



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 6. aprila 2017¹

Zadeva C-348/16

**Moussa Sacko
proti**

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale di Milano (sodišče v Milanu, Italija))

„Vprašanje za predhodno odločanje – Azil – Razlaga členov 12, 14, 31 in 46 Direktive 2013/32/EU – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Upravna zavrnitev prošnje za priznanje statusa begunca, sprejeta po zaslišanju prosilca – Možnost zavrženja pravnega sredstva brez zaslišanja vlagatelja“

1. Sodišču se prvič (če se ne motim) postavlja vprašanje, ali je nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je mogoče brez obravnave zavreči ali zavrniti pravno sredstvo, ki ga je prosilec za azil vložil zoper zavrnitev svoje prošnje za mednarodno zaščito, v skladu z Direktivo 2013/32/EU.²

2. Predložitveno sodišče navaja, da je tožba osebe, ki je zaprosila za azil, v tem primeru „očitn[o] neutemeljena“ in da je „upravna zavrnitev“ njegove prošnje „zato nepreklicna“. Čeprav bi lahko v teh okoliščinah na podlagi nacionalne ureditve tožbo zavrnilo ali zavrglo brez obravnave, se sprašuje, ali je ta rešitev v skladu z Direktivo 2013/32. Predložitveno sodišče želi konkretno izvedeti, ali bi bila prosilcu z zavrnitvijo brez obravnave pravzaprav odvzeta pravica do učinkovitega pravnega sredstva, ki je zagotovljena s členom 46(3) Direktive.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

Direktiva 2013/32

3. V skladu s členom 1 Direktive 2013/32 je njen namen „določiti skupne postopke za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95/EU“.³

¹ Jezik izvirnika: španščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60, v nadaljevanju: Direktiva 2013/32).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9, v nadaljevanju: Direktiva 2011/95).

4. V uvodnih izjavah 18, 20 in 60 te direktive je navedeno:

- „(18) V interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito je, da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku.“
- „(20) V natančno določenih okoliščinah, kadar je prošnja verjetno neutemeljena ali kadar obstajajo resni pomisleki glede državne varnosti ali javnega reda, bi morale imeti države članice možnost pospešiti postopek obravnave, zlasti z uvedbo krajših vendar razumnih rokov za določene faze postopka, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku, ter učinkovit dostop prosilca do osnovnih načel in jamstev, določenih s to direktivo.“
- „(60) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino. Namen te direktive je zlasti zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 in 47 Listine ter jo je treba temu ustrezno izvajati.“

5. Člen 2(c) te direktive določa:

„prosilec‘ pomeni državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je podal prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila izdana dokončna odločba;“

6. Člen 12 iz poglavja II („Temeljna načela in jamstva“) določa:

„1. Ob upoštevanju postopkov iz poglavja III države članice zagotovijo, da so vsem prosilcem zagotovljena naslednja jamstva:

- (a) v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razumejo, se obvestijo o postopku ter o njihovih pravicah in obveznostih med postopkom ter o možnih posledicah v primeru, da teh obveznosti ne upoštevajo in ne sodelujejo z oblastmi. [...];

[...]

- (d) njim samim in, če je to primerno, njihovim pravnim ali drugim svetovalcem [...] je zagotovljen dostop do informacij iz člena 10(3)(b) in informacij, ki jih dajo strokovnjaki iz člena 10(3)(d), kadar je organ za presojo te informacije upošteval pri odločanju o njihovi prošnji;

- (e) organ za presojo jim v razumnem roku vroči odločbo v zvezi z njihovo prošnjo. [...];

- (f) kadar jim ne pomaga ali jih ne zastopa pravni ali drugi svetovalec, jih organ za presojo obvesti o vsebini odločbe v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razumejo. Obvestilo [...] vključuje pouk o tem, kako je mogoče zavrnilno odločbo izpodbijati. [...].

2. V zvezi s postopki iz poglavja IV države članice zagotovijo, da so vsem prosilcem zagotovljena jamstva, ki so enakovredna jamstvom iz odstavka 1(b) do (e).“

7. Člen 14 („Osebni razgovor“) navedene direktive v odstavku 1 določa:

„Preden organ za presojo izda odločbo, se prosilcu da možnost osebnega razgovora o njegovi prošnji za mednarodno zaščito [...].“

8. Člen 17 („Zapisnik o osebnem razgovoru in njegovo snemanje“) Direktive 2013/32 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se o vsakem osebnem razgovoru sestavi podroben in stvaren zapisnik z vsemi bistvenimi elementi ali da se osebni razgovor dobesedno zapiše.

2. Države članice lahko predvidijo zvočno ali avdiovizualno snemanje osebnega razgovora. Kadar se opravi tak posnetek, države članice zagotovijo, da je posnetek ali dobesečni prepis posnetka na voljo v povezavi s spisom prosilca.

3. Države članice zagotovijo, da ima prosilec ob koncu osebnega razgovora ali v določenem roku, preden organ za presojo izda odločbo, možnost, da pisno in/ali ustno izrazi pripombe in/ali zagotovi pojasnila glede morebitnih napačnih prevodov ali pojmovanj v zapisniku ali dobesečnem zapisu. Zato države članice zagotovijo, da je prosilec v celoti seznanjen z vsebino zapisnika ali bistvenimi elementi dobesečnega zapisa, po potrebi s pomočjo tolmača. Države članice potem zahtevajo, da prosilec potrdi, da vsebina zapisnika ali dobesečni zapis razgovora verno odraža razgovor.

[...]

5. Prosilci in njihovi pravni ali drugi svetovalci [...] imajo dostop do zapisnika ali dobesečnega zapisa razgovora in, če obstaja, do posnetka, preden organ za presojo izda odločbo.

[...]“

9. Člen 31, naslovljen „Postopek obravnavanja“, ki je prva določba poglavja III („Postopki na prvi stopnji“), določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito v postopku obravnavanja, ki je v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

2. Države članice zagotovijo, da se takšen postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave.

3. Države članice zagotovijo, da se postopek obravnavanja zaključi v šestih mesecih od vložitve prošnje.

[...]Države članice lahko šestmesečni rok iz tega odstavka podaljšajo za največ devet mesecev kadar:

- (a) primer vključuje zapletena dejanska in/ali pravna vprašanja;
- (b) veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku;
- (c) je zamudo jasno mogoče pripisati temu, da prosilec ni izpolnil svojih obveznosti iz člena 13.

[...]

8. Države članice lahko določijo, da se v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II prošnje obravnavajo pospešeno in/ali v skladu s členom 43 na meji ali v tranzitnem območju, če:

- (a) je prosilec pri predložitvi svoje prošnje in navajanju dejstev omenil samo vprašanja, ki niso pomembna za preučitev, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite [...];
- (b) prosilec prihaja iz varne izvirne države v smislu te direktive;
- (c) je prosilec zavajal organe tako, da je dajal napačne informacije ali dokumente ali zamolčal pomembne informacije ali dokumente o svoji identiteti in/ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitev;

- (d) je verjetno, da je prosilec zlonamerno uničil ali odsvojil osebni dokument ali potno listino, ki bi pomagala pri ugotavljanju njegove identitete ali državljanstva;
- (e) so prosilčeve navedbe očitno nedosledne in protislovne, očitno lažne ali očitno malo verjetne in v nasprotju z dovolj preverjenimi informacijami o izvorni državi, zaradi česar je njegova prošnja očitno neprepričljiva glede trditve, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite [...];
- (f) je prosilec vložil naknadno prošnjo za mednarodno zaščito, ki ni dopustna [nedopustna] v skladu s členom 40(5);
- (g) je prosilec podal prošnjo samo zaradi tega, da bi odložil ali onemogočil izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe, na podlagi katere bi moral biti odstranjen;
- (h) je prosilec nezakonito vstopil na ozemlje države članice ali protipravno podaljšal svoje bivanje in se brez pravega razloga ni javil oblastem ali ni podal prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine njegovega vstopa;
- (i) prosilec noče izpolniti obveznosti v zvezi z oddajo prstnih odtisov [...]; ali
- (j) obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da lahko prosilec predstavlja grožnjo za nacionalno varnost ali javni red države članice, ali če je bil prosilec zaradi tehtnih razlogov javne varnosti ali javnega reda po nacionalnem pravu prisilno izgnan.

9. Države članice določijo roke za sprejetje odločitve v postopku na prvi stopnji v skladu z odstavkom 6 [8]. Ti roki so razumni.

[...]“

10. Člen 32(2) Direktive določa:

„[v] primerih neutemeljenih prošenj, za katere se uporablja katera koli od okoliščin, ki so naštet v členu 31(8), lahko države članice prošnjo štejejo tudi za očitno neutemeljeno, če jo kot tako predvideva nacionalna zakonodaja.“

11. Edina določba v poglavju V („Pritožbeni postopki“) je člen 46, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“, ki določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

- (a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za mednarodno zaščito, vključno z odločbo:
 - (i) o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca in/ali subsidiarne zaščite,
 - (ii) o nedopustnosti prošnje v skladu s členom 33(2),
 - (iii) sprejeto na meji ali v tranzitnih območjih države članice, kot je opisano v členu 43(1);
 - (iv) [o tem, da] ne opravi obravnavanja na podlagi člena 39;
- (b) zavrnitev ponovne uvedbe postopka obravnavanja prošnje po njegovi prekinitvi v skladu s členoma 27 in 28;

(c) odločbo o odvzemu mednarodne zaščite v skladu s členom 45.

2. Države članice zagotovijo, da imajo osebe, ki jih je organ za presojo priznal kot upravičene do subsidiarne zaščite, pravico do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi odstavka 1 zoper odločbo o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca.

[...]

3. Države članice zaradi spoštovanja odstavka 1 zagotovijo, da učinkovito pravno sredstvo vsaj v pritožbenih postopkih pred sodiščem prve stopnje zagotavlja podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu z Direktivo 2011/95/EU.

4. Države članice določijo razumne roke in druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca do učinkovitega pravnega sredstva v skladu z odstavkom 1. Roki prosilcem ne smejo onemogočiti ali pretirano otežiti takega uveljavljanja.

Države članice lahko določijo tudi, da se odločbe, izdane na podlagi člena 43, preizkusijo po uradni dolžnosti.

[...]“

B. Nacionalno pravo

12. V predložitvenem sklepu je navedeno, da sta bili v italijanskem pravu na področju mednarodne zaščite določeni upravna faza – v okviru katere izvedenska komisija po zaslišanju prosilca obravnava prošnjo – in sodna faza, v kateri lahko prosilec, čigar prošnji ni bilo ugodeno, izpodbija zavrnilno odločbo upravnega organa.

13. Člen 19 zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011,⁴ v različici po spremembah, uvedenih z zakonsko uredbo št. 142 iz leta 2015,⁵ določa:

„1. V sporih, katerih predmet so tožbe, vložene zoper odločbe iz člena 35 zakonske uredbe št. 25 z dne 28. januarja 2008, se odloča po hitrem postopku, razen če v tem členu ni določeno drugače.

[...]

3. Tožbo je treba vložiti v roku 30 dni od vročitve odločbe ali v roku 60 dni, če tožeča stranka prebiva v tujini, sicer se zavrže kot nedopustna; [...]

4. Tožba ima odložilni učinek, razen če se vloži:

[...]

(b) zoper odločbo, s katero se ugotovi, da je prošnja za priznanje mednarodne zaščite nedopustna;

⁴ Zakonska uredba „Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzioni e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n.° 69 (dodatne določbe k zakoniku o civilnem postopku s področja skrajšanja in poenostavitve civilnih ugotovitvenih postopkov v smislu člena 54 zakona št. 69 z dne 18. junija 2009)“, GURI št. 220 z dne 21. septembra 2011.

⁵ Zakonska uredba „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“ (prenos Direktive 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito in Direktive 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite), GURI št. 214 z dne 15. septembra 2015.

(c) zoper odločbo, s katero se prošnja zavrne kot očitno neutemeljena [...];

[...]

6. Sodno tajništvo o tožbi in sklepu o določitvi naroka obvesti zainteresirano osebo in ministrstvo za notranje zadeve [...] ter državno tožilstvo.

[...]

8. Komisija, ki je sprejela izpodbijano odločbo, lahko predloži vse spise in dokumentacijo, za katere meni, da so potrebni za preiskavo, sodnik pa lahko – tudi po uradni dolžnosti – opravi preiskovalna dejanja, potrebna za rešitev spora.

9. V roku šestih mesecev od vložitve tožbe sodišče na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga ob odločanju, sprejme odločbo, s katero se bodisi zavrne tožba bodisi tožeči stranki prizna status begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite.

[...]“

II. Dejansko stanje in potek postopka v glavni stvari

14. M. Sacko je 20. marca 2015 iz Malija prispel v Italijo in vložil prošnjo za azil. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (teritorialna komisija za priznavanje mednarodne zaščite; v nadaljevanju: teritorialna komisija) je 10. marca 2016 z njim opravila osebni razgovor.

15. Teritorialna komisija je M. Sackoja 5. aprila 2016 obvestila, da je zavrnila njegovo prošnjo za mednarodno zaščito, zaradi česar mu ni priznala statusa begunca ali upravičenca do subsidiarne zaščite. Svojo odločitev je obrazložila s tem, da so bili razlogi za njegovo prošnjo izključno ekonomski, ne da bi bil razviden obstoj *fumus persecutionis*.

16. M. Sacko je zoper odločbo teritorialne komisije 3. maja 2016 pri predložitvenem sodišču vložil tožbo. V njej je ponovil razloge iz prvotne prošnje in dodal abstrakten opis položaja v Maliju, vendar ga ni nikakor povezal s posebnostmi svojega osebnega položaja.

17. Po mnenju predložitvenega sodišča je tožba očitno neutemeljena. Meni, kot navaja, da „je bilo ugotovljeno (in se je na podlagi preučitve izkazalo za resnično), da je M. Sacko prošnjo za mednarodno zaščito vložil zaradi svoje skrajne revščine. Sam položaj revščine prav tako ne upravičuje odobritve ukrepov, določenih z nacionalnim pravom, to je tako imenovane humanitarne zaščite. Nazadnje predložitveno sodišče meni, da je treba tožbo zavrniti brez obravnave, torej brez ponovnega zaslišanja prosilca“.

18. Predložitveno sodišče navaja, da se lahko tožbo prosilca zavrne ali se ji ugotovi brez potrebe po novem zaslišanju, če je bil z njim v upravni fazi opravljen razgovor. To razlago o zakonitosti naj bi potrdilo Suprema Corte di Cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) na podlagi posodobljene različice člena 19 zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011.

19. Kot je razvidno iz predložitvenega sklepa, je v členu 19(9) zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011 določen alternativen, „nov način odločanja“, in sicer „odločba brez obravnave“ na podlagi „aktov, ki so na voljo med odločanjem“. To pomeni, da lahko sodišče namesto izvedbe postopka iz odstavka 6 tega člena tožbi neposredno ugotovi ali jo zavrne, zlasti kadar meni, da elementi iz spisa vodijo do rešitve, ki bi ostala enaka, tudi če bi bil s prosilcem ponovno opravljen razgovor.

20. Vendar predložitveno sodišče dvomi o tem, ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero je mogoče tožbo zavreči ali zavrniti brez predhodnega zaslišanja tožeče stranke, v skladu s pravom Unije, zaradi česar je predložilo to vprašanje za predhodno odločanje.

III. Vprašanje za predhodno odločanje

21. V sodno tajništvo Sodišča je 22. junija 2016 prispelo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba Direktivo 2013/32/EU (zlasti člene 12, 14, 31 in 46) razlagati tako, da dopušča postopek, kakršen je italijanski (člen 19(9) zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011), v katerem sodišče, pri katerem je prosilec za azil vložil pravno sredstvo – pri čemer je upravni organ, pooblaščen za obravnavo prošenj za azil, njegovo prošnjo po celoviti obravnavi z zaslišanjem zavrnil – lahko to zavrne brez obravnave, ne da bi moralo navedenega prosilca znova zaslišati, če je to pravno sredstvo očitno neutemeljeno in zato ni možnosti za razveljavitev zavrnitve upravnega organa?“

IV. Postopek pred Sodiščem in stališča strank

22. Poleg M. Sackoja in italijanske vlade so pisna stališča predložile belgijska, češka, francoska, madžarska in poljska vlada ter Komisija. Presojeno je bilo, da izvedba obravnave ni nujna.

23. M. Sacko meni, da člen 19(9) zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011 ne dopušča, da se pravno sredstvo zavrže brez obravnave in izvedbe zaslišanja, temveč zgolj zahteva, da se v korist prosilca preučitev tega pravnega sredstva in sprejetje odločbe o njem opravita hitro, vendar brez poseganja v zagotovila, ki so neločljivo povezana z učinkovitim pravnim sredstvom. Po njegovem mnenju na podlagi pravice, zagotovljene s členom 46 Direktive 2013/32, ni dopustno, da se zaradi hitrosti postopka žrtvuje vsebinska presoja ali opusti zaslišanje prosilca, da bi se razjasnile okoliščine njegovega položaja.

24. Države članice, ki so se udeležile postopka, se strinjajo, da je zaslišanje prosilca, ki se mora nujno opraviti v upravni fazi, med sodno fazo v nekaterih okoliščinah mogoče opustiti.

25. A čeprav se države članice v splošnem strinjajo, se njihova mnenja deloma razlikujejo.

26. Italijanska vlada tako trdi, da člen 19 zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011 določa postopek, ki – čeprav izrecno ne določa možnosti zaslišanja – pomeni učinkovito pravno sredstvo in ni ovira za to, da sodnik ob navedbi razlogov odredi zaslišanje prosilca, če meni, da je potrebno.

27. Italijanska vlada meni, da niti iz Direktive 2013/32 niti iz splošnih načel prava Unije v zvezi s poštenim sojenjem ne izhaja splošna in brezpogojna obveznost, da se v sodni fazi izvede zaslišanje. Ta faza se mora poleg tega končati v razumnem roku.

28. Belgijska vlada meni, da se z Direktivo 2013/32 ne glede na to, ali sta tožba ali pravno sredstvo očitno neutemeljena, ne zahteva, da mora biti v sodni fazi opravljeno zaslišanje. Glede na jamstva, ki so z Direktivo določena za zagotovitev dobesednega zapisa razgovora, opravljenega v upravni fazi, je zakonodajalec Unije (logično) sklepal, da v sodni fazi za zagotovitev temeljite obravnave dejanskih in pravnih elementov, ki jih je navedel prosilec, ni treba zahtevati izvedbe novega zaslišanja.

29. Češka vlada meni, da se pravica do izjave uveljavlja v upravni fazi postopka, pri čemer na podlagi člena 46 Direktive 2013/32 ali člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ni mogoče sklepati, da iz pravice do učinkovitega sodnega varstva vsekakor izhaja, da je treba opraviti ponovni razgovor, kar še toliko bolj velja v primeru, če je pravno sredstvo očitno neutemeljeno. Drugačno pojmovanje te pravice bi vodilo le v umetno podaljševanje postopka.

30. V skladu z razlago francoske vlade je iz sistematike Direktive 2013/32 in njenih pripravljanih del jasno razvidno, da zaslišanje zainteresirane osebe v sodni fazi ni obvezen del postopka, temveč zgolj možnost, ki jo v okviru svoje procesne avtonomije lahko določijo države članice. Poleg tega trdi, da sklicevanje na načelo enakovrednosti ne bi bilo ustrezno, saj v notranjem pravu ni primerljivega pravnega sredstva. V skladu z načelom učinkovitosti morajo biti jamstva iz člena 46(3) Direktive vsekakor spoštovana; vendar naj predhodnega zaslišanja, tudi če se pravno sredstvo zavrže brez tega zaslišanja, ne bi bilo mogoče šteti za pogoj, ki mora biti izpolnjen, da bi bila ta jamstva lahko spoštovana.

31. Madžarska vlada navaja sodno prakso Sodišča v zvezi z Direktivo 2008/115/ES.⁶ Trdi, da zaslišanje v sodni fazi ni obvezno in se lahko v položajih, kot je ta iz spora v glavni stvari, opusti. Vsekakor pa naj bi bila italijanska ureditev v skladu s pravom Unije, če z njo ni izključena možnost, da sodišče, če meni, da je to potrebno, prosilcu omogoči, da se izjavi.

32. Poljska vlada trdi, da je določitev možnosti zaslišanja v sodni fazi v domeni držav članic, ki morajo spoštovati načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter pravico do učinkovitega sodnega varstva. Morebitna zavrnitev pravnega sredstva brez predhodnega zaslišanja po mnenju te vlade načeloma ni v nasprotju z navedenimi načeli, če je bil prosilec zaslišan v upravni fazi. To naj bi bilo sicer upravičeno s ciljem hitrosti, ki se uresničuje z Direktivo 2013/32.

33. Komisija meni, da v nobenem predpisu Unije niso določeni pogoji, pod katerimi mora biti v nekem postopku zagotovljena pravica do izjave. Ti se morajo določiti v notranjem pravnem redu, pri čemer mora biti zagotovljeno spoštovanje načel učinkovitosti in enakovrednosti. Trdi, da je treba za ugotavljanje, ali mora biti v sodni fazi opravljeno zaslišanje, upoštevati vse značilnosti azilnega postopka in okoliščine, na podlagi katerih bi bila opustitev tega procesnega dejanja lahko upravičena.

34. Komisija trdi, da je v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) pravica do izjave splošno načelo, od katerega je mogoče odstopiti le v izjemnih okoliščinah. Pri dejstvu, da je upravni organ prošnjo zavrnil kot očitno neutemeljeno, naj ne bi šlo za primer takih okoliščin. Kot take naj se prav tako ne bi mogli šteti počasnost postopka ali dodatni finančni stroški, povezani z izvedbo zaslišanja.

35. Skratka, po mnenju Komisije bi morale biti zaslišanje pravilo, čeprav ne absolutno. Izjemoma, če so v utemeljitvi prošnje za azil navedeni le ekonomski razlogi in so dejstva preprosta in niso sporna, v upravni fazi pa so bila spoštovana vsa zahtevana jamstva, naj bi odstop od tega pravila ustrezal cilju hitrosti iz uvodne izjave 20 Direktive 2013/32.

V. Presoja

36. Vprašanje, ki ga je postavilo Tribunale di Milano (sodišče v Milanu, Italija), je na prvi pogled precej natančno: šlo naj bi za ugotovitev, ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero je pravno sredstvo, vloženo zoper upravno zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito, mogoče zavreči ali zavrniti brez obravnave, v skladu z Direktivo 2013/32.

⁶ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

37. Vendar se v obrazložitvi vprašanja za predhodno odločanje izkaže, da je to nekoliko bolj zapleteno. Zdi se namreč, da se izraženi dvomi pravzaprav ne nanašajo na splošno na „pravico do zaslišanja“ oziroma „pravico do izjave“, temveč na posebno različico te pravice, ki temelji na „pravici do osebnega razgovora“ ali „pravici do ustne izjave“.⁷

38. Vprašanje predložitvenega sodišča se nanaša le na morebitno potrebo po tem, da se prosilca za azil v okviru sodnega postopka, ki ga je začel zaradi izpodbijanja odločbe o zavrnitvi svoje prošnje, ponovno *ustno* zasliši.

39. Kot bom skušal pojasniti v nadaljevanju, je okvir, v katerem mora biti zagotovljena „pravica do ustne izjave“ kot podvrsta širše „pravice do zaslišanja“, upravna faza azilnega postopka. V sodni fazi pa ima tožeča stranka pravico, da pred sodiščem predstavi trditve (in s tem poda izjavo) za utemeljitev svojega predloga, ki pa je ni mogoče izenačiti s pravico do *ustne* izjave.

40. Niti predložitveno sodišče niti vlade, ki so predložile pisna stališča, ne prerekajo, da je izvedba osebnega razgovora s prosilcem nujen del upravne faze postopka.

41. Člen 14(1) Direktive 2013/32 namreč povsem jasno določa, da se v upravni fazi „prosilcu da možnost osebnega razgovora o njegovi prošnji za mednarodno zaščito“.⁸ Tako je bilo v primeru M. Sackoja, s katerim je osebni razgovor opravila teritorialna komisija.

42. Vendar v členu 46 Direktive 2013/32, katerega predmet so sodni postopki s pravnim sredstvom zoper zavrnitev prošnje, izvedba takega razgovora ni določena. S tem členom je zagotovljena „pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem“ (odstavka 1 in 2), ki „zagotavlja podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj“ (odstavek 3). Z njim se poleg tega zahteva, da se o pravnem sredstvu odloči v razumnem roku, ki ne sme onemogočiti ali pretirano otežiti njegovega uveljavljanja (odstavek 4), in da ima pravno sredstvo načeloma odložen učinek (odstavek 5). Nikjer pa ni omenjeno, da mora biti del teh sodnih postopkov tudi osebni razgovor s prosilcem.

43. Poleg tega države članice v skladu s členom 46(4) Direktive 2013/32 niso pozvane zgolj k temu, da za izpodbijanje odločb iz odstavka 1 tega člena določijo „razumne roke“, temveč so tudi pooblaščenice, da določijo „druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca“ do učinkovitega pravnega sredstva zoper te odločbe.

44. V tem okviru je oblikovanje sodnih postopkov s pravnimi sredstvi zoper upravne odločbe o zavrnitvi prošnje za azil zajeto v okviru procesne avtonomije držav članic.⁹ Vendar njihova svoboda, da določijo procesna pravila, ki se jim zdijo primerna, ni neomejena, ker je pogojena s kategorično obveznostjo glede izida: z nacionalnim postopkom mora biti vsekakor zajamčeno pravno sredstvo, s katerim je mogoče zanesljivo zagotoviti pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine.

⁷ Na semantične (in prevajalske) težave v zvezi s temi izrazi opozarja generalni pravobranilec Mengozzi v opombi 6 sklepnih predlogov v zadevi M. (C-560/14, EU:C:2016:320): „V italijanski različici sodne prakse Sodišča se hkrati uporabljajo izraz ‚diritto al contraddittorio‘ (pravica do kontradiktornega postopka) (glej na primer sodbo z dne 22. novembra 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točke 82, 85 in 87)), ponekod izraz ‚diritto di essere sentiti‘ (pravica biti slišan) (glej na primer sodbo z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točke 27, 28 ali 32), in z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točki 21 ali 35)) pa tudi izraz ‚diritto di essere ascoltato‘ (pravica biti poslušan) (glej na primer sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točke 1, 28 ali 30)); navedeni izraz ustreza tistemu, ki je bil uporabljen v členu 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), in dobesedno ustreza zgoraj navedenim izrazom v francoski, angleški, nemški in španski različici. Zadevna pravica, ki izhaja iz latinskih izrazov ‚*audi alteram partem*‘ ali ‚*audiatur et altera pars*‘, je procesna pravica, ki je izraz najbolj splošne pravice do obrambe [...]“.

⁸ Člen 34(1) Direktive 2013/32 prav tako izrecno določa obveznost držav članic, da s prosilcem „opravijo osebni razgovor o dopustnosti prošnje“, če jo organ, pristojen za odločanje, namerava zavreči iz katerega od razlogov iz člena 33 te direktive.

⁹ Kot opozarja Sodišče v sodbi z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točka 24), mora ta pravila, „kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, določiti notranji pravni red posamezne države članice na podlagi načela procesne avtonomije, vendar le če niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da z njimi ni v praksi onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 21. januarja 2016, Eturas in drugi, C-74/14, EU:C:2016:42, točka 32 in navedena sodna praksa)“.

45. Kot je navedeno v uvodni izjavi 60 Direktive 2013/32, ta „spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino“, njen namen pa je zlasti „zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo“ – med drugimi – člena 47 Listine, pri čemer se mora „ustrezno izvajati“.¹⁰

46. Sodišče je ugotovilo, da je „pravica do izjave sestavni del spoštovanja pravice do obrambe“¹¹ in da se z njo „zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da koristno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese“.¹²

47. Ta sodna praksa je bila oblikovana na področju razmerij med posamezniki in javnimi upravami, še posebej pa v okviru upravnih postopkov za priznanje mednarodne zaščite.¹³ Pri prenosu na področje sodnih postopkov je upoštevana v okviru sestavnih delov pravice do učinkovitega sodnega varstva, katerega izraz je tudi pravica do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljena s členom 46 Direktive 2013/32.

48. Za to, da bi se pravica do vložitve pravnega sredstva pri sodnem organu lahko štela za učinkovito, „mora imeti nacionalno sodišče možnost preveriti utemeljenost razlogov, na podlagi katerih je pristojni upravni organ razsodil, da je prošnja za mednarodno zaščito neutemeljena ali zlorabljena, ne da bi za te razloge veljala neizpodbojna domneva zakonitosti“.¹⁴

49. Glede na navedeno pravica do izjave v upravni fazi postopka vključuje možnost, da se prosilec zaradi obrambe svojih pravic in interesov osebno izjasni pred javnim organom, in sicer še preden ta sprejme odločitev o njegovi prošnji za mednarodno zaščito.¹⁵ Če upravni organ, pristojen za odločanje, sprejme odločbo, s katero je predlog prosilca zavržen, postane upoštevana pravica do učinkovitega pravnega sredstva.

50. Ta položaj je predmet obravnave v tej zadevi: gre za določitev, kako mora potekati postopek, s katerim se omogoči dostop do sodišča, ki bo nazadnje presodilo, ali je bila odločba upravnega organa o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito v skladu s pravom.

51. V tem okviru bo učinkovitost pravnega sredstva iz člena 46 Direktive 2013/32 zagotovljena, če bo tožeča stranka (običajno prek svojega odvetnika ali drugih pravnih svetovalcev) pred sodnim organom lahko navedla razloge zoper zakonitost izpodbijane odločbe in če bo sodišče lahko preverilo utemeljenost te odločbe.

10 V zvezi s členom 39 Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005 L 326, str. 13), ki je iz zakonodajnega vidika neposredni predhodnik člena 46 Direktive 2013/32, je Sodišče v sodbi z dne 17. decembra 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, točka 51), ugotovilo, da „je treba lastnosti pravnega sredstva iz člena 39 [...] [D]irektive [2005/85/ES] določiti v skladu s členom 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega pravnega sredstva in v skladu s katerim ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega varstva pred sodiščem, ob spoštovanju pogojev, določenih v navedenem členu“. V enakem smislu glej, med mnogimi drugimi, sodbo z dne 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, točka 45).

11 Sodba z dne 9. februarja 2017 M. (C-560/14, EU:C:2017:101, točka 25), v kateri sta navedeni sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točki 49 in 50), in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točki 39 in 40).

12 Sodba Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 46). S tem se doseže, kot je generalni pravobranilec Y. Bot poudaril v sklepnih predlogih v zadevi M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 81), da se „zadevnemu organu omogoči, da ustrezno upošteva vse upoštevne elemente“.

13 Tako je v zvezi s subsidiarno zaščito generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi M. (C-560/14, EU:C:2016:320, točka 48) poudaril, da „glede na posebnost in cilje postopka za preverjanje izpolnjenosti pogojev za priznanje statusa subsidiarne zaščite, učinkovitost dostopa do pravic, zagotovljenih z navedenim statusom, vključuje, da se zadevni osebi omogoči zelo učinkovito izvajanje pravice do izjave v navedenem postopku. Samo če ima prosilec dejansko možnost, da koristno in učinkovito opiše svojo osebno zgodbo in njene okoliščine, tako da pristojnemu upravnemu organu v celoti in ustrezno predstavi vsa dejstva in elemente v utemeljitev svoje prošnje, bo lahko imel učinkovit dostop do pravic, ki jih ima na podlagi takšnega statusa, kakor ga določa Direktiva 2004/83“. Poudarek je že v izvirniku.

14 Sodba z dne 28. julija 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, točka 61).

15 Glede na pomen interesov, ki se tehtajo v upravni fazi postopka, je razumljivo, zakaj se je zakonodajalec Unije odločil za model, ki vključuje osebni razgovor. Če znova navedem besede generalnega pravobranilca P. Mengozzija iz sklepnih predlogov v zadevi M. (C-560/14, EU:C:2016:320, točka 58): „Osebno zaslišanje je torej najvišji izraz pravice do izjave. Ta je za prosilca edina priložnost, da osebno opiše svojo zgodbo in da se neposredno pogovori s subjektom, ki bi najustrezneje upošteval njegov osebni položaj.“

52. Prvi pogoj je torej ta, da lahko prosilec za mednarodno zaščito (oziroma ta, ki mu zagotavlja pravno pomoč ali svetovanje ali ga zastopa v postopku) izvaja svojo obrambo z vsemi procesnimi jamstvi, ki so bistvena za pošteno sojenje. Za izpolnitev tega pogoja bi se moralo sodišče *seznaniti z izjavo* prosilca, ki bi mu torej moralo biti omogočeno, da navede – ne nujno ustno, saj se lahko s pravili postopka veljavno določijo le pisni postopki – trditve, za katere meni, da podpirajo njegov predlog.

53. Vendar pravica do izjave pred sodnim organom ne zajema domnevne „pravice do osebne razgovora“ med sodnim postopkom. V prvonavedeni pravici je zajeta, ponavljam, pravica vlagatelja pravnega sredstva, da pred sodiščem navede razloge, s katerimi je utemeljen njegov izpodbojni zahtevek zoper upravno odločbo, kateri očita, da posega v njegove pravice in interese, ne pa tudi pravica, da sodišče, ki izvaja nadzor nad ravnanjem upravnega organa, z njim opravi osebni razgovor.

54. Vendar je treba to trditev takoj precizirati. Ne sme se je namreč razumeti tako, da nasprotuje sprejetju nekaterih preiskovalnih ukrepov v postopku –¹⁶ tako na predlog stranke kot po uradni dolžnosti – ki jih sodišče lahko odredi, če meni, da je to potrebno za boljše razsojanje. Eden od takih ukrepov je tudi zaslišanje prosilca med sodnim postopkom.

55. To zaslišanje je lahko seveda primerno za izpolnitev postulata iz člena 46 Direktive 2013/32, torej za to, da bi se – v skladu z odstavkom 3 tega člena – izvedla „podrobn[a] in *ex nunc* presoja[a] dejstev in pravnih vprašanj“.

56. Če člen 46 Direktive 2013/32 – drugače kot člen 14 te direktive v zvezi z upravno fazo – izrecno ne določa, da je treba v sodnem postopku opraviti osebni razgovor, z zakonom za prenos te direktive v notranji pravni red tega procesnega dejanja ni treba uvesti v nacionalna procesna pravila.

57. Člen 46 je treba poleg tega razlagati v okviru mehanizma preizkusa prošelj za mednarodno zaščito, ki je urejen z Direktivo 2013/32, torej ob upoštevanju tesne povezave pravnega sredstva z upravno fazo, po katere končanju je bilo to vloženo in v kateri je bilo treba nujno opraviti zaslišanje prosilca za azil.

58. Če je bila upravna faza izvedena pravilno, je bil zabeležen verodostojen zapis o osebni razgovoru s prosilcem,¹⁷ ki je moral imeti možnost izraziti lastne pripombe, pojasnila ali popravke k zapisniku.¹⁸ Ker se ta zapisnik ali dobeseden zapis osebne razgovora vključi v spis, ki se da na voljo sodišču, bi morala njegova vsebina zanj, ki mora izvesti „podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj“ iz člena 46(3) Direktive 2013/32, pomeniti pomemben dejavnik ocene. Glede na to, da se s to direktivo spoštuje procesna avtonomija držav, se delovanja sodišč, ki jim je poverjena kočljiva naloga, da na podlagi preudarne presoje nazadnje ugotovijo, ali je bila zavrnilna upravna odločba v skladu s pravom, ni hotelo omejiti čez opisani okvir.

59. Skratka, zaslišanje prosilca od sodnega organa bi moralo biti odvisno od tega, ali je to potrebno za „celovito obravnavo“, ki jo mora sodišče opraviti za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva pravic in interesov prosilca za azil. Zakonodajalec Unije ga z Direktivo 2013/32 ni hotel določiti kot obvezno, vendar prav tako ni izključil možnosti, da se odredi, če sodišče, ki odloča o pravnem sredstvu, meni, da je nujno za sprejetje sodbe.

16 Naj spomnim, da člen 19(8) posodobljene različice zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011, naveden v točki 13 teh sklepni predlogov, nacionalnemu sodišču omogoča, da „tudi po uradni dolžnosti[...] opravi preiskovalna dejanja, potreba za rešitev spora“.

17 V skladu s členom 17(1) Direktive 2013/32 „[d]ržave članice zagotovijo, da se o vsakem osebnem razgovoru sestavi podroben in stvaren zapisnik z vsemi bistvenimi elementi ali da se osebni razgovor dobesedno zapiše“. V skladu z odstavkom 2 tega člena lahko države članice določijo „zvočno ali avdiovizualno snemanje osebne razgovora“, pri čemer „zagotovijo, da je posnetek ali dobesedni prepis posnetka na voljo v povezavi s spisom prosilca“.

18 V skladu s členom 17(3) Direktive 2013/32 ima prosilec „ob koncu osebne razgovora ali v določenem roku, preden organ za presojo izda odločbo, možnost, da pisno in/ali ustno izrazi pripombe in/ali zagotovi pojasnila glede morebitnih napačnih prevodov ali pojmovanj v zapisniku ali dobesednem zapisu“. V odstavku je določeno tudi, da države članice za ta namen „zagotovijo, da je prosilec v celoti seznanjen z vsebino zapisnika ali bistvenimi elementi dobesednega zapisa, po potrebi s pomočjo tolmača. Države članice potem zahtevajo, da prosilec potrdi, da vsebina zapisnika ali dobesedni zapis razgovora verno odraža razgovor“.

60. Zgornji preudarki veljajo za vse sodne postopke, v katerih je predmet preizkusa skladnost upravnih odločb o zavrnitvi prošelj za mednarodno zaščito s pravom. Je pa v nekaterih skrajnih primerih nedopustnost pravnega sredstva tako jasna in očitna, da je „podrobn[a] [...] presoja[a]“ iz člena 46(3) Direktive 2013/32 izčrpana že s preučitvijo dokumentacije, predložene sodišču (torej že v okviru postopka), ali objektivnih podatkov iz upravnega spisa.

61. V teh primerih očitne nedopustnosti pravnega sredstva ali – prav tako nesporne – neutemeljenosti tožbenega zahtevka zahteva po (drugem) osebnem razgovoru, ki bi se dodatno opravil po tem, ki je bil že izveden v fazi pred sodnim postopkom, tako ni ne ustrezna ne sorazmerna.

62. Lahko namreč pride do primerov popolne nesmiselnosti tožbe,¹⁹ v katerih izvedba zaslišanja ne bi bila niti smiselna niti koristna. Ne vidim razloga, zakaj o pravnih sredstvih na tem področju ne bi bilo mogoče ugotoviti, da so nedopustna, če so očitno neutemeljena ali ne izpolnjujejo nujnih procesnih pogojev. V takih okoliščinah²⁰ je, ponavljam, zakonito, da sodišče sprejme odločitev, ne da bi moralo med postopkom odrediti naknadne preiskovalne ukrepe.

63. Če pa ne gre za enega od takih primerov in je morebitna nesmiselnost pravnega sredstva odvisna od manj nedvoumnih preudarkov glede zahtevka, mora biti pred zavrnjenjem (ali zavrnitvijo) tožbe nujno opravljena „presoja“ njene vsebine, za katero pa mora sodišče, da bi se lahko štela za „podrobno“ v smislu člena 46(3) Direktive 2013/32, imeti dovolj elementov za presojo. Za oblikovanje merila, po katerem se bo pri odločanju ravnalo sodišče, je po potrebi lahko primerno tudi osebno zaslišanje prosilca.

64. Opredelitev, da je pravno sredstvo nedopustno ali neutemeljeno, mora biti vedno rezultat presoje, opravljene na podlagi analize dejanskih in pravnih okoliščin izpodbojnega zahtevka. Ta rezultat bo nujno odvisen od narave razloga, iz katerega je podana nesmiselnost pravnega sredstva. Pri oceni tega razloga ali razlogov so lahko v nekaterih primerih ustrezni elementi za presojo zajeti neposredno v pravnem sredstvu in obstoječem upravnem spisu, medtem ko jih je treba v drugih pridobiti s preiskovalnimi (dokaznimi) dejanji.

65. Ker je v Direktivi 2013/32 določeno, da mora biti v upravni fazi obravnave prošnje za mednarodno zaščito opravljen osebni razgovor, ga je treba po mojem mnenju v sodnem postopku ponoviti, le če se naknadno izkaže, da (prvi) razgovor za sodišče, ki odloča o pravnem sredstvu in dvomi glede njegovega uspeha, ni bil dovolj nazoren.

66. Menim, da bi v zgornjem položaju zaslišanje prosilca, ki ga sodišče odredi po prostem preudarku, pomenilo procesno dejanje, ki ga ne bi bilo mogoče opustiti zaradi pospešitve postopka, o kateri je govora v uvodni izjavi 20 Direktive 2013/32.

19 Pomisliti je treba na primer na pravna sredstva, pri katerih ni sporno, da so bila vložena prepozno, ali v zvezi s katerimi niso izpolnjeni nujni procesni pogoji in so zato nedopustna *ab initio*. Tovrstna pravna sredstva je mogoče zavrniti tudi iz vsebinskih razlogov in brez potrebe po izvedbi vseh običajnih procesnih dejanj, če – kot eden od mogočih primerov – zahtevk tožeče stranke temelji, na primer, na trditvah, ki nikakor niso povezane s pogoji za priznanje mednarodne zaščite.

20 Sodišče je prevzelo sodno prakso ESČP, in sicer v smislu, da je zaslišanje mogoče opustiti, „če se v zadevi ne postavljajo dejanska in pravna vprašanja, ki ne morejo biti ustrezno razrešena na podlagi spisa in pisnih stališč strank“. Glej, med drugimi, sodbo z dne 4. junija 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Komisija (C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, točka 46), v kateri se Sodišče sklicuje na sodbo ESČP z dne 12. novembra 2012, Döry proti Švedski (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, točka 37).

67. Tudi ekonomski razlogi (kakršne omenja predložitveno sodišče²¹) v takem položaju ne bi smeli biti ovira za to, da se med postopkom opravi zaslišanje. Čeprav lahko v skladu z uvodno izjavo 20 Direktive 2013/32 države članice pospešijo postopek obravnave, pa na njeni podlagi ne smejo ukiniti procesnih dejanj, ki so nujna za to, da se tožeči stranki zagotovi pravica do učinkovitega sodnega varstva. Ta uvodna izjava namreč omenja le možnost določitve „krajših vendar razumnih rokov za določene faze postopka“, vendar nikakor ne posega v potrebo po izvedbi celovite obravnave prošnje in zagotavlja spoštovanje osnovnih načel in jamstev, določenih s to direktivo.

68. Člen 46 Direktive 2013/32 je torej treba razlagati tako, da ne določa obveznosti izvedbe zaslišanja v sodnem postopku, vendar nacionalnemu zakonodajalcu prav tako ne dopušča, da sodišču prepereči, da zaslišanje odredi, če meni, da je to nujno za celovito obravnavo dejanskih in pravnih okoliščin prošnje za azil, ker so po njegovi presoji podatki, zbrani v okviru razgovora, opravljenega v upravni fazi, pomanjkljivi. Države članice bi morale v svojih nacionalnih procesnih ureditvah sodišču omogočiti, da – če meni, da je to nujno – prosilca v takem primeru ustno zasliši.

69. V primeru, ki je predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe, sodišče ni dvomilo – prej obratno – glede očitne neutemeljenosti tožbe, ki jo je vložil M. Sacko, čigar prošnja nedvomno ni temeljila na razlogih, na podlagi katerih bi bil lahko upravičen do mednarodne zaščite. Če je tako, jo je mogoče zavreči ali zavrni brez obravnave, ne da bi se opravilo ponovno zaslišanje prosilca (in zdaj tožnika). Logično je, da bi bila ta odločitev veljavna, saj bi bila posledica celovite obravnave vseh okoliščin primera, med katerimi mora biti tudi „koristno in učinkovito pod[ano] stališče“ M. Sackoja, ki ga je ta izrazil med osebnim razgovorom, opravljenim v upravni fazi postopka.

70. Na podlagi besedila nacionalne zakonodaje (člen 19(9) zakonske uredbe št. 150 iz leta 2011), kakor jo navaja predložitveno sodišče, se zdi, da ta ne onemogoča izvedbe zaslišanja v sodni fazi postopka, saj lahko v skladu s to določbo sodišče sprejme preiskovalne ukrepe, za katere meni, da so potrebni. Ni torej razlogov za to, da bi se štela za neskladno s sistemom pravnih sredstev iz Direktive 2013/32.

71. Vendar ni naloga Sodišča, da se izreče v prid ene ali druge razlage italijanske ureditve tega področja. Natančneje, ne sme poseči v spor, ki je naznačen v predložitvenem sklepu in je nastal zaradi stališča, ki sta ga v zvezi s tem privzela Suprema Corte di Cassazioni (vrhovno kasacijsko sodišče) in predložitveno sodišče, zlasti ker – kot navaja italijanska vlada –²² ni mogoče izključiti alternativne razlage, ki je združljiva s to, ki jo predlagam za Direktivo 2013/32. To vprašanje mora vsekakor rešiti predložitveno sodišče.

VI. Predlog

72. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje Tribunale di Milano (sodišče v Milanu, Italija) odgovori tako:

Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite in zlasti njene člene 12, 14, 31 in 46 je treba razlagati tako, da v skladu z njimi pristojno sodišče o pravnih sredstvih, vloženih zoper zavrnitev prošenj za mednarodno zaščito, lahko odloči brez obravnave in ne da bi moralo s tožečo stranko opraviti osebni razgovor, če:

- (a) je pravno sredstvo očitno neutemeljeno ter zato ne more uspeti; in
- (b) se ta odločitev sprejme po izvedbi celovite obravnave dejanskih in pravnih okoliščin položaja prosilca, vključno s podatki, pridobljenimi v okviru osebnega razgovora, opravljenega v upravni fazi, ki po mnenju sodišča zadostujejo za odločitev o pravnem sredstvu.

²¹ Točka 2, stran 4, italijanskega izvirnika predložitvenega sklepa.

²² Točki 24 in 25 pisnih stališč italijanske vlade.