



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 6. travnja 2017.¹

Predmet C-348/16

**Moussa Sacko
protiv**

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Milano (sud u Milanu, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Azil – Tumačenje članka 12., 14., 31. i 46. Direktive 2013/32/EU – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Upravno odbijanje zahtjeva za status izbjeglice nakon saslušanja podnositelja zahtjeva – Mogućnost da se bez saslušanja podnositelja zahtjeva pravni lijek proglašeni nedopuštenim”

1. Sudu se po prvi put (ako ne griješim) postavlja pitanje o tome je li Direktivi 2013/32/EU² sukladan nacionalni propis koji dopušta da se izravno proglašeni nedopuštenim ili odbije pravni lijek koji je tražitelj azila podnio protiv odbijanja svojeg zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
2. Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da je tužba osobe koja je zatražila azil u ovom slučaju „očito neosnovana” i da je „upravno odbijanje” njegova zahtjeva „stoga neopozivo”. Iako bi se u tim okolnostima, na temelju nacionalnog zakonodavstva, tužba mogla izravno proglašiti nedopuštenom ili odbiti, postavlja se pitanje je li to rješenje u skladu s Direktivom 2013/32. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev želi saznati bi li se izravnim odbijanjem podnositelju zahtjeva zapravo uskratilo pravo na učinkovit pravni lijek zajamčeno člankom 46. stavkom 3. Direktive.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

Direktiva 2013/32

3. U skladu s člankom 1. Direktive 2013/32, njezina je svrha „uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivom 2011/95/EU”³.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2013/32)

3 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/95)

4. U uvodnim izjavama 18., 20. i 60. te direktive navodi se sljedeće:

„(18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmat[r]anja koje se provodi.”

„(20) U dobro utvrđenim okolnostima, kada se smatra da je zahtjev neosnovan ili kada postoje ozbiljni razlozi u pogledu državne sigurnosti ili javnog reda, države članice bi trebale imati mogućnost ubrzanja postupka razmatranja, posebno uvođenjem kraćih, ali razumnih rokova za određene postupovne radnje, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi, te učinkovit pristup podnositelja zahtjeva do osnovnih načela i jamstava iz ove Direktive.”

„(60) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom. Posebno, ova Direktiva teži osigurati puno poštivanje ljudskog dostojanstva i promicati primjenu članaka 1., 4., 18., 19., 21., 23., 24. i 47. Povelje, te se u skladu s time treba provoditi.”

5. Članak 2. točka (c) Direktive utvrđuje:

„podnositelj zahtjeva’ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka;”

6. Članak 12. iz poglavlja II. („Temeljna načela i jamstva”) propisuje sljedeće:

„1. U pogledu postupaka iz poglavlja III., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju sljedeća jamstva:

(a) da su informirani, na jeziku koji razumiju ili je opravdano očekivati da ga razumiju, o postupku te o njihovim pravima i obvezama tijekom postupka i mogućim posljedicama neispunjavanja svojih obveza, te nesurađivanja s tijelima. [...];

[...]

(d) njima samima te, ako je potrebno, njihovim pravnim ili drugim savjetnicima [...] dozvoljava se pristup informacijama iz članka 10. stavka 3. točke (b), te informacijama koj[e] daju stručnjaci iz članka 10. stavka 3. točke (d), kada je tijelo odlučivanja uzelo te informacije u razmatranje u svrhu donošenja odluke o njihovom zahtjevu;

(e) tijelo odlučivanja im u razumnom roku daje obavijest o odluci povodom njihovog zahtjeva [...];

(f) kada im se ne pomaže ili ih ne zastupa pravni ili drugi savjetnik, tijelo odlučivanja ih obavješćuje o rezultatu odluke na jeziku koji oni razumiju ili se opravdano može očekivati da ga razumiju. Dane informacije uključuju pouku o pobijanju negativne odluke [...].

2. U pogledu postupaka iz poglavlja IV., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju jamstva koja su jednaka onima iz stavka 1. točaka od (b) do (e).”

7. Članak 14. („Osobni razgovor”) Direktive u stavku 1. utvrđuje sljedeće:

„Prije nego što tijelo odlučivanja donese odluku, podnositelj zahtjeva ima mogućnost osobnog razgovora o svom zahtjevu za međunarodnu zaštitu [...].”

8. U skladu s člankom 17. („Zapisnik i snimanje osobnog razgovora”) Direktive:

„1. Države članice osiguravaju da se o svakom osobnom razgovoru sastavlja detaljan i stvaran zapisnik koji sadržava sve bitne elemente ili da se osobni razgovor zapiše u obliku transkripta.

2. Države članice mogu predvidjeti zvučno ili audiovizualno snimanje osobnog razgovora. Kada se obavlja takvo snimanje, države članice osiguravaju da snimka ili transkript tog razgovora budu dostupni u vezi s predmetom podnositelja zahtjeva.

3. Države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva ima mogućnost na kraju osobnog razgovora ili u roku prije nego tijelo odlučivanja donese odluku, pisano i/ili usmeno iznijeti primjedbe i/ili napomene u pogledu mogućih pogrešnih prijevoda ili shvaćanja u zapisniku ili transkriptu. U tom cilju države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva bude u cijelosti obaviješten o sadržaju zapisnika ili o bitnim elementima transkripta, prema potrebi uz pomoć tumača. Države članice potom zahtijevaju da podnositelj zahtjeva potvrdi da sadržaj zapisnika ili transkripta ispravno odražava razgovor.

[...]

5. Podnositelji zahtjeva i njihovi pravni i drugi savjetnici [...] imaju pristup zapisniku ili transkriptu te, ako je potrebno, snimci, prije nego tijelo odlučivanja donese odluku.

[...]”

9. Članak 31. pod naslovom „Postupak razmatranja”, kojim započinje poglavlje III. („Prvostupanjski postupci”), utvrđuje sljedeće:

„1. Države članice obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u postupku razmatranja u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

2. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja što prije zaključi ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

3. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva.

[...]Države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci koji je utvrđen ovim stavkom na vrijeme koje ne prelazi daljnjih devet mjeseci, ako:

- (a) su uključena složena pitanja o činjenicama i/ili pravu;
- (b) veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci;
- (c) ako se kašnjenje očigledno može pripisati propuštanju podnositelja zahtjeva da ispuni svoje obveze prema članku 13.

[...]

8. Države članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:

- (a) je podnositelj zahtjeva prilikom podnošenja svojeg zahtjeva i činjenica pokrenuo samo pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjavaju li on ili ona uvjete kao ovlaštenici međunarodne zaštite [...]; ili
- (b) podnositelj zahtjeva dolazi iz zemlje porijekla za potrebe ove Direktive; ili
- (c) je podnositelj obmanuo tijela podnošenjem informacija ili dokumenata ili je prešutio važne informacije ili dokumente u pogledu svojeg identiteta i/ili nacionalnosti, što bi moglo negativno utjecati na odl[u]ku; ili
- (d) je vjerojatno da je podnositelj zahtjeva zlonamjerno uništio ili otuđio osobnu ili putnu ispravu koja bi pomogla prilikom utvrđivanja njegovog identiteta ili državljanstva; ili
- (e) je podnositelj zahtjeva dao očigledno nedosljedne i suprotne, očigledno lažne ili očigledno slabo vjerojatne izjave koje su u suprotnosti s dovoljno provjerenim informacijama o državi porijekla, zbog čega je njegov zahtjev očigledno neuvjerljiv u pogledu tvrdnje da on ili ona ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu [...]; ili
- (f) je podnositelj zahtjeva uložio naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji nije dopušten u skladu s člankom 40. stavkom 5.; ili
- (g) je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili neposredne odluke na temelju koje bi mogao biti otklonjen;
- (h) je podnositelj zahtjeva nezakonito ušao na državno područje države članice ili produžio svoj boravak te se bez pravoga razloga nije javio tijelima ni podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u najkraćem vremenu, ovisno o okolnostima svojeg ulaska; ili
- (i) podnositelj zahtjeva odbija ispuniti obvezu davanja otisaka svojih prstiju [...]; ili
- (j) se podnositelj zahtjeva može iz ozbiljnih razloga smatrati opasnošću za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice, ili ako je podnositelj zahtjeva iz ozbiljnih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu bio prisilno protjeran.

9. Države članice utvrđuju rokove za donošenje odluke u prvostupanjskom postupku u skladu sa stavkom 8. Ti rokovi moraju biti razumni.

[...]"

10. U skladu s člankom 32. stavkom 2. Direktive:

„U slučajevima neosnovanih zahtjeva na koje se primjenjuje neka od okolnosti iz član[ka] 31. stavka 8., države članice mogu smatrati zahtjev očigledno neosnovanim ako je kao takav definiran nacionalnim zakonodavstvom.”

11. Poglavlje V. („Žalbeni postupci”) Direktive sadržava samo jedan članak (članak 46.), pod naslovom „Pravo na učinkoviti pravni lijek”, koji utvrđuje sljedeće:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv:

- (a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:
 - i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;
 - ii. o nedopuštenosti zahtjeva u skladu s člankom 33. stavkom 2.;
 - iii. donesenu na granici ili u tranzitnim zonama države članice, kako je opisano u članku 43. stavku 1.;
 - iv. [da se] ne provede razmatranje u skladu s člankom 39.;
- (b) odbijanja ponovnog pokretanja postupka razmatranja zahtjeva nakon njegova prekida u skladu s člancima 27. i 28.;
- (c) odluke o oduzimanju međunarodne zaštite u skladu s člankom 45.

2. Države članice osiguravaju da osobe koje je tijelo odlučivanja priznalo ovlaštenicima na supsidijarnu zaštitu imaju pravo na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1. protiv odluke o neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice.

[...]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek u potpunosti i u *ex nunc* razmatranju činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

4. Države članice utvrđuju razumne rokove i druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1. Rokovi ne smiju onemogućiti ili učiniti posebno teškim takvo ostvarivanje prava.

Države članice također mogu utvrditi da se odluke donesene na temelju članka 43. revidiraju po službenoj dužnosti.

[...]”

B. Nacionalno pravo

12. Iz rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je talijansko pravo u području međunarodne zaštite predvidjelo upravnu fazu – u okviru koje stručno povjerenstvo ispituje zahtjev nakon razgovora s podnositeljem zahtjeva – i sudbenu fazu – u kojoj podnositelj, čiji zahtjev nije odobren, može pobijati upravnu odluku o odbijanju.

13. Članak 19. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011.⁴, kako je izmijenjen Zakonodavnim dekretom br. 142 iz 2015.⁵, propisuje:

„1. U sporovima čiji su predmet tužbe podnesene protiv odluka iz članka 35. Zakonodavnog dekreta br. 25 od 28. siječnja 2008. odlučuje se u hitnom postupku, osim ako ovim člankom nije predviđeno drukčije.

[...]

3. Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke ili u roku od 60 dana ako tužitelj ima prebivalište u inozemstvu, a u suprotnom će se smatrati nedopuštenom; [...]

4. Tužba ima odgodni učinak, osim ako je podnesena:

[...]

(b) protiv odluke kojom se utvrđuje nedopuštenost zahtjeva za priznanje međunarodne zaštite;

(c) protiv odluke kojom se zahtjev odbija kao očito neosnovan [...];

[...]

6. Tajništvo suda obavještava zainteresiranu osobu i ministarstvo unutarnjih poslova [...] te državno odvjetništvo o tužbi i odluci o zakazivanju ročišta.

[...]

8. Povjerenstvo koje je donijelo pobijanu odluku može dostaviti sve spise i dokumentaciju koju smatra potrebnom za istragu, a sudac može – čak i po službenoj dužnosti – provesti istražne radnje potrebne za rješavanje spora.

9. U roku od šest mjeseci od podnošenja tužbe, sud na temelju podataka kojima raspolaže u trenutku odlučivanja, donosi odluku kojom odbija tužbu ili tužitelju priznaje status izbjeglice ili osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

[...]”

II. Činjenice i tijek glavnog postupka

14. M. Sacko stigao je 20. ožujka 2015. iz Malija u Italiju i podnio zahtjev za azil. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (Teritorijalno povjerenstvo za priznavanje međunarodne zaštite, u daljnjem tekstu: Teritorijalno povjerenstvo) osobno ga je saslušao 10. ožujka 2016.

4 Decreto legislativo „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.º 69” (Dodatne odredbe uz Zakonik o građanskom postupku koje se tiču skraćivanja i pojednostavljenja građanskih parničnih postupaka, u smislu članka 54. Zakona br. 69 od 18. lipnja 2009.) (GURI br. 220 od 21. rujna 2011.)

5 Decreto legislativo „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” (Provedba Direktive 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i Direktive 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite) (GURI br. 214 od 15. rujna 2015.)

15. Teritorijalno je povjerenstvo 5. travnja 2016. obavijestilo M. Sacka da je odbilo njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu, zbog čega mu nije priznalo status izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite. Svoju je odluku obrazložilo time da su razlozi za podnošenje zahtjeva bili isključivo ekonomski, bez razvidnog postojanja *fumus persecutionis*.

16. M. Sacko je 3. svibnja 2016. pred sudom koji je uputio zahtjev podnio tužbu protiv odluke Teritorijalnog povjerenstva. U njoj je ponovio razloge iz prvotnog zahtjeva i općenito se pozvao na stanje u Maliju, iako ga ni na koji način nije povezao s posebnostima svoje osobne situacije.

17. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je tužba očito neosnovana. Smatra i navodi da „je utvrđeno (i što se ispitivanjem pokazalo istinitim) da je M. Sacko zahtjev za međunarodnu zaštitu podnio zbog svojeg krajnjeg siromaštva. Siromaštvo kao takvo također ne dopušta odobrenje mjera predviđenih nacionalnim pravom, odnosno takozvanu humanitarnu zaštitu [...]. Ovaj sud stoga smatra da tužbu treba izravno odbiti, odnosno bez ponovnog saslušanja podnositelja zahtjeva”.

18. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je podnositeljevu tužbu moguće odbiti ili prihvatiti bez potrebe novog saslušanja ako je razgovor s njime već obavljen u upravnoj fazi. Smatra da to tumačenje zakonitosti potvrđuje Suprema Corte di Cassazione (Vrhovni sud) na temelju ažurirane verzije članka 19. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011.

19. Kao što proizlazi iz rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, članak 19. stavak 9. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011. predviđa „novi [alternativan] model odlučivanja”, odnosno „odluku bez rasprave” na temelju „dokumenata kojima se raspolaze u trenutku odlučivanja”. To znači da sud, umjesto provođenja postupka iz stavka 6. tog članka, tužbu može izravno prihvatiti ili odbiti, osobito kad smatra da situacija iz spisa dovodi do rješenja koje se ne bi promijenilo čak i za slučaj da se s podnositeljem zahtjeva ponovno obavi razgovor.

20. Ipak, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe o tome je li nacionalno zakonodavstvo, prema kojemu je tužbu moguće proglasiti nedopuštenom ili je odbiti bez prethodnog saslušanja tužitelja, sukladno pravu Unije, zbog čega je uputio ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

III. Postavljeno pitanje

21. Tajništvo Suda zaprimilo je 22. lipnja 2016. prethodno pitanje koje glasi:

„Trebali li Direktivu 2013/32/EU (osobito članke 12., 14., 31. i 46.) tumačiti na način da je njome dopušten postupak poput talijanskog (članak 19. stavak 9. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011.), u kojemu je sudu kojem se obratio tražitelj azila – čiji je zahtjev po završetku punog ispitnog postupka sa saslušanjem odbilo upravno tijelo nadležno za ispitivanje zahtjeva za azil – dopušteno izravno odbaciti pravni lijek podnesen sudu a da ne mora ponovno saslušati samog tražitelja azila, u slučaju kad je taj pravni lijek očito neosnovan te stoga nema nikakve mogućnosti pobijanja odluke upravnog tijela?”

IV. Postupak pred Sudom i stajališta stranaka

22. Osim M. Sacka i talijanske vlade pisana su očitovanja podnijele belgijska, češka, francuska, mađarska i poljska vlada te Komisija. Sud je odlučio da raspravu nije potrebno održati.

23. M. Sacko smatra da članak 19. stavak 9. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011. ne dopušta da se pravni lijek proglasi nedopuštenim izravno i bez saslušanja, nego da samo zahtijeva da se, u korist podnositelja zahtjeva, ispitivanje tog pravnog sredstva i odluka o njemu donese brzo, ali bez zadiranja u jamstva svojstvena učinkovitom pravnom lijeku. Prema njegovu mišljenju, pravo zajamčeno člankom 46. Direktive 2013/32 ne dopušta da se, radi brzine postupka, žrtvuje preispitivanje merituma ili zanemari saslušanje podnositelja zahtjeva kako bi se razjasnile okolnosti u kojima se nalazi.

24. Države članice koje su sudjelovale u postupku slažu se da je, u određenim okolnostima, saslušanje podnositelja zahtjeva, koje se mora provesti u upravnoj fazi, moguće ukinuti u sudskoj fazi.

25. Iako se države članice načelno slažu, njihova mišljenja nisu posve istovjetna.

26. Talijanska vlada tako tvrdi da članak 19. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011. ustanovljuje postupak koji, iako izričito ne predviđa mogućnost saslušanja, predstavlja učinkovit pravni lijek i ne sprečava suca da, ako to smatra potrebnim i na temelju obrazloženja, odredi saslušanje podnositelja zahtjeva.

27. Talijanska vlada smatra da ni iz Direktive 2013/32, ni iz općih načela prava Unije u vezi s poštenim suđenjem, ne proizlazi opća i bezuvjetna obveza da se u sudskoj fazi provede saslušanje. Osim toga, tu fazu treba okončati u razumnom roku.

28. Belgijska vlada tvrdi da Direktiva 2013/32 ne zahtijeva provođenje saslušanja u sudskoj fazi, bez obzira na očitu neosnovanost tužbe ili pravnog lijeka. S obzirom na jamstva koja su sâmom Direktivom predviđena kako bi se osiguralo transkribiranje razgovora održanog u upravnoj fazi, zakonodavac Unije (logično) je odlučio da, za osiguranje temeljitog ispitivanja činjeničnih i pravnih elemenata koje je naveo podnositelj zahtjeva, u sudskoj fazi ne treba zahtijevati održavanje novog saslušanja.

29. Češka vlada smatra da se pravo na saslušanje ostvaruje u upravnoj fazi postupka, pri čemu iz članka 46. Direktive 2013/32 i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) ne proizlazi da pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, u svakom slučaju, nalaže provođenje drugog razgovora, tim više ako je pravni lijek očito neosnovan. Drukčije razumijevanje tog prava samo bi služilo umjetnom produljenju postupka.

30. Francuska vlada nudi tumačenje prema kojem, kako iz opće strukture Direktive 2013/32 tako i iz njezinih pripremnih akata, jasno proizlazi da saslušanje zainteresirane osobe u sudskoj fazi nije obvezan dio postupka, nego samo mogućnost koju države članice mogu utvrditi u okviru svoje procesne autonomije. Osim toga, tvrdi da pozivanje na načelo ekvivalentnosti ne bi bilo prikladno jer u unutarnjem pravu ne postoji usporedivi pravni lijek. Kad je riječ o načelu djelotvornosti, jamstva iz članka 46. stavka 3. Direktive treba poštovati u svakom slučaju, uključujući proglašenje nedopuštenosti pravnog lijeka bez prethodnog saslušanja, pri čemu se tu formalnost ne može smatrati uvjetom koji je neophodan za poštovanje tih jamstava.

31. Mađarska vlada poziva se na sudsku praksu Suda u vezi s Direktivom 2008/115/EZ⁶. Navodi da saslušanje nije obvezno u sudskoj fazi i da ga je moguće zaobići u situacijama kao što je ona u glavnom postupku. U svakom slučaju, smatra da je talijansko zakonodavstvo usklađeno s pravom Unije pod uvjetom da ne isključuje mogućnost da sud, ako to smatra potrebnim, sasluša podnositelja zahtjeva.

⁶ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

32. Poljska vlada tvrdi da je predviđanje mogućnosti saslušanja u sudskoj fazi u domeni država članica, koje moraju poštovati načelo ekvivalentnosti i djelotvornosti, kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Navedena vlada tvrdi da, u načelu, nema povrede tih načela zbog eventualnog odbijanja pravnog lijeka bez prethodnog saslušanja, pod uvjetom da je podnositelj zahtjeva saslušan u upravnoj fazi. Osim toga, sve bi to bilo opravdano ciljem brzine koji se želi postići Direktivom 2013/32.

33. Komisija smatra da nijedan propis Unije ne utvrđuje uvjete pod kojima se u nekom postupku treba zajamčiti pravo na saslušanje. Na nacionalnom je pravnom poretku da ih utvrdi uz osiguranje poštovanja načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Tvrdi da je za utvrđivanje obveze održavanja rasprave u sudskoj fazi potrebno uzeti u obzir sve značajke postupka za odobrenje azila i okolnosti kojima bi se moglo opravdati ukidanje te formalnosti.

34. Komisija tvrdi da je, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava („ESLJP”), pravo na saslušanje opće načelo od kojeg se može odstupiti samo u izvanrednim okolnostima. Smatra da okolnost da je upravno tijelo zahtjev odbilo kao očito neosnovan ne predstavlja jednu od tih okolnosti. Kao takve okolnosti ne mogu se smatrati ni duljina postupka, kao ni dodatni financijski troškovi povezani s održavanjem saslušanja.

35. Ukratko, Komisija smatra da saslušanje treba predstavljati pravilo, ali ne apsolutno. Iznimno, ako se u obrazloženju zahtjeva za azil navode samo ekonomski razlozi, ako su činjenice jednostavne i nesporne i ako su u upravnoj fazi poštovana sva odgovarajuća jamstva, izuzeće od tog pravila odgovaralo bi cilju brzine iz uvodne izjave 20. Direktive 2013/32.

V. Analiza

36. Pitanje koje je postavio Tribunale di Milano (sud u Milanu, Italija) na prvi je pogled vrlo precizno: trebalo bi utvrditi je li nacionalno zakonodavstvo, koje dopušta izravno proglašavanje nedopuštenim ili odbijanje pravnih lijekova podnesenih protiv odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u upravnom postupku, u skladu s Direktivom 2013/32.

37. Ipak, iz obrazloženja proizlazi da je pitanje nešto složenije. Naime, čini se da se dvojbe zapravo ne odnose na „pravo na raspravu”, odnosno na „pravo na saslušanje”, nego na poseban oblik ili vrstu tog prava koja se temelji na „pravu na razgovor” ili „pravu na osobno saslušanje”⁷.

38. Pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi se na moguću potrebu za ponovnim *osobnim* saslušanjem tražitelja azila u okviru sudskog postupka, koji je pokrenut radi pobijanja upravne odluke o odbijanju njegova zahtjeva.

39. Kao što ću pokušati objasniti u nastavku, „pravo na osobno saslušanje” kao podvrsta šireg „prava na saslušanje” ima vlastito mjesto u okviru upravne faze postupka za odobrenje azila. U sudskoj pak fazi tužitelj ima pravo da pred sudom iznese argumente (i time bude saslušan) u prilog svojem zahtjevu, koje se ne može izjednačiti s pravom na *osobno* saslušanje.

⁷ Na semantičke (i prevoditeljske) poteškoće u vezi s tim izrazima upozorava nezavisni odvjetnik Mengozzi u bilješki 6 mišljenja u predmetu M. (C-560/14, EU:C:2016:320): „U talijanskoj inačici sudske prakse Suda povremeno se koristi pojam ‚diritto al contraddittorio’ (‚pravo na raspravu’) (vidjeti, na primjer, presudu od 22. studenoga 2012., M. (C-277/11, EU:C:2012:744, t. 82., 85. i 87.)), u drugim slučajevima koristi se pojam ‚diritto di essere sentiti’ (‚pravo da budu saslušani’) (vidjeti, na primjer, presude od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 27., 28. i 32.) ili od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, t. 21. i 35.)), a u još nekim slučajevima pojam ‚diritto di essere ascoltato’ (‚pravo na saslušanje’) (vidjeti, na primjer, presudu od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 1., 28. ili 30.)); ovaj pojam odgovara onomu koji se koristi u članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: Povelja) i odgovara doslovno gore navedenim pojmovima u francuskoj, engleskoj, njemačkoj i španjolskoj inačici. Pravo o kojem se ovdje raspravlja, a koje možemo povezati s latinskim izrekama ‚audi alteram partem’ i ‚audiatur et altera pars’, procesno je pravo, izraz najšireg prava na obranu [...]”.

40. Ni sud koji je uputio zahtjev ni vlade koje su podnijele pisana očitovanja ne dovode u pitanje da je provođenje osobnog razgovora s podnositeljem zahtjeva nužan dio upravne faze postupka.

41. Naime, članak 14. stavak 1. Direktive 2013/32 posve jasno utvrđuje da u upravnoj fazi „podnositelj zahtjeva ima mogućnost osobnog razgovora o svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu⁸”. Tako je bilo i u slučaju M. Sacka, s kojim je osobni razgovor obavilo Teritorijalno povjerenstvo.

42. Međutim, članak 46. Direktive 2013/32, čiji su predmet sudski postupci pokrenuti pravnim lijekom podnesenim protiv odbijanja zahtjeva, ne predviđa održavanje tog razgovora. Navedena odredba jamči „pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom” (stavci 1. i 2.) „u potpunosti i u *ex nunc* razmatranju činjeničnih i pravnih pitanja” (stavak 3.). Osim toga, zahtijeva da se o tom pravu odluči u razumnom roku, koji ne smije onemogućiti ili učiniti posebno teškim njegovo ostvarivanje (stavak 4.) i da pravni lijek načelno ima suspenzivni učinak (stavak 5.). Međutim, nigdje se ne navodi da ti sudski postupci moraju uključivati osobni razgovor s podnositeljem zahtjeva.

43. Osim toga, države članice u skladu s člankom 46. stavkom 4. Direktive 2013/32 nemaju pravo samo utvrditi „razumne rokove” za pobijanje odluka iz stavka 1. tog članka, nego su također ovlaštene utvrditi „druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva” na učinkovit pravni lijek protiv tih odluka.

44. U tom kontekstu, uređenje sudskih postupaka pokrenutih pravnim lijekom podnesenim protiv upravne odluke o odbijanju zahtjeva za azil ulazi u okvir procesne autonomije država članica⁹. Međutim, njihova sloboda da utvrđuju postupovna pravila koja smatraju primjerenima nije apsolutna jer je uvjetovana izričitom obvezom u pogledu ishoda: nacionalni postupak u svakom slučaju treba zajamčiti pravni lijek koji na učinkovit način može osigurati pravo na djelotvornu sudsku zaštitu iz članka 47. Povelje.

45. Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 60. Direktive 2013/32, ona „poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom” i osobito teži „osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i promicati primjenu”, među ostalim, članka 47. Povelje te se „u skladu s tim treba provoditi”¹⁰.

46. Sud je utvrdio da je „pravo na saslušanje sastavni dio poštovanja prava obrane¹¹” i da se njime „jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese”¹².

⁸ Članak 34. stavak 1. Direktive 2013/32 također izričito utvrđuje obvezu da države članice „obavljaju osobni razgovor o dopustivosti zahtjeva” ako ga tijelo odlučivanja namjerava odbiti zbog nekog od razloga predviđenih člankom 33. te direktive.

⁹ Kao što Sud podsjeća u presudi od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, t. 24.), „kada u određenom području u pravu Unije ne postoje pravila, unutarnji pravni poredak svake države članice treba uspostaviti takva pravila na temelju načela procesne autonomije, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 21. siječnja 2016., Eturas i dr., C-74/14, EU:C:2016:42, t. 32. i navedena sudska praksa)”.

¹⁰ U vezi s člankom 39. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.), koji je zakonski izravno prethodio članku 46. Direktive 2013/32, Sud je u presudi od 17. prosinca 2015., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, t. 51.), utvrdio da „značajke pravnog sredstva predviđenog člankom 39. navedene direktive trebaju biti određene sukladno članku 47. Povelje koji predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite i u skladu s kojim svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima navedenim člankom”. U tom smislu, uz mnoge druge, presuda od 18. prosinca 2014., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45.).

¹¹ Presuda od 9. veljače 2017., M. (C-560/14, EU:C:2017:101, t. 25.), uz navođenje presuda od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 49. i 50.), i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 39. i 40.).

¹² Presuda Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 46.). Na taj se način postiže, kao što je nezavisni odvjetnik Y. Bot istaknuo u svojem mišljenju u predmetu M. (C-277/11, EU:C:2012:253, t. 81.), da se „zainteresirano tijelo stavi u situaciju u kojoj može efikasno razmotriti sve odlučne elemente”.

47. Ta je sudska praksa oblikovana u području odnosa između pojedinaca i javne uprave, osobito u okviru upravnih postupaka za priznanje međunarodne zaštite¹³. Njezin prijenos na područje sudskih postupaka predstavlja jedan od elemenata prava na djelotvornu sudsku zaštitu, čiji je izraz i pravo na učinkovit pravni lijek zajamčeno člankom 46. Direktive 2013/32.

48. Kako bi se pravo na pobijanje pred sudom moglo smatrati učinkovitim, „nacionalni sud mora imati mogućnost provjeriti osnovanost razloga na temelju kojih je nadležno upravno tijelo odlučilo da je zahtjev za međunarodnu zaštitu neosnovan ili zloupotrijebljen, pri čemu se na te razloge ne može primijeniti neoboriva pretpostavka zakonitosti”¹⁴.

49. S obzirom na navedeno, pravo na saslušanje u upravnoj fazi postupka uključuje mogućnost da se podnositelj zahtjeva, radi zaštite svojih prava i interesa, osobno obrati tijelima vlasti prije nego što ona donesu odluku o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu¹⁵. Ako tijelo odlučivanja donese odluku kojom odbija zahtjev podnositelja zahtjeva, počinje se primjenjivati učinkoviti pravni lijek.

50. Upravo je to slučaj u ovom predmetu: riječ je o utvrđivanju na koji način treba teći postupak kojim se omogućava pristup sudu koji će u konačnici odlučiti je li odluka upravnog tijela o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu bila pravno utemeljena.

51. U tom kontekstu, učinkovitost pravnog lijeka iz članka 46. Direktive 2013/32 bit će zajamčena ako tužitelj (obično preko svojeg odvjetnika ili drugih pravnih savjetnika) može pred sudom iznijeti razloge protiv zakonitosti pobijane odluke i ako sud može provjeriti osnovanost te odluke.

52. Stoga je prvi uvjet taj da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu (odnosno onaj koji mu pruža pravnu pomoć ili savjetovanje ili ga zastupa u postupku) može iznijeti svoju obranu uz sva postupovna jamstva svojstvena poštenom suđenju. U tom slučaju sud bi morao *saslušati* podnositelja zahtjeva, kojemu bi time bilo omogućeno da iznese argumente za koje smatra da idu u prilog njegovu zahtjevu – ne nužno usmeno jer postupovna pravila mogu valjano predviđati i samo pisane postupke.

53. Međutim, pravo na saslušanje pred pravosudnim tijelom ne obuhvaća pretpostavljeno „pravo na razgovor” u okviru sudskog postupka. Ponavljam, pravo na saslušanje obuhvaća pravo iznošenja pred sudom razlogâ na kojima se temelji zahtjev za pobijanje upravne odluke, kojoj se prigovara da zadire u prava i interese podnositelja zahtjeva, a ne pravo da sud, koji provodi nadzor nad postupanjem upravnog tijela, s njime osobno obavi razgovor.

54. Međutim, tu tvrdnju odmah treba precizirati. Naime, nju se ne smije razumjeti na način da se protivi donošenju određenih mjera izvođenja dokazâ u postupku¹⁶ – kako na zahtjev stranke tako i po službenoj dužnosti – koje sud može odrediti ako to smatra potrebnim radi boljeg sudovanja. Jedna je od njih i saslušanje podnositelja zahtjeva u sudskom postupku.

13 Tako je nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u mišljenju u predmetu M. (C-560/14, EU:C:2016:320, t. 48.), u vezi sa supsidijarnom zaštitom istaknuo da „s obzirom na osobitu prirodu i ciljeve postupka koji bi trebao provjeriti postojanje uvjeta za priznavanje statusa supsidijarne zaštite, učinkovitost pristupa pravima koja proizlaze iz tog statusa podrazumijeva da je osoba u pitanju stavljena u poziciju da ostvari na *osobito djelotvoran način* pravo na saslušanje u tom postupku. Naime, samo ukoliko podnositelj zahtjeva ima realnu mogućnost korisno i učinkovito predstaviti svoju osobnu isповijest i kontekst u kojem se ona odvija, izlažući nadležnom tijelu u potpunosti i na odgovarajući način sve činjenice i dokaze u prilog svojem zahtjevu, moći će učinkovito pristupiti pravima koja proizlaze iz tog statusa kao što je predviđeno u Direktivi 2004/83.” Isticanje je i u izvorniku.

14 Presuda od 28. srpnja 2011., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, t. 61.)

15 S obzirom na značaj interesa o kojima je riječ u upravnoj fazi postupka, razumljivo je zašto se zakonodavac Unije odlučio za model koji uključuje osobni razgovor. Ponovno prema riječima nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija iz njegova mišljenja u predmetu M. (C-560/14, EU:C:2016:320, t. 58.), „osobno saslušanje predstavlja najveći izraz prava na saslušanje. Za podnositelja zahtjeva ono predstavlja jedinu priliku da osobno iznese svoju isповijest i da stupi u izravan kontakt s osobom koja je najkvalificiranija voditi računa o njegovoj osobnoj situaciji”.

16 Podsjećam da članak 19. stavak 8. ažurirane verzije Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011., naveden u točki 13. ovog mišljenja, nacionalnom sudu dopušta da „čak i po službenoj dužnosti [...] prov[ede] istražne radnje potrebne za rješavanje spora”.

55. To saslušanje može, dakako, biti primjereno za ostvarivanje postulata iz članka 46. Direktive 2013/32, odnosno za to da se, u skladu sa stavkom 3. te odredbe, „u potpunosti i [...] *ex nunc* [provede] razmatranj[e] činjeničnih i pravnih pitanja”.

56. Ako članak 46. Direktive 2013/32, za razliku od njezina članka 14. koji se tiče upravne faze, izričito ne predviđa da u sudskom postupku treba obaviti osobni razgovor, zakonom kojim se ta direktiva prenosi u nacionalno pravo ne treba uvesti tu formalnost u nacionalna postupovna pravila.

57. Osim toga, članak 46. treba tumačiti u kontekstu mehanizma za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu uređenog Direktivom 2013/32, odnosno uzimajući u obzir blisku povezanost pravnog lijeka s upravnom fazom koja mu prethodi i u kojoj je nužno saslušati osobu koja je podnijela zahtjev za azil.

58. Ako je upravna faza provedena pravilno, tada će postojati vjerodostojan zapis o razgovoru s podnositeljem zahtjeva¹⁷, koji je trebao imati mogućnost iznijeti vlastite napomene, pojašnjenja ili ispravke zapisnika¹⁸. Budući da se taj zapisnik, ili transkript razgovora, trebaju priložiti spisu koji se stavlja na raspolaganje sudu, njegov bi sadržaj trebao predstavljati važan element ocjene za onoga tko mora „u potpunosti i [...] *ex nunc* [provesti] razmatranj[e] činjeničnih i pravnih pitanja” iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32. Budući da se tom direktivom poštuje procesna autonomija država, kroz opisani se okvir nije htjelo ograničiti djelovanje sudova kojima je povjerena osjetljiva zadaća da na temelju oprezne ocjene u konačnici odluče je li upravna odluka o odbijanju u skladu s pravom.

59. Ukratko, razgovor s podnositeljem zahtjeva pred pravosudnim tijelom ovisi o tome je li isti potreban za „potpuno razmatranje” koje je sud obvezan provesti radi osiguranja djelotvorne sudske zaštite pravâ i interesâ tražitelja azila. Zakonodavac Unije u okviru Direktive 2013/32 nije želio utvrditi njegov obvezujući učinak, ali također nije isključio mogućnost da ga se odredi u slučaju da ga sud koji odlučuje o pravnom lijeku smatra nužnim za donošenje presude.

60. Sve dosad navedeno odnosi se na sve sudske postupke u kojima je predmet preispitivanja usklađenost s pravom upravnih odluka o odbijanju zahtjevâ za međunarodnu zaštitu. Međutim, u nekim je graničnim slučajevima nedopuštenost pravnog lijeka toliko jasna i očita da je „potpuno razmatranje” iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 iscrpljeno sâmim preispitivanjem dokumentacije dostavljene sudu (odnosno, već u okviru postupka) ili objektivnih podataka iz upravnog spisa.

61. U tim slučajevima očite nedopuštenosti pravnog lijeka, ili očito neutemeljenog tužbenog zahtjeva, zahtjev za (drugi) osobni razgovor, koji bi se dodatno obavio nakon onoga koji je već proveden u fazi prije sudskog postupka, jednako je neprimjeren kao i neproporcionalan.

¹⁷ U skladu s člankom 17. stavkom 1. Direktive 2013/32, „[d]ržave članice osiguravaju da se o svakom osobnom razgovoru sastavlja detaljan i stvaran zapisnik koji sadržava sve bitne elemente ili da se osobni razgovor zapiše u obliku transkripta”. U skladu sa stavkom 2. tog članka, države članice „mogu predvidjeti zvučno ili audiovizualno snimanje osobnog razgovora”, pri čemu „osiguravaju da snimka ili transkript tog razgovora budu dostupni u vezi s predmetom podnositelja zahtjeva”.

¹⁸ U skladu s člankom 17. stavkom 3. Direktive 2013/32, podnositelj zahtjeva „ima mogućnost na kraju osobnog razgovora ili u roku prije nego tijelo odlučivanja donese odluku, pisano i/ili usmeno iznijeti primjedbe i/ili napomene u pogledu mogućih pogrešnih prijevoda ili shvaćanja u zapisniku ili transkriptu”. U tom se stavku također navodi da države članice u tom cilju „osiguravaju da podnositelj zahtjeva bude u cijelosti obaviješten o sadržaju zapisnika ili o bitnim elementima transkripta, prema potrebi uz pomoć tumača. Države članice potom zahtijevaju da podnositelj zahtjeva potvrdi da sadržaj zapisnika ili transkripta ispravno odražava razgovor”.

62. Naime, mogu postojati slučajevi u kojima je tužba¹⁹ potpuno neodrživa, a u kojima obavljanje razgovora ne bi bilo smisleno niti korisno. Ne vidim zbog čega se u tom području ne bi mogla utvrditi nedopuštenost pravnih lijekova ako su očito neutemeljeni ili ne ispunjavaju minimalne procesne uvjete. Ponavljam, u tim je okolnostima²⁰ zakonito da sud donese odluku a da u okviru postupka ne mora odrediti naknadne mjere izvođenja dokazâ.

63. Međutim, ako nije riječ o jednom od tih slučajeva, i ako moguća neodrživost pravnog lijeka ovisi o dvojbenijim ocjenama u vezi sa sadržajem zahtjeva, prije proglašenja nedopuštenosti (ili odbijanja) tužbe nužno je provesti „razmatranje” njezina merituma, za koje, kako bi ga se moglo smatrati „potpunim” u smislu članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, sud mora raspolagati elementima dostatnima za donošenje ocjene. Za utvrđivanje kriterija prema kojem će odlučivati sud, po potrebi može biti primjereno i osobno saslušanje podnositelja zahtjeva.

64. Kvalifikacija pravnog lijeka kao nedopuštenog ili neutemeljenog uvijek mora biti rezultat ocjene provedene na temelju analize činjeničnih i pravnih okolnosti tužbenog zahtjeva. Taj će rezultat nužno ovisiti o prirodi razloga iz kojeg proizlazi neodrživost pravnog lijeka. Pri ocjeni jednog ili više tih razloga odgovarajući elementi prosudbe u nekim su slučajevima izravno obuhvaćeni sâmim pravnim lijekom i postojećim upravnim spisom, dok ih je u drugim slučajevima potrebno prikupiti u okviru istražnih (dokaznih) radnji.

65. Budući da je Direktivom 2013/32 utvrđeno da je u upravnoj fazi obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu potrebno obaviti osobni razgovor, smatram da ga u sudskom postupku treba ponoviti samo ako se naknadno pokaže da (prvi) razgovor nije bio dovoljno informativan za sud koji odlučuje o pravnom lijeku i koji ima dvojbe u vezi s njegovim ishodom.

66. Smatram da bi, u okolnostima koje sam upravo naveo, saslušanje podnositelja zahtjeva koje je sud odredio u okviru svojeg diskrecijskog prava predstavljalo postupovnu radnju koju nije moguće ukinuti radi ubrzanja postupka o kojemu je riječ u uvodnoj izjavi 20. Direktive 2013/32.

67. Ekonomski razlozi (kao što su to oni koje navodi sud koji je uputio zahtjev²¹), u tim istim situacijama, također ne bi smjeli biti prepreka za to da se tijekom postupka obavi razgovor. Iako uvodna izjava 20. Direktive 2013/32 državama članicama dopušta da ubrzaju postupak razmatranja, ona ih ne ovlašćuje na ukidanje postupovnih radnji koje su nužne da bi se tužitelju zajamčilo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Naime, ta se uvodna izjava odnosi samo na mogućnost uvođenja „kraćih, ali razumnih rokova za određene postupovne radnje”, ali ni u kojem slučaju ne dovodi u pitanje provođenje potpunog razmatranja zahtjeva, te osigurava poštovanje osnovnih načela i jamstava utvrđenih tom direktivom.

68. Članak 46. Direktive 2013/32 stoga treba tumačiti na način da ne utvrđuje obvezu obavljanja razgovora u sudskom postupku, ali i da nacionalnom zakonodavcu ne dopušta da onemogući sudu određivanje razgovora ako potonji to smatra nužnim radi potpunog razmatranja činjeničnih i pravnih okolnosti zahtjeva za azil, nakon što utvrdi da su podaci, prikupljeni u okviru razgovora obavljenog u upravnoj fazi, nepotpuni. Države članice bi u okviru svojih procesnih pravila sudu trebale omogućiti da u tom slučaju, ako to smatra nužnim, osobno sasluša podnositelja zahtjeva.

19 Zamislimo primjerice pravne lijekove koji su nedvojbeno nepravodobno podneseni ili pravne lijekove u vezi s kojima nisu ispunjeni minimalni postupovni uvjeti te koji su stoga nedopušteni *ab initio*. Takvi se pravni lijekovi također mogu odbiti iz sadržajnih razloga, bez potrebe izvođenja svih uobičajenih postupovnih radnji, ako se, kao jedan od mogućih slučajeva, tužbeni zahtjev temelji na tvrdnjama koje ni na koji način nisu povezane s uvjetima za dodjelu međunarodne zaštite.

20 Sud je preuzeo sudsku praksu ESLJP-a u smislu da saslušanje nije potrebno održati „ako se u predmetu ne postavljaju činjenična i pravna pitanja koja se ne mogu odgovarajuće riješiti na temelju spisa i pisanih očitovanja stranaka”. Vidjeti, među ostalim, presudu od 4. lipnja 2015., *Andechser Molkerei Scheitz/Komisija* (C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 46.), uz navođenje presude ESLJP-a od 12. studenoga 2012., *Döry protiv Švedske* (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, t. 37.).

21 Točka 2., str. 4., talijanskog izvornika rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

69. Vraćajući se na predmet zahtjeva za prethodnu odluku, sud *a quo* ne dvoji – upravo suprotno – o očitoj neosnovanosti tužbe koju je podnio M. Sacko, čiji se zahtjev nedvojbeno nije temeljio na opravdanim razlozima za dodjelu međunarodne zaštite. Ako je tako, moguće ju je izravno proglasiti nedopuštenom ili je odbiti, bez ponovnog saslušanja podnositelja zahtjeva (sada tužitelja). Logično, takva je odluka valjana samo ako je posljedica potpunog razmatranja svih okolnosti slučaja, među kojima je i „smislen[o] i učinkovit[o] [...] izn[ošenje] [...] mišljenj[a]” M. Sacka, koje je on istaknuo u osobnom razgovoru održanom u upravnoj fazi postupka.

70. Čini se da tekst nacionalnog zakonodavstva (članak 19. stavak 9. Zakonodavnog dekreta br. 150 iz 2011.), kao što ga navodi sud koji je uputio zahtjev, ne onemogućava provođenje razgovora u sudskoj fazi postupka jer, u skladu s tom odredbom, sud može donijeti mjere izvođenja dokazâ koje smatra potrebnima. Stoga nema razloga zbog kojih bi se moglo smatrati da se protivi sustavu pravnih lijekova iz Direktive 2013/32.

71. Međutim, nije na Sudu da se izjašnjava u prilog jednom ili drugom tumačenju talijanskog zakonodavstva u tom području. Konkretno, ne može posredovati u sporu koji proizlazi iz rješenja o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, a nastao je zbog stajališta koje su u vezi s tim zauzeli Suprema Corte di Cassazioni (Vrhovni sud) i sâm sud *a quo*, tim više što, kao što navodi talijanska vlada²², nije moguće isključiti alternativno tumačenje, usklađeno s onim koje predlažem za Direktivu 2013/32. O tom pitanju u svakom slučaju treba odlučiti sud koji je uputio zahtjev.

VI. Zaključak

72. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanje koje je postavio Tribunale di Milano (sud u Milanu, Italija) odgovori sljedeće:

„Direktivu 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, osobito njezine članke 12., 14., 31. i 46., treba tumačiti na način da nadležnom pravosudnom tijelu dopuštaju izravno odlučivanje, bez potrebe provođenja osobnog razgovora s tužiteljem, o pravnim lijekovima podnesenima protiv odbijanja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, ako je:

- (a) tužba očito neosnovana, zbog čega ne može uspjeti; i
- (b) ako se ta odluka donese nakon potpunog razmatranja činjeničnih i pravnih okolnosti u kojima se nalazi podnositelj zahtjeva, uključujući podatke prikupljene u okviru osobnog razgovora održanog u upravnoj fazi, koji su, prema mišljenju suda, dovoljni za odlučivanje o pravnom lijeku.”

²² Točke 24. i 25. pisanih očitovanja talijanske vlade.