване на делото разследване. Ето защо няма основание тази правна уредба да се счита за несъвместима със системата за защита, предвидена в Директива 2013/32.

71. При това положение Съдът не следва да се произнася в полза на един или друг начин на тълкуване на италианската правна уредба в тази област. По-конкретно, Съдът не може да се намеси в спора, който стои в основата на акта за преюдициално запитване, възникнал в резултат на становищата на Suprema Corte di Cassazioni (Върховен касационен съд) и на запитващата юрисдикция по въпроса, още повече че, както посочва италианското правителство²², не може напълно да се изключи алтернативно тълкуване, което да е съвместимо с тълкуването, което предлагам на Директива 2013/32. При всички случаи това е въпрос, който запитващата юрисдикция следва да реши.

VI. Заключение

72. Предвид изложеното предлагам на Съда да отговори на Tribunale di Milano (Съд на Милано, Италия) по следния начин:

„Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, и по-конкретно членове 12, 14, 31 и 46 от същата, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска компетентният съдебен орган да се произнася направо, без да провежда разследване, по жалбите срещу решенията за отхвърляне на молбите за международна закрила, без да е необходимо да изслушва лично лицето, подало съответната молба, когато:

- а) жалбата е очевидно неоснователна, поради което не съществува възможност същата да бъде уважена, и
- б) решението се постановява след извършено цялостно разглеждане на фактическите и правни обстоятелства, характеризиращи положението на кандидата, включително на наличната информация от проведеното с него лично интервю в административната фаза, която съответният съдебен орган счита за достатъчна, за да се произнесе по жалбата“.

²² Точки 24 и 25 от писменото становище на италианското правителство.