



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 6 april 2017¹

Zaak C-348/16

**Moussa Sacko
tegen**

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

[verzoek van de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asiel – Uitlegging van de artikelen 12, 14, 31 en 46 van richtlijn 2013/32/EU – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Afwijzing door de bestuurlijke autoriteit van een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus nadat de betrokkene is gehoord – Mogelijkheid om het beroep in rechte niet-ontvankelijk te verklaren zonder dat de betrokkene is gehoord”

1. Het Hof wordt – voor zover ik weet voor het eerst – de vraag gesteld of een nationale regeling volgens welke een door een asielzoeker ingesteld beroep in rechte tegen de afwijzing van zijn verzoek om internationale bescherming de plano niet-ontvankelijk kan worden verklaard of kan worden verworpen, verenigbaar is met richtlijn 2013/32/EU².
2. De verwijzende rechter zet uiteen dat in het onderhavige geval het beroep van de persoon die asiel heeft aangevraagd „kennelijk ongegrond” is, en dat „de afwijzing van zijn verzoek door de bestuurlijke autoriteit dus niet ongedaan kan worden gemaakt”. Ofschoon de nationale regeling hem in een dergelijke situatie toestaat het beroep meteen niet-ontvankelijk te verklaren of te verwerpen, betwijfelt hij of die handelwijze zich verdraagt met richtlijn 2013/32. Concreet wenst de verwijzende rechter te vernemen of bij onmiddellijke verwerping van het beroep de verzoeker in werkelijkheid niet het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt ontzegd dat hem wordt gegarandeerd door artikel 46, lid 3, van die richtlijn.

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60; hierna: „richtlijn 2013/32”).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

Richtlijn 2013/32

3. Volgens artikel 1 beoogt richtlijn 2013/32 „de vaststelling van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming uit hoofde van richtlijn 2011/95/EU^[3]”.

4. De overwegingen 18, 20 en 60 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(18) Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

(20) In welbepaalde omstandigheden, wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is of wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde ernstig in het gedrang komt, moeten de lidstaten de behandelingsprocedure kunnen versnellen, in het bijzonder door voor bepaalde procedurestappen kortere maar redelijke termijnen in te voeren, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling en onverminderd daadwerkelijke toegang tot de basisbeginselen en waarborgen voor de verzoeker waarin deze richtlijn voorziet.

[...]

(60) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd.”

5. Artikel 2, onder c), van de richtlijn omschrijft een „verzoeker” als volgt:

„een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen”.

6. Artikel 12, dat is opgenomen in hoofdstuk II („Uitgangspunten en waarborgen”), bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk III vervatte procedures voor alle verzoekers de volgende waarborgen gelden:

a) zij moeten in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen tijdens de procedure, alsmede over de gevolgen die kunnen ontstaan indien zij hun verplichtingen niet nakomen of niet met de autoriteiten samenwerken. [...];

[...]

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9; hierna: „richtlijn 2011/95”).

- d) zij, en in voorkomend geval, hun juridische adviseurs of andere raadslieden [...] hebben toegang tot de in artikel 10, lid 3, onder b), bedoelde informatie en tot de door de in artikel 10, lid 3, onder d), bedoelde deskundigen verstrekte informatie, wanneer de beslissingsautoriteit met die informatie rekening heeft gehouden om een beslissing te nemen over hun verzoek;
- e) zij worden binnen een redelijke termijn op de hoogte gesteld van de beslissing van de beslissingsautoriteit over hun verzoek. [...];
- f) zij worden in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, in kennis gesteld van het resultaat van de beslissing van de beslissingsautoriteit indien zij niet worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een juridische adviseur of een andere raadsman. Daarbij wordt ook informatie verstrekt over de wijze waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten [...].

2. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk V vervatte procedures voor alle verzoekers waarborgen gelden welke gelijkwaardig zijn aan de in lid 1, onder b) tot en met e), vermelde waarborgen.”

7. Artikel 14 („Persoonlijk onderhoud”) van de richtlijn bepaalt in lid 1:

„Alvorens de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld persoonlijk gehoord te worden over zijn verzoek om internationale bescherming [...].”

8. Artikel 17 („Verslag over en opname van het persoonlijke onderhoud”) van de richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat van elk persoonlijk onderhoud hetzij een uitvoerig en feitelijk verslag met vermelding van alle essentiële elementen, dan wel een schriftelijke weergave wordt opgesteld.

2. De lidstaten kunnen voorzien in de geluidsopname of audio-visuele opname van het persoonlijke onderhoud. Indien een dergelijke opname is gemaakt, zorgen de lidstaten ervoor dat de opname of een schriftelijke weergave daarvan beschikbaar is in samenhang met het dossier van de verzoeker.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de verzoeker, bij de afsluiting van het persoonlijke onderhoud of binnen een bepaalde termijn voordat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, in de gelegenheid wordt gesteld om mondeling en/of schriftelijk opmerkingen te maken en/of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag of de schriftelijke weergave. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat de verzoeker volledig wordt geïnformeerd over de inhoud van het verslag of over de essentiële elementen van de schriftelijke weergave, zo nodig met bijstand van een tolk. Daarna vragen de lidstaten de verzoeker om te bevestigen dat de inhoud van het verslag of de schriftelijke weergave een correcte afspiegeling is van het onderhoud.

[...]

5. Verzoekers en hun juridische adviseurs of andere raadslieden [...] hebben toegang tot het verslag of de schriftelijke weergave en, in voorkomend geval, tot de opname voordat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt.

[...]”

9. Onder het opschrift „Behandelingsprocedure” bepaalt artikel 31, waarmee hoofdstuk III („Procedures in eerste aanleg”) opent, het volgende:

„1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

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

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

[...]De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

- a) complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn;
- b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden;
- c) wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

[...]

8. De lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 indien:

- a) de verzoeker bij de indiening van zijn verzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet [...]; of
- b) de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn; of
- c) de asielzoeker de autoriteiten heeft misleid door omtrent zijn identiteit en/of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden; of
- d) de verzoeker waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan; of
- e) de verzoeker kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn bewering alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij [in aanmerking komt] voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet [...]; of
- f) de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingeleid dat niet overeenkomstig artikel 40, lid 5, niet-ontvankelijk wordt geacht; of

- g) de verzoeker enkel een verzoek doet teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen; of
- h) de verzoeker het grondgebied van de lidstaat onrechtmatig is binnengekomen of zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd en zich, gezien de omstandigheden van zijn binnenkomst, zonder gegronde reden niet zo snel mogelijk bij de autoriteiten heeft aangemeld of geen verzoek om internationale bescherming heeft gedaan; of
- i) de verzoeker weigert te voldoen aan de verplichting zijn vingerafdrukken te laten nemen [...]; of
- j) de verzoeker op ernstige gronden als gevaar te beschouwen is voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat; of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

9. De lidstaten stellen termijnen vast voor het nemen van een beslissing in de procedure in eerste aanleg overeenkomstig lid 8. Die termijnen dienen redelijk te zijn.

[...]"

10. Artikel 32, lid 2, van de richtlijn luidt:

„In gevallen van ongegronde verzoeken waarop een van de in artikel 31, lid 8, vermelde omstandigheden van toepassing is, kunnen de lidstaten tevens een verzoek als kennelijk ongegrond beschouwen indien dit zo in de nationale wetgeving is omschreven.”

11. Hoofdstuk V („Beroepsprocedures”) van de richtlijn bevat één enkel artikel, artikel 46, dat het opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel” draagt en bepaalt:

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

- a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:
 - i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;
 - ii) om een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen overeenkomstig artikel 33, lid 2;
 - iii) aan de grens of in de transitzones van een lidstaat zoals omschreven in artikel 43, lid 1;
 - iv) om een behandeling niet uit te voeren overeenkomstig artikel 39;
- b) een weigering om de behandeling van een verzoek na de onderbreking ervan overeenkomstig de artikelen 27 en 28 te hervatten;
- c) een beslissing tot intrekking van de internationale bescherming krachtens artikel 45.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat personen van wie door de beslissingsautoriteit is erkend dat zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, toegang hebben tot een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 tegen een beslissing om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus.

[...]

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

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

De lidstaten kunnen ook voorzien in een ambtshalve toetsing van krachtens artikel 43 genomen beslissingen.

[...]

B. Nationaal recht

12. Volgens de verwijzingsbeslissing voorziet het Italiaanse recht op het gebied van internationale bescherming in een administratieve fase en een gerechtelijke fase. In de administratieve fase onderzoekt een college van experts het verzoek, na de verzoeker te hebben gehoord; in de gerechtelijke fase kan de verzoeker wiens verzoek is afgewezen, de weigeringsbeslissing van de bestuurlijke autoriteit aanvechten.

13. Artikel 19 van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 150 van 2011⁴, zoals gewijzigd bij wetsdecreet nr. 142 van 2015⁵, bepaalt:

„1. Beroepen tegen beslissingen als bedoeld in artikel 35 van wetsdecreet nr. 25 van 28 januari 2008 worden volgens de spoedprocedure behandeld, tenzij in dit artikel anders wordt bepaald.

[...]

3. Om ontvankelijk te zijn, moet het beroep worden ingesteld binnen 30 dagen na betekening van de beslissing of, indien de verzoeker in het buitenland verblijft, binnen 60 dagen na betekening ervan; [...].

4. Het beroep heeft schorsende werking, behalve wanneer het wordt ingesteld tegen:

[...]

b) een beslissing waarbij het verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard;

c) een beslissing waarbij het verzoek kennelijk ongegrond wordt verklaard [...];

[...]

⁴ Decreto legislativo „Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n.º 69” (bepalingen tot aanvulling van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering betreffende de verkorting en de vereenvoudiging van civielrechtelijke declaratoire procedures in de zin van artikel 54 van wet nr. 69 van 18 juni 2009), GURI nr. 220 van 21 september 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” (omzetting van richtlijn 2013/33/EU houdende regels inzake de opvang van verzoekers om internationale bescherming, en van richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van de internationale bescherming), GURI nr. 214 van 15 september 2015.

6. De griffier betekent het verzoekschrift en de beslissing houdende vaststelling van de datum voor de mondelinge behandeling aan de betrokkene en aan het ministerie van Binnenlandse Zaken [...] alsook aan het openbaar ministerie.

[...]

8. Het college dat de bestreden beslissing heeft genomen, kan alle akten en stukken indienen die het noodzakelijk acht voor de instructie van de zaak en de rechter kan – ook ambtshalve – alle onderzoeksmaatregelen gelasten die nodig zijn ter beslechting van het geding.

9. Binnen zes maanden na instelling van het beroep beslist de rechter, op basis van de elementen die voorliggen op het moment van de beslissing, bij beschikking tot afwijzing van het beroep of tot toekenning aan de verzoeker van de status van vluchteling of van persoon die subsidiaire bescherming geniet.

[...]”

II. Feiten en hoofdgeding

14. Moussa Sacko is op 20 maart 2015 vanuit Mali aangekomen in Italië, waar hij een asielaanvraag heeft ingediend. Op 10 maart 2016 is hij persoonlijk gehoord door de Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (territoriale commissie voor verlening van internationale bescherming; hierna: „territoriale commissie”).

15. De territoriale commissie heeft Sacko op 5 april 2016 meegedeeld dat zij niet kon ingaan op zijn verzoek om internationale bescherming en dat hem de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus bijgevolg niet werd verleend. Zij motiveerde die beslissing met de overweging dat het verzoek van Sacko was ingegeven door zuiver economische redenen, zonder dat er sprake was van *fumus persecutionis*.

16. Op 3 mei 2016 is Sacko tegen de beslissing van de territoriale commissie opgekomen bij de verwijzende rechter. Daar herhaalde hij de gronden die hij ook al in zijn oorspronkelijke verzoek had aangevoerd en beriep hij zich op abstracte wijze op de in Mali heersende situatie, zonder die op enigerlei wijze in verband te brengen met zijn persoonlijke toestand.

17. Volgens de verwijzende rechter is het beroep kennelijk ongegrond. Naar zijn oordeel en in zijn bewoordingen „is (met zekerheid uit het onderzoek) gebleken dat Sacko een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend wegens zijn extreme armoede. Armoede op zich rechtvaardigt echter zelfs niet het treffen van de voorlopige maatregelen waarin het nationale recht voorziet, dat wil zeggen het verlenen van humanitaire bescherming [...]. De rechtbank is bijgevolg van oordeel dat het beroep de plano kan worden verworpen, zonder dat de verzoeker opnieuw wordt gehoord.”

18. De verwijzende rechter zet uiteen dat wanneer de verzoeker in de administratieve fase is gehoord, zijn beroep in rechte kan worden verworpen of toegewezen zonder dat hij opnieuw wordt gehoord. Die uitlegging van het recht is bevestigd door de Suprema Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) en vindt steun in de gewijzigde versie van artikel 19 van wetsdecreet nr. 150 van 2011.

19. Volgens de verwijzingsbeslissing voert artikel 19 van wetsdecreet nr. 150 van 2011 in lid 9 een alternatief, „nieuw beslissingsmodel” in, namelijk de „behandeling de plano” op basis van „de stukken die voorliggen op het moment van de beslissing”. Dat betekent dat de rechter, als alternatief voor de procedure die is vastgelegd in lid 6 van datzelfde artikel, ervoor kan kiezen het beroep meteen toe te wijzen of te verwerpen, in het bijzonder wanneer hij van oordeel is dat de oplossing waartoe de in de stukken beschreven situatie leidt, niet anders zou zijn indien hij de verzoeker nogmaals zou uitnodigen voor een onderhoud.

20. De verwijzende rechter betwijfelt echter of de nationale regeling op grond waarvan hij het beroep niet-ontvankelijk kan verklaren of kan verwerpen zonder de verzoeker voorafgaandelijk te horen, verenigbaar is met het Unierecht en heeft daarom besloten de zaak te verwijzen naar het Hof voor een prejudiciële beslissing.

III. Prejudiciële vraag

21. De vraag die wordt gesteld in het kader van het op 22 juni 2016 bij de griffie van het Hof ingekomen verzoek om een prejudiciële beslissing, luidt als volgt:

„Moet richtlijn 2013/32/EU (in het bijzonder de artikelen 12, 14, 31 en 46) aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een procedure als de Italiaanse procedure (artikel 19, lid 9, van wetsdecreet nr. 150 van 2011), waarin de rechter die is geadieerd door de asielaanvrager – wiens verzoek, na een volledig onderzoek met gehoor, door de met het onderzoek van asielaanvragen belaste bestuurlijke instantie is afgewezen – het beroep in rechte meteen kan verwerpen, zonder de verzoeker opnieuw te moeten horen, wanneer het beroep kennelijk ongegrond is en de afwijzing door de bestuurlijke instantie bijgevolg niet ongedaan kan worden gemaakt?”

IV. Procedure bij het Hof en standpunten van partijen

22. Behalve Sacko en de Italiaanse regering hebben ook de Belgische, de Tsjechische, de Franse, de Hongaarse en de Poolse regering alsook de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Het houden van een terechtzitting werd niet noodzakelijk geacht.

23. Volgens Sacko staat artikel 19, lid 9, van wetsdecreet nr. 150 van 2011 de rechter niet toe een beroep in rechte meteen niet-ontvankelijk te verklaren, zonder dat de verzoeker wordt gehoord, maar verlangt het ten bate van deze laatste dat zijn rechtsmiddel voortvarend wordt behandeld en dat er snel op wordt beslist, zonder dat dit ten koste gaat van de waarborgen die noodzakelijk eigen zijn aan een daadwerkelijk rechtsmiddel. Volgens hem verbiedt het door artikel 46 van richtlijn 2013/32 gewaarborgde recht dat het onderzoek ten gronde wordt opgeofferd ten behoeve van een snellere procedure en dat van het horen van de verzoeker bij de beoordeling van de omstandigheden van zijn geval wordt afgezien.

24. De lidstaten die aan de procedure hebben deelgenomen, zijn het erover eens dat aangezien de verzoeker in de administratieve fase verplicht moet worden gehoord, dat in de gerechtelijke fase onder bepaalde omstandigheden niet meer hoeft te gebeuren.

25. Die eensgezindheid onder de lidstaten geldt evenwel slechts tot op bepaalde hoogte.

26. Zo stelt de Italiaanse regering dat de bij artikel 19 van wetsdecreet nr. 150 van 2011 ingevoerde procedure een daadwerkelijk rechtsmiddel vormt. Hoewel niet uitdrukkelijk is voorzien in de mogelijkheid om de verzoeker te horen, belet niets de rechter daartoe over te gaan wanneer hij dat noodzakelijk oordeelt en mits hij zijn besluit daartoe motiveert.

27. Volgens de Italiaanse regering leggen noch richtlijn 2013/32 noch de algemene beginselen van de Unie betreffende een eerlijk proces algemeen en zonder onderscheid de verplichting op om de verzoeker te horen in de gerechtelijke fase. Deze fase dient bovendien binnen een redelijke termijn te worden afgerond.

28. Volgens de Belgische regering verlangt richtlijn 2013/32 niet dat de verzoeker in de gerechtelijke fase wordt gehoord, ongeacht of het verzoek dan wel het beroep kennelijk ongegrond is. Gelet op de waarborgen die in de richtlijn zelf worden geboden om ervoor te zorgen dat een schriftelijke weergave beschikbaar is van het onderhoud dat in de administratieve fase plaatsvindt, heeft de Europese wetgever het (logischerwijs) niet wenselijk geacht te eisen dat de verzoeker in de gerechtelijke fase nogmaals wordt gehoord om te verzekeren dat de door hem aangevoerde elementen rechtens en feitelijk grondig worden onderzocht.

29. De Tsjechische regering stelt dat het recht om te worden gehoord wordt uitgeoefend in de administratieve fase van de procedure en dat uit artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) niet kan worden afgeleid dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in elk geval de verplichting meebrengt om de verzoeker een tweede maal te horen, te minder wanneer het beroep in rechte kennelijk ongegrond is. Een andere zienswijze zou er enkel toe leiden dat de procedure kunstmatig wordt verlengd.

30. Volgens de Franse regering blijkt duidelijk uit de opzet van richtlijn 2013/32 en uit de voorbereidende documenten voor die richtlijn dat het horen van de betrokkene in de gerechtelijke fase niet verplicht is, maar dat de beslissing om het in te voeren als een onderdeel van die fase behoort tot de procedurele autonomie van de lidstaten. Voorts kan het gelijkwaardigheidsbeginsel niet met goed gevolg worden aangevoerd, aangezien er op nationaal niveau geen vergelijkbaar rechtsmiddel bestaat. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, moeten de waarborgen waarin artikel 46, lid 3, van de richtlijn voorziet, in elk geval in acht worden genomen, ook wanneer het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard zonder dat de verzoeker eerst is gehoord, welke procedurestap geen noodzakelijke voorwaarde is voor de inachtneming van die waarborgen.

31. De Hongaarse regering verwijst naar de rechtspraak van het Hof over richtlijn 2008/115/EG.⁶ Zij stelt dat het horen van de verzoeker in de gerechtelijke fase niet verplicht is en dat ervan kan worden afgezien in situaties als die welke in het hoofdgeding aan de orde is. De Italiaanse regeling is hoe dan ook verenigbaar met het Unierecht voor zover zij de mogelijkheid voor de rechter om de verzoeker te horen als hij dat noodzakelijk oordeelt, niet uitsluit.

32. De Poolse regering betoogt dat de lidstaten, die de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid alsook het recht op effectieve rechterlijke bescherming moeten eerbiedigen, erin kunnen voorzien dat de verzoeker in de gerechtelijke fase wordt gehoord. Die beginselen worden volgens de Poolse regering in principe niet geschonden doordat het beroep in rechte in voorkomend geval wordt verworpen zonder dat de verzoeker voorafgaandelijk is gehoord, mits de betrokkene in de administratieve fase al is gehoord. Dit alles past overigens in het doel van richtlijn 2013/32, te voorzien in snelle procedures.

33. Volgens de Commissie stelt geen enkele Unierechtelijke bepaling de omstandigheden vast waaronder het recht om in een procedure te worden gehoord, moet worden gegarandeerd. Die omstandigheden moeten in de nationale rechtsorde worden bepaald, met eerbiediging van de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. Of de verzoeker verplicht moet worden gehoord in de gerechtelijke fase, moet worden uitgemaakt aan de hand van de kenmerken van de asielprocedure in haar geheel en de omstandigheden die het niet-horen van de betrokkene kunnen rechtvaardigen.

⁶ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

34. De Commissie stelt dat volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens („EHRM”) het recht om te worden gehoord een algemeen beginsel is waarvan slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan worden afgeweken. Het feit dat de bestuurlijke autoriteit het verzoek kennelijk ongegrond heeft verklaard, is geen dergelijke omstandigheid. De trage gang van de procedure en de extra kosten die het horen van de verzoeker meebrengt, zijn dat evenmin.

35. Al bij al moet, aldus de Commissie, het horen van de verzoeker de regel zijn – zij het dat die regel niet absoluut is. Uitzonderlijk, wanneer alleen economische redenen worden aangevoerd voor de asielaanvraag, de feiten eenvoudig zijn en niet worden betwist, en in de administratieve fase de noodzakelijke waarborgen in acht zijn genomen, beantwoordt de uitzondering op die regel aan het in overweging 20 van richtlijn 2013/32 vermelde doel de procedure te versnellen.

V. Analyse

36. De vraag van de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan) is op het eerste gezicht een erg precieze vraag, namelijk of een nationale regeling op grond waarvan beroepen in rechte tegen de afwijzing door de bestuurlijke autoriteit van verzoeken om internationale bescherming de plano niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard of kunnen worden verworpen, zich verdraagt met richtlijn 2013/32.

37. Naarmate de uiteenzetting van de gronden vordert, blijkt de vraag echter iets complexer te zijn. De twijfel schijnt namelijk in werkelijkheid niet algemeen betrekking te hebben op het „recht op gehoor” of, zo men verkiest, het „recht om te worden gehoord”, maar op een specifieke vorm of variant van dat recht, namelijk het „recht op een onderhoud” of het „recht om persoonlijk te worden gehoord”.⁷

38. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter eigenlijk te vernemen of het vereist is dat de asielzoeker opnieuw *persoonlijk* wordt gehoord in het kader van de gerechtelijke procedure waarin hij opkomt tegen de afwijzing van zijn verzoek door de bestuurlijke autoriteit.

39. Zoals ik hierna zal proberen uit te leggen, heeft het „recht om persoonlijk te worden gehoord”, als een species van het genus „recht om te worden gehoord”, zijn plaats binnen de administratieve fase van de asielprocedure. In de gerechtelijke fase geldt daarentegen het recht van de verzoeker om ten overstaan van de rechter de argumenten ter onderbouwing van zijn vordering uiteen te zetten (en in dezelfde mate om door hem te worden gehoord), welk recht niet op één lijn kan worden gesteld met het recht om *persoonlijk* te worden gehoord.

40. Zowel voor de verwijzende rechter als voor de regeringen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, staat het buiten kijf dat het persoonlijke onderhoud met de verzoeker niet kan worden overgeslagen in de administratieve fase.

⁷ Advocaat-generaal Mengozzi heeft op de problemen die deze begrippen meebrengen op semantisch gebied (en op het gebied van de vertaling) gewezen in zijn conclusie in de zaak M. (C-560/14, EU:C:2016:320, voetnoot 6): „Het Franse begrip ‚droit d’être entendu’ (‚right to be heard’ in het Engels, ‚Recht auf Anhörung’ in het Duits, ‚derecho a ser oído’ in het Spaans) lijkt in het Italiaans niet eenduidig te worden vertaald. In de Italiaanse taalversie van de jurisprudentie van het Hof wordt nu eens de term ‚diritto al contraddittorio’ [zie bijvoorbeeld het arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 82, 85 en 87)], dan eens de term ‚diritto di essere sentito’ [zie bijvoorbeeld de arresten van 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punten 27, 28 en 32), en 17 maart 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punten 21 en 35)], en nog andere keren de term ‚diritto di essere ascoltato’ [zie, bijvoorbeeld, arrest van 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 1, 28 en 30)] gebruikt; laatstgenoemde term is die welke wordt gebruikt in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: ‚Handvest’) en komt letterlijk overeen met bovengenoemde termen in de Franse, de Engelse, de Duitse en de Spaanse taalversie. Het betrokken recht, dat is terug te voeren tot de Latijnse rechtsspreuken ‚audi alteram partem’ en ‚audiatur et altera pars’ is een procedureel recht dat een aspect is van de veel algemenere rechten van de verdediging [...]”

41. Artikel 14, lid 1, van richtlijn 2013/32 bepaalt namelijk duidelijk dat in de administratieve fase „de verzoeker in de gelegenheid [wordt] gesteld persoonlijk gehoord te worden over zijn verzoek om internationale bescherming”.⁸ De Italiaanse autoriteiten hebben Sacko die gelegenheid geboden, aangezien hij een persoonlijk onderhoud heeft gehad met de territoriale commissie.

42. Artikel 46 van richtlijn 2013/32, dat betrekking heeft op de beroepsprocedures die bij de rechter worden ingeleid tegen de afwijzing van het verzoek, voorziet daarentegen niet in een dergelijk onderhoud. Die bepaling waarborgt het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie” (leden 1 en 2) dat een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat” (lid 3). Artikel 46 verlangt voorts dat op dat rechtsmiddel wordt beslist binnen een redelijke termijn, die het uitoefenen van het recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt (lid 4) en bepaalt dat het rechtsmiddel in beginsel schorsende werking heeft (lid 5). Artikel 46 zegt echter nergens dat die gerechtelijke procedures een persoonlijk onderhoud met de verzoeker moeten omvatten.

43. Bovendien laat artikel 46, lid 4, van richtlijn 2013/32 niet alleen de invoering van „redelijke termijnen” ter betwisting van de in lid 1 bedoelde beslissingen over aan de lidstaten, maar ook de vaststelling van „andere vereiste voorschriften [...] opdat de verzoeker” zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen die beslissingen kan uitoefenen.

44. In die context behoort de wijze waarop aan de gerechtelijke beroepsprocedures tegen bestuurlijke beslissingen tot afwijzing van asielaanvragen wordt vormgegeven, tot de procedurele autonomie van de lidstaten.⁹ Hun vrijheid om de procedureregels in te voeren die zij passend achten, is evenwel niet absoluut, maar wordt beperkt door een concrete resultaatsverplichting: de nationale procedure moet in elk geval voorzien in een rechtsmiddel dat het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op voorziening in rechte doeltreffend kan waarborgen.

45. Zoals is uiteengezet in overweging 60 „erbiedigt [richtlijn 2013/32] de grondrechten en neemt [zij] de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest. [Zij] beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat” onder meer artikel 47 van het Handvest wordt „toegepast en moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd”.¹⁰

46. Het Hof heeft verklaard dat „het recht om te worden gehoord integrerend deel uitmaakt van de rechten van de verdediging”¹¹ en dat het „waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden”.¹²

8 Artikel 34, lid 1, van richtlijn 2013/32 legt eveneens uitdrukkelijk de verplichting op om de verzoeker uit te nodigen voor „een persoonlijk onderhoud over de ontvankelijkheid van het verzoek”, wanneer de beslissingsautoriteit het verzoek wil afwijzen op een van de gronden waarin artikel 33 van de richtlijn voorziet.

9 In punt 24 van zijn arrest van 17 maart 2016, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175), overweegt het Hof dat het „bij ontbreken van Unievoorschriften ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde is dergelijke regels vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat die voorschriften niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 21 januari 2016, *Eturas e.a.*, C-74/14, EU:C:2016:42, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak)”.¹⁰

10 Met betrekking tot artikel 39 van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13), in de plaats waarvan nadien rechtstreeks artikel 46 van richtlijn 2013/32 is gekomen, heeft het Hof in punt 51 van zijn arrest van 17 december 2015, *Tall* (C-239/14, EU:C:2015:824), overwogen dat „[d]e kenmerken van het in artikel 39 van die richtlijn bedoelde beroep [...] dus [moeten] worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en volgens hetwelk eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden”. Zie in die zin onder meer het arrest van 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 45).

11 Arrest van 9 februari 2017, *M.* (C-560/14, EU:C:2017:101, punt 25) en de aldaar aangehaalde arresten van 5 november 2014, *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, punten 49 en 50), en 11 december 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 39 en 40).

12 Arrest *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 46). Zoals advocaat-generaal Bot heeft benadrukt in punt 81 van zijn conclusie in de zaak *M.* (C-277/11, EU:C:2012:253), wordt zo „de betrokken autoriteit in staat [gesteld] naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen”.

47. Die rechtspraak is geweest op het gebied van de betrekkingen tussen particulieren en overheidsinstanties en, heel specifiek, in administratieve procedures ter verlening van internationale bescherming.¹³ De omzetting ervan naar de gerechtelijke procedure hoort thuis bij de bestanddelen van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, waarvan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel van artikel 46 van richtlijn 2013/32 een uitdrukking is.

48. Het recht om een rechtsmiddel in te stellen bij de rechterlijke instantie kan pas doeltreffend worden genoemd als „de nationale rechter de gegrondheid van de redenen kan toetsen op grond waarvan de bevoegde administratieve instantie het verzoek om internationale bescherming als ongegrond of frauduleus heeft aangemerkt zonder dat voor deze redenen een onweerlegbaar vermoeden van wettigheid geldt”.¹⁴

49. Op basis van het voorgaande houdt het recht om in de administratieve fase van de procedure te worden gehoord, het recht in om zich ter verdediging van de eigen rechten en belangen persoonlijk tot de overheid te wenden vóór zij een beslissing neemt over het verzoek om internationale bescherming.¹⁵ Wanneer die beslissing is genomen en de beslissingsautoriteit het verzoek daarbij heeft afgewezen, komt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in het spel.

50. Dat is precies de situatie waarover wij ons thans buigen: uitgemaakt moet worden welke stappen de procedure moet omvatten die toegang geeft tot de rechter, die uiteindelijk zal beslissen of de bestuurlijke autoriteit met de weigering om internationale bescherming te verlenen, een rechtmatige beslissing heeft genomen.

51. In die context zal de doeltreffendheid van het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel gewaarborgd zijn wanneer de verzoeker (normaal gezien via zijn advocaat of andere juridisch adviseurs) voor de rechterlijke instantie kan uiteenzetten om welke redenen de bestreden beslissing zijns inziens onrechtmatig is en wanneer de rechter kan nagaan of die beslissing gegrond is.

52. De eerste voorwaarde is derhalve dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt (c.q. degene die hem juridische bijstand verleent of juridisch advies verstrekt, of hem in de procedure vertegenwoordigt), bij zijn verdediging kan rekenen op alle procedurele waarborgen die inherent zijn aan een eerlijk proces. In dat geval zal de verzoeker door de rechter worden *gehoord*, in die zin dat hem de gelegenheid wordt geboden de argumenten uiteen te zetten die hij ter verdediging van zijn vordering dienstig acht. Daarbij hoeft het niet per se om een mondelinge uiteenzetting te gaan – procedureregels kunnen immers rechtsgeldig in een uitsluitend schriftelijke procedure voorzien.

53. Het recht van de verzoeker om door de rechterlijke instantie te worden gehoord, omvat evenwel niet het recht op een „persoonlijk onderhoud” tijdens de gerechtelijke procedure. Zoals gezegd omvat dat recht het recht om ten overstaan van de rechter uiteen te zetten op welke gronden wordt opgekomen tegen de beslissing van de bestuurlijke autoriteit, die wordt aangevochten omdat zij de rechten en belangen van de betrokkene schaadt, maar niet het recht op een persoonlijk onderhoud met de rechter die de beslissing van de bestuurlijke autoriteit toetst.

¹³ Aldus onderstreepte advocaat-generaal Mengozzi in punt 48 van zijn conclusie in de zaak M. (C-560/14, EU:C:2016:320) met betrekking tot de subsidiaire bescherming dat „gelet op de specifieke aard en de doelstellingen van de procedure die erop gericht is, na te gaan of is voldaan aan de vereisten voor toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus, de doeltreffendheid van de toegang tot de rechten die door deze status worden toegekend, impliceert dat de betrokkene in staat wordt gesteld om het recht om in deze procedure te worden gehoord, op *bijzonder effectieve wijze* uit te oefenen. Slechts indien de verzoeker werkelijk de mogelijkheid heeft om zijn persoonlijke achtergrond en de context daarvan naar behoren en doeltreffend te presenteren, door aan de bevoegde overheidsdienst alle feiten en aspecten ter ondersteuning van zijn verzoek volledig en passend uiteen te zetten, heeft hij effectieve toegang tot de met deze status gepaard gaande rechten zoals vastgesteld in richtlijn 2004/83.” Gecursiveerd in het origineel.

¹⁴ Arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 61).

¹⁵ Het gewicht van de belangen die in de administratieve fase op het spel staan, verklaart dat de Europese wetgever heeft gekozen voor een model met een persoonlijk onderhoud. Om het nogmaals met de woorden van advocaat-generaal Mengozzi te zeggen (punt 58 van zijn conclusie in de zaak M., C-560/14, EU:C:2016:320), vormt „het recht op een hoorzitting [...] de maximale uitdrukking van het recht om te worden gehoord. Voor de verzoeker is dit de enige gelegenheid om zijn persoonlijke achtergrond uiteen te zetten en rechtstreeks een gesprek te voeren met de persoon die het best in staat is om rekening te houden met zijn persoonlijke situatie.”

54. Die bewering moet evenwel meteen worden genuanceerd, want zij mag niet aldus worden opgevat dat de rechter niet de mogelijkheid heeft om bepaalde procedurele onderzoeksmaatregelen te gelasten¹⁶, zowel op verzoek van de betrokken partij als ambtshalve. Die maatregelen, waaronder de ondervraging van de verzoeker in de gerechtelijke procedure, kan de rechter gelasten wanneer hij dat noodzakelijk acht voor een betere rechtsbedeling.

55. Die ondervraging kan uiteraard een geschikte maatregel zijn om te voldoen aan de verplichting van artikel 46 van richtlijn 2013/32, namelijk om er overeenkomstig lid 3 van die bepaling voor te zorgen dat „een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden” wordt verricht.

56. Anders dan artikel 14 van richtlijn 2013/32 in verband met de administratieve fase, voorziet artikel 46 daarvan niet uitdrukkelijk in een persoonlijk onderhoud tijdens de gerechtelijke fase, zodat ook de nationale wetgever niet verplicht is die procedurestap op te nemen in de procedurevoorschriften van de nationale wet tot omzetting van die richtlijn.

57. Artikel 46 moet voorts worden uitgelegd in de context van de regeling die in richtlijn 2013/32 is neergelegd voor het onderzoek van verzoeken om internationale bescherming, dat wil zeggen in het licht van de nauwe samenhang tussen het beroep in rechte en de daaraan voorafgaande administratieve fase, waarin de persoon die een asielaanvraag indient, verplicht moet zijn gehoord.

58. Als de administratieve fase volgens de regels is verlopen, is er een betrouwbaar bewijs van het onderhoud met de verzoeker¹⁷, die zelf opmerkingen heeft kunnen maken, opheldering heeft kunnen verschaffen of correcties in het verslag heeft kunnen aanbrengen.¹⁸ Aangezien dat verslag of de schriftelijke weergave van het onderhoud bij het dossier moet worden gevoegd dat ter beschikking van de rechter wordt gesteld, is de inhoud ervan noodzakelijkerwijs een belangrijk beoordelingselement voor wie het in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 bedoelde „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden” moet verrichten. Met inachtneming van de procedurele autonomie van de lidstaten wilde de richtlijn het optreden van de rechter, die de delicate taak heeft om met de nodige omzichtigheid definitief te oordelen of de afwijzende beslissing van de bestuurlijke autoriteit rechtmatig is, niet verder beperken dan uiteengezet.

59. Al bij al dient het al dan niet organiseren van een onderhoud tussen de rechterlijke instantie en de verzoeker af te hangen van de vraag of een dergelijk onderhoud noodzakelijk is in het kader van het „volledig onderzoek” dat de rechter met het oog op de effectieve rechterlijke bescherming van de rechten en de belangen van de asielzoeker dient te verrichten. Richtlijn 2013/32 wilde dat onderhoud niet verplicht opleggen, maar heeft evenmin de mogelijkheid uitgesloten dat de rechter die de zaak behandelt, daartoe overgaat wanneer hij dat met het oog op zijn uitspraak onontbeerlijk acht.

16 Ik wijs erop dat volgens artikel 19, lid 8, van de geactualiseerde versie van wetsdecreet nr. 150 van 2011, welke bepaling is weergegeven in punt 13 van de onderhavige conclusie, de nationale rechter „– ook ambtshalve – alle onderzoeksmaatregelen [kan] gelasten die nodig zijn ter beslechting van het geding”.

17 Artikel 17, lid 1, van richtlijn 2013/32 bepaalt: „De lidstaten zorgen ervoor dat van elk persoonlijk onderhoud hetzij een uitvoerig en feitelijk verslag met vermelding van alle essentiële elementen, dan wel een schriftelijke weergave wordt opgesteld.” Volgens lid 2 van datzelfde artikel kunnen de lidstaten voorzien in „de geluidsopname of audio-visuele opname van het persoonlijke onderhoud”, in welk geval zij „[ervoor] zorgen [...] dat de opname of een schriftelijke weergave daarvan beschikbaar is in samenhang met het dossier van de verzoeker”.

18 Artikel 17 van richtlijn 2013/32 biedt de verzoeker in lid 3 de mogelijkheid om „bij de afsluiting van het persoonlijke onderhoud of binnen een bepaalde termijn voordat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, [...] mondeling en/of schriftelijk opmerkingen te maken en/of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag of de schriftelijke weergave”. Te dien einde – zo vervolgt lid 3 – „zorgen [de lidstaten] ervoor dat de verzoeker volledig wordt geïnformeerd over de inhoud van het verslag of over de essentiële elementen van de schriftelijke weergave, zo nodig met bijstand van een tolk. Daarna vragen de lidstaten de verzoeker om te bevestigen dat de inhoud van het verslag of de schriftelijke weergave een correcte afspiegeling is van het onderhoud”.

60. Het bovenstaande geldt voor alle gerechtelijke procedures tot toetsing van beslissingen waarbij de bestuurlijke autoriteit verzoeken om internationale bescherming afwijst. Er zijn evenwel enkele grensgevallen waarin de niet-ontvankelijkheid van een beroep in rechte dermate duidelijk is dat het „volledig onderzoek” van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 niet méér inhoudt dan de beoordeling van ofwel de aan de rechter voorgelegde stukken (dat wil zeggen reeds tijdens het proces), ofwel de objectieve gegevens in het administratieve dossier.

61. In die gevallen, waarin het beroep in rechte kennelijk niet-ontvankelijk is, of waarin de vordering van de verzoeker – eveneens duidelijk – ongegrond is, is de eis dat een (tweede) persoonlijk onderhoud wordt georganiseerd, naast het onderhoud dat al in de voorgerechtelijke fase heeft plaatsgevonden, zowel ongepast als onevenredig.

62. Er kunnen zich immers situaties voordoen waarin het zetten van gerechtelijke stappen geen enkele kans van slagen heeft¹⁹ en een persoonlijk onderhoud zin noch nut heeft. Ik zie niet in waarom beroepen tot rechterlijke toetsing op dit gebied niet niet-ontvankelijk zouden kunnen worden verklaard, wanneer zij kennelijk ongegrond zijn of wanneer niet is voldaan aan de minimale procedurele voorwaarden. Nogmaals: in dergelijke omstandigheden²⁰ kan de rechter zijn beslissing op rechtmatige wijze geven zonder in de loop van de procedure nog verdere onderzoeksmaatregelen te gelasten.

63. Buiten die gevallen, wanneer de kans dat het beroep faalt, afhangt van meer betwistbare beoordelingen aangaande de grond van de vordering, moet de niet-ontvankelijkverklaring (of de verwerving) van het beroep noodzakelijkerwijs worden voorafgegaan door een inhoudelijk „onderzoek” dat slechts „volledig” is in de zin van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 als daarin voldoende beoordelingselementen worden betrokken. Onder meer de persoonlijke ondervraging van de verzoeker – zo dat nodig is – kan een geschikte maatregel zijn die de rechterlijke instantie helpt om zich een beslissend oordeel te vormen.

64. Wanneer een beroep niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, moet dat altijd het resultaat zijn van een oordeel dat tot stand is gekomen op basis van een onderzoek van de feitelijke en juridische omstandigheden ervan. Dat resultaat hangt noodzakelijkerwijs af van de aard van de reden waarom het beroep geen slaagkans heeft. Bij de beoordeling van die reden of redenen zijn de juiste beoordelingselementen soms rechtstreeks te vinden in het verzoekschrift zelf en in het voorafgaandelijk opgestelde administratieve dossier, terwijl zij in andere gevallen moeten worden verkregen door middel van onderzoeksmaatregelen (tot het vergaren van bewijs).

65. Aangezien richtlijn 2013/32 de verplichting oplegt om een onderhoud te organiseren in de administratieve fase van de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, meen ik dat een tweede persoonlijk gesprek, ditmaal in de gerechtelijke procedure, slechts geboden is wanneer het (eerste) onderhoud de rechter bij wie het beroep aanhangig is gemaakt, uiteindelijk niet voldoende inzicht verschaft en twijfel laat bestaan over de uitkomst van het beroep.

66. In de zojuist beschreven omstandigheden vormt het onderhoud met de verzoeker, waartoe de rechter naar goeddunken besluit, mijns inziens een procedurestap die niet mag worden overgeslagen ten voordele van een snellere procedure in de zin van overweging 20 van richtlijn 2013/32.

¹⁹ Bijvoorbeeld beroepen die onbetwistbaar te laat worden ingesteld, of waarbij niet is voldaan aan de minimale, verplicht in acht te nemen procedurevoorschriften. Dergelijke beroepen moeten *a limine* niet-ontvankelijk worden verklaard. Dat soort beroepen kan de rechter ook verwerpen om redenen ten gronde, zonder de gebruikelijke procedurestappen te doorlopen, wanneer de vordering van de verzoeker bijvoorbeeld is gebaseerd op argumenten die niets te maken hebben met de voorwaarden voor internationale bescherming.

²⁰ Het Hof heeft zich aangesloten bij de rechtspraak van het EHRM in die zin dat geen mondelinge behandeling hoeft plaats te vinden „wanneer in de zaak geen vragen feitelijk of rechtens rijzen die niet naar behoren kunnen worden opgelost op basis van het dossier en de schriftelijke opmerkingen van partijen”. Zie onder meer arrest van 4 juni 2015, *Andechser Molkerei Scheitz/Commissie* (C-682/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:356, punt 46), met verwijzing naar het arrest van het EHRM van 12 november 2012, *Döry tegen Zweden* (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495), § 37.

67. Ook redenen van economische aard (zoals die welke de verwijzende rechter vermeldt)²¹ staan in diezelfde gevallen niet in de weg aan het organiseren van een onderhoud in de gerechtelijke procedure. Overweging 20 van richtlijn 2013/32 staat de lidstaten toe om de onderzoeksprocedure te versnellen, maar niet om procedurestappen te laten wegvallen die noodzakelijk zijn om de verzoeker het recht op effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen. Overweging 20 spreekt feitelijk enkel van de mogelijkheid om „voor bepaalde procedurestappen kortere [...] termijnen in te voeren”, en doet in geen geval af aan de eis dat het verzoek aan een volledig onderzoek wordt onderworpen of aan de fundamentele beginselen en waarborgen die in die richtlijn zijn neergelegd.

68. Artikel 46 van richtlijn 2013/32 moet bijgevolg aldus worden uitgelegd dat het de nationale wetgever weliswaar niet de verplichting oplegt om te voorzien in een onderhoud, maar hem evenmin toestaat de rechter te verbieden om een onderhoud te organiseren wanneer hij dat noodzakelijk oordeelt teneinde de feitelijke en juridische omstandigheden van de asielaanvraag volledig te onderzoeken, nadat hij heeft vastgesteld dat het onderhoud dat in de administratieve fase heeft plaatsgevonden, onvoldoende informatie heeft opgeleverd. De procedurele regelingen van de lidstaten dienen de rechter in staat te stellen om de verzoeker in dat geval persoonlijk te horen, voor zover hij dat noodzakelijk acht.

69. Wat het hoofdgeding betreft, twijfelt de verwijzende rechter er niet aan – integendeel – dat het door Sacko ingestelde beroep kennelijk ongegrond is, aangezien zijn verzoek duidelijk niet is ingegeven door redenen die internationale bescherming rechtvaardigen. Als dat het geval is, kan hij het beroep de plano niet-ontvankelijk verklaren of verwerpen, zonder de verzoeker opnieuw te horen. Logischerwijs zal een dergelijke beslissing geldig zijn voor zover zij is gebaseerd op een volledig onderzoek van alle omstandigheden van het geval, waartoe ook de „ter zake dienende en daadwerkelijke mening” van Sacko behoort, zoals hij die heeft geuit tijdens het persoonlijke onderhoud dat in de administratieve fase van de procedure heeft plaatsgevonden.

70. De nationale wettelijke regeling (artikel 19, lid 9, van wetsdecreet nr. 150 van 2011), zoals die is beschreven door de verwijzende rechter, lijkt het organiseren van een onderhoud in de gerechtelijke fase van de procedure niet onmogelijk te maken, aangezien die bepaling de rechter toestaat de onderzoeksmaatregelen te treffen die hij noodzakelijk acht. Er zijn bijgevolg geen redenen om dat voorschrift aan te merken als strijdig met het rechtsmiddelenstelsel waarin richtlijn 2013/32 voorziet.

71. Het staat echter niet aan het Hof om zich voor de ene of voor de andere uitlegging van de betreffende Italiaanse regeling uit te spreken. Concreet kan het zich niet mengen in de uit de verwijzingsbeslissing naar voren komende controverse die is ontstaan over de houding die de Suprema Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) en de verwijzende rechter zelf dienaangaande hebben aangenomen, vooral niet omdat, zoals de Italiaanse regering suggereert²², een alternatieve uitlegging van richtlijn 2013/32, die verenigbaar is met de uitlegging die ik voorstel, niet kan worden uitgesloten. Het is hoe dan ook de taak van de verwijzende rechter om deze kwestie te beslechten.

21 Afdeling 2, blz. 4, van het Italiaanse origineel van de verwijzingsbeslissing.

22 Punten 24 en 25 van de schriftelijke opmerkingen van de Italiaanse regering.

VI. Conclusie

72. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de vraag van de Tribunale di Milano te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming en met name de artikelen 12, 14, 31 en 46 daarvan moeten aldus worden uitgelegd dat de bevoegde rechter de plano en zonder een persoonlijk onderhoud met de verzoeker uitspraak kan doen op een beroep dat is ingesteld tegen de afwijzing van een verzoek om internationale bescherming wanneer:

- a) het beroep kennelijk ongegrond is, zodat het geen kans van slagen heeft, en
- b) die uitspraak volgt op een volledig onderzoek van de omstandigheden feitelijk en rechtens van de situatie van de verzoeker, waaronder de informatie die naar voren komt uit het persoonlijke onderhoud dat heeft plaatsgevonden in de administratieve fase, die volgens de rechter volstaat om te beslissen op het beroep.”