



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 6 april 2017¹

Mål C-348/16

Moussa Sacko

mot

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Milano (Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Asyl – Tolkning av artiklarna 12, 14, 31 och 46 i direktiv 2013/32/EU – Rätten till ett effektivt rättsmedel – En myndighets avslag på en ansökan om flyktingstatus, efter att ha hört sökanden – Möjlighet att avvisa ett överklagande utan att höra sökanden”

1. För första gången (om jag inte misstar mig) tillfrågas domstolen om huruvida en nationell lagstiftning som gör det möjligt att avvisa eller ogilla en asylsökandes överklagande av ett beslut att avslå hans ansökan om internationellt skydd enbart ”på handlingarna” är förenlig med direktiv 2013/32/EU.²

2. Den hänskjutande domstolen anser att asylsökandens överklagande i det här aktuella fallet är ”uppenbart ogrundat” och att ”myndighetens beslut att avslå” hans ansökan ”följaktligen ska stå fast”. Även om den nationella lagstiftningen medger att domstolen avvisar eller ogillar överklagandet enbart ”på handlingarna”, har frågan uppkommit huruvida denna lösning är förenlig med direktiv 2013/32. Närmare bestämt vill den hänskjutande domstolen veta om ett sådant ogillande ”på handlingarna” i själva verket berövar sökanden den rätt till ett effektivt rättsmedel som föreskrivs i artikel 46.3 i direktivet.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten

Direktiv 2013/32

3. Enligt artikel 1 i direktiv 2013/32 är dess syfte att ”fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU”.³

1 Originalspråk: spanska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) (nedan kallat direktiv 2013/32)

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) (nedan kallat direktiv 2011/95).

4. I skäl 18, 20 och 60 i samma direktiv anges följande:

- ”(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.”
- ”(20) Under klart angivna omständigheter där det är sannolikt att en ansökan är ogrundad eller där det föreligger allvarlig oro för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen bör medlemsstaterna kunna påskynda prövningen, särskilt genom att införa kortare men rimliga tidsfrister för vissa steg i förfarandet, utan att det påverkar en adekvat och fullständig prövning eller sökandens faktiska tillgång till de grundläggande principer och garantier som föreskrivs i detta direktiv.”
- ”(60) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i stadgan. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24, och 47 i stadgan, och bör genomföras i enlighet med detta.”

5. I artikel 2 c i direktivet finns följande definition:

”*sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut”.

6. I kapitel II (”Grundläggande principer och garantier”) föreskrivs följande i artikel 12:

”1. Medlemsstaterna ska se till att alla sökande omfattas av följande garantier i samband med de förfaranden som föreskrivs i kapitel III:

a) Sökandena ska upplysas på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå om det förfarande som ska följas och om sina rättigheter och skyldigheter under detta förfarande och de tänkbara konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter och inte samarbeta med myndigheterna. ...

...

d) Sökandena och i förekommande fall deras juridiska rådgivare eller andra rådgivare ... ska ha tillgång till den information som avses i artikel 10.3 b eller den information som tillhandahålls av de experter som avses i artikel 10.3 d, om den beslutande myndigheten har tagit hänsyn till denna information när den fattar beslut om deras ansökan.

e) Sökandena ska inom skälig tid underrättas om vilket beslut den beslutande myndigheten har fattat om deras ansökan. ...

f) Sökandena ska på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå informeras om resultatet av det beslut som fattats av den beslutande myndigheten, om de inte biträds eller företräds av en juridisk rådgivare eller annan rådgivare. Denna information ska ... innefatta upplysningar om möjligheterna att överklaga ett beslut som går dem emot.

2. Medlemsstaterna ska i fråga om de förfaranden som föreskrivs i kapitel V se till att alla sökande omfattas av garantier som är likvärdiga dem som anges i punkt 1 b–e.”

7. I artikel 14 ("Personlig intervju") i direktivet föreskrivs följande i punkt 1:

"Innan den beslutande myndigheten fattar något beslut ska sökanden ges tillfälle att höras om sin ansökan om internationellt skydd ..."

8. Artikel 17 ("Rapportering och upptagning av personliga intervjuer") i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna ska se till att det i samband med varje personlig intervju antingen upprättas en ingående, objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter eller att det görs en utskrift.

2. Medlemsstaterna får föreskriva ljud- eller videoupptagning av den personliga intervjun. Om en sådan upptagning görs ska medlemsstaterna se till att upptagningen eller utskriften av denna finns tillgänglig i anslutning till sökandens akt.

3. Medlemsstaterna ska se till att sökanden ges möjlighet att muntligen och/eller skriftligen kommentera eller förtydliga eventuella felöversättningar eller missuppfattningar i rapporten eller utskriften, antingen i samband med att den personliga intervjun avslutas eller inom en fastställd tidsfrist innan den beslutande myndigheten fattar beslut. För detta ändamål ska medlemsstaterna säkerställa att sökanden underrättas om rapportens hela innehåll eller innehållet i de väsentliga delarna av utskriften, om nödvändigt med bistånd av en tolk. Medlemsstaterna ska därefter begära att sökanden bekräftar att rapportens eller utskriftens innehåll återger intervjun korrekt.

...

5. Sökande och deras juridiska rådgivare eller andra rådgivare ... ska ha tillgång till rapporten eller utskriften och, i förekommande fall, upptagningen innan den beslutande myndigheten fattar beslut.

..."

9. Under rubriken "Prövningsförfarande" föreskrivs följande i artikel 31, som inleder kapitel III ("Förfaranden i första instans"):

"1. Medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

2. Medlemsstaterna ska se till att ett prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in.

...Medlemsstaterna får förlänga den tidsfrist på sex månader som anges i denna punkt med en period på högst ytterligare nio månader om

- a) ärendet involverar komplicerade faktiska och/eller rättsliga omständigheter,
- b) ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen,
- c) förseningen uppenbart kan hänföras till sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.

...

8. Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner i enlighet med artikel 43 om

- a) sökanden vid inlämnandet av sin ansökan och framläggandet av de faktiska omständigheterna endast tagit med uppgifter som saknar betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd ... eller
- b) sökanden kommer från ett säkert ursprungsland enligt detta direktiv, eller
- c) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet och/eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning, eller
- d) det är troligt att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap, eller
- e) sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd ... uppenbart är föga övertygande, eller
- f) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning i enlighet med artikel 40.5, eller
- g) sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnats, eller
- h) sökanden olagligen anlände till medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan, eller
- i) sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck ... eller
- j) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten och den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten eller har med tvång utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt.

9. Medlemsstaterna ska fastställa tidsfrister för att fatta ett beslut i första instans i enlighet med punkt 8. Dessa tidsfrister ska vara rimliga.

...”

10. Artikel 32.2 i direktivet har följande lydelse:

”Vid ogrundade ansökningar, där någon av de omständigheter som förtecknas i artikel 31.8 är tillämplig, får medlemsstaterna även anse en ansökan vara uppenbart ogrundad, om den definieras på detta sätt i nationell lagstiftning.”

11. Kapitel V ("Överklagande") i direktivet innehåller en enda artikel (artikel 46), som har rubriken "Rätten till ett effektivt rättsmedel" och som har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

- a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut
 - i) att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd,
 - ii) att en ansökan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 33.2,
 - iii) som fattas vid gränsen eller i en medlemsstats transitzoner enligt artikel 43.1,
 - iv) att inte pröva en ansökan enligt artikel 39.
- b) En vägran att ta upp prövningen av en asylansökan på nytt efter det att den har avbrutits i enlighet med artiklarna 27 och 28.
- c) Ett beslut att återkalla internationellt skydd enligt artikel 45.

2. Medlemsstaterna ska se till att personer som av den beslutande myndigheten ansetts ha rätt till subsidiärt skydd tillförsäkras rätt till ett effektivt rättsmedel i enlighet med punkt 1 mot beslut som innebär att ansökan betraktas som ogrundad med avseende på flyktingstatus.

...

3. I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.

4. Medlemsstaterna ska fastställa skäligena tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel enligt punkt 1. Tidsfristerna får inte göra detta omöjligt eller orimligt svårt.

Medlemsstaten får även föreskriva att beslut som fattats i enlighet med artikel 43 ska bli föremål för granskning ex officio.

..."

B. Nationell lagstiftning

12. Enligt beslutet att begära förhandsavgörande har det i den italienska lagstiftningen på området för internationellt skydd fastställts ett administrativt förfarande – under vilket en grupp av experter prövar ansökningarna efter muntlig förhandling med sökanden – och ett domstolsförfarande, genom vilket den sökande som har fått avslag på sin ansökan kan överklaga förvaltningsorganets beslut.

13. I artikel 19 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011,⁴ i dess ändrade lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 142/2015,⁵ föreskrivs följande:

”1. Mål som avser överklaganden av beslut som avses i artikel 35 i lagstiftningsdekret nr 25 av den 28 januari 2008, ska handläggas enligt ett skyndsamt förfarande om inget annat föreskrivs i denna artikel.

...

3. Ett överklagande ska inges inom trettio dagar från det att beslutet delgavs eller inom sextio dagar om sökanden är bosatt i utlandet. I annat fall får överklagandet avvisas ...

4. Ett överklagande har suspensiv verkan, utom i de fall överklagandet avser

...

b) ett beslut om att avvisa en ansökan om internationellt skydd,

c) ett beslut om att avslå en ansökan på grund av att den är uppenbart ogrundad ...,

...

6. Kansliet ska delge sökanden, inrikesministeriet ... och åklagarmyndigheten överklagandet och beslutet att sätta ut målet till förhandling.

...

8. Den kommission som har fattat det överklagade beslutet får inge alla protokoll och handlingar som den anser krävs för utredningen och domstolen får ex officio göra de utredningar som krävs för att avgöra målet.

9. Inom sex månader från det att överklagandet har ingetts meddelar den handläggande domstolen, mot bakgrund av de faktorer som föreligger vid tidpunkten för avgörandet, ett beslut genom vilket överklagandet ogillas eller vederbörande beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

...”

II. Faktiska omständigheter och målet vid den nationella domstolen

14. Den 20 mars 2015 anlände Moussa Sacko till Italien från Mali och ansökte om asyl. Den 10 mars 2016 höll Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (den territoriella kommissionen för beviljande av internationellt skydd) (nedan kallad Commissione Territoriale) en muntlig förhandling med honom.

4 Lagdekret ”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. 69 (Kompletterande anvisningar till civillagen avseende förkortning och förenkling av förfarandet i tvistemål i den mening som avses i artikel 54 i lag nr 69 av den 18 juni 2009)”, GURI nr 220 av den 21 september 2011.

5 Lagdekret ”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 (genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd)”, GURI nr 214 av den 15 september 2015.

15. Den 5 april 2016 delgav Commissione Territoriale Moussa Sacko att myndigheten hade beslutat att avslå hans ansökan om internationellt skydd och att han följaktligen nekades flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Commissione Territoriale motiverade beslutet med att Moussa Sacko enbart hade anfört ekonomiska skäl för sin ansökan och att det inte förelåg *fumus persecutionis*.

16. Den 3 maj 2016 överklagade Moussa Sacko Commissione Territoriale beslut till den hänskjutande domstolen. I överklagandet upprepade han samma skäl som i den ursprungliga ansökan och återopade en beskrivning av situationen i Mali, dock på ett abstrakt plan och utan att på något sätt koppla den till sin egen personliga situation.

17. Den hänskjutande domstolen anser att det är uppenbart att överklagandet är ogrundat. Enligt den hänskjutande domstolen "har det konstaterats (och det skulle säkerligen vid prövning kunna slås fast) att Sacko Moussa lämnade in ansökan om internationellt skydd på grund av sin situation med extrem fattigdom. Situationen med fattigdom ger emellertid i sig inte vederbörande rätt att beviljas åtgärder enligt nationell lagstiftning, det vill säga att vederbörande beviljas så kallat humanitärt skydd ... Slutligen är den hänskjutande domstolen av den uppfattningen att överklagandet kan ogillas "på handlingarna", det vill säga utan att hålla en ny muntlig förhandling med sökanden."

18. Den hänskjutande domstolen anser att om sökanden har hörts under det administrativa förfarandet, kan hans överklagande ogillas eller bifallas utan att han behöver höras på nytt. Enligt den hänskjutande domstolen har Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) bekräftat detta synsätt med stöd av artikel 19 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011, i dess ändrade lydelse.

19. Enligt beslutet att begära förhandsavgörande infördes genom artikel 19.9 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011 en alternativ "ny beslutsmodell", nämligen "avgörande på handlingarna" som bygger på "de handlingar som föreligger vid tidpunkten för avgörandet". Detta innebär att domstolen, som ett alternativ till förfarandet enligt punkt 6 i samma artikel, direkt kan ogilla eller bifalla överklagandet, i synnerhet om domstolen finner att de omständigheter som framgår av handlingarna i målet leder till en slutsats som skulle förbli oförändrad även om det hölls en ny personlig intervju med sökanden.

20. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida den nationella lagstiftning som gör det möjligt att avvisa eller ogilla ett överklagande utan att dessförinnan hålla muntlig förhandling är förenlig med unionsrätten och den har därför begärt detta förhandsavgörande.

III. Tolkningsfråga

21. I begäran om förhandsavgörande, som inkom till domstolens kansli den 22 juni 2016, hänskjuts följande tolkningsfråga:

"Ska direktiv 2013/32/EU (i synnerhet artiklarna 12, 14, 31 och 46) tolkas så att det tillåter ett förfarande som det italienska (artikel 19.9 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011), där den domstol till vilken en asylsökande – vars ansökan efter fullständig prövning, däribland muntlig förhandling, har meddelats avslag av det förvaltningsorgan som är utnämnt att bedöma asylansökningar – har ingett ett överklagande, kan ogilla överklagandet "på handlingarna", det vill säga utan att på nytt höra sökanden, för det fall överklagandet är uppenbart ogrundat och avslagsbeslutet från förvaltningsorganet därför ska stå fast?"

IV. Förfarandet vid domstolen och parternas ståndpunkter

22. Förutom Moussa Sacko och den italienska regeringen, har den belgiska, den tjeckiska, den franska, den ungerska och den polska regeringen samt kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Det ansågs inte nödvändigt att hålla muntlig förhandling.

23. Enligt Moussa Sacko medger artikel 19.9 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011 inte att överklagandet avvisas ”på handlingarna” utan att någon muntlig förhandling hålls. Den kräver bara att sökandens överklagande prövas och avgörs skyndsamt, utan att de garantier som är förknippade med ett effektivt rättsmedel åsidosätts. Enligt Moussa Sacko medger inte den rätt som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 att man för att påskynda förfarandet avstår från att pröva överklagandet i sak eller från att höra sökanden för att bedöma omständigheterna i hans fall.

24. De medlemsstater som har inkommit med yttranden i målet är eniga om att det är nödvändigt att höra sökanden i det administrativa skedet av förfarandet, men att man under vissa förhållanden får avstå från att göra det i domstolsskedet.

25. Denna enighet bland medlemsstaterna saknar dock inte nyanser.

26. Den italienska regeringen har gjort gällande att artikel 19 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011 föreskriver ett förfarande som, även om möjligheten att bli hörd inte uttryckligen föreskrivs, utgör ett effektivt rättsmedel och som inte förhindrar att domstolen på ett motiverat sätt beslutar att höra sökanden, om den finner det nödvändigt.

27. Enligt den italienska regeringen medför varken direktiv 2013/32 eller unionens allmänna principer rörande rätten till en rättvis rättegång någon allmän skyldighet att besluta att höra sökanden under domstolsskedet. Förfarandet vid domstolen bör dessutom slutföras inom rimlig tid.

28. Enligt den belgiska regeringen kräver inte direktiv 2013/32 att sökanden hörs under domstolsskedet, oberoende av om ansökan eller överklagandet är uppenbart ogrundade eller inte. Mot bakgrund av de garantier som föreskrivs i själva direktivet för att säkerställa att en utskrift görs av den personliga intervju som hållits i det administrativa skedet, har unionslagstiftaren (helt logiskt) ansett att det inte är lämpligt att kräva att personen hörs på nytt under domstolsskedet för att säkerställa att en noggrann prövning görs av de sakförhållanden och rättsliga förhållanden som sökanden har åberopat.

29. Enligt den tjeckiska regeringen utövas rätten att bli hörd under det administrativa skedet och det följer inte av artikel 46 i direktiv 2013/32 eller av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) att rätten till ett effektivt rättsmedel skulle kräva att det under alla förhållanden görs en andra intervju, i synnerhet inte om överklagandet är uppenbart ogrundat. Det skulle bara bidra till att på ett konstlat sätt förlänga förfarandet.

30. Den franska regeringen anser att det av såväl direktivets disposition som dess förarbeten tydligt framgår att det inte är obligatoriskt att höra sökanden under domstolsskedet, men att medlemsstaterna har möjlighet att föreskriva det i enlighet med sin processuella autonomi. Dessutom skulle det, enligt den franska regeringen, vara irrelevant att åberopa likvärdighetsprincipen, eftersom det inte finns något nationellt rättsmedel som kan likställas med detta. Vad beträffar effektivitetsprincipen bör garantierna i artikel 46.3 i direktivet under alla förhållanden respekteras, även för det fall att överklagandet avvisas utan att sökanden hörs, eftersom det inte är ett krav som måste vara uppfyllt för att dessa garantier ska iakttas.

31. Den ungerska regeringen har hänvisat till domstolens praxis rörande direktiv 2008/115/EG.⁶ Den anser att det inte är obligatoriskt att hålla muntlig förhandling under domstolsskedet, utan att det går att avstå från det i situationer som den som är aktuell i förevarande mål. Under alla förhållanden är den italienska lagstiftningen enligt den ungerska regeringen förenlig med unionsrätten om den inte utesluter en möjlighet för domstolen att höra sökanden om den anser att det är lämpligt

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

32. Den polska regeringen anser att möjligheten att hålla muntlig förhandling under domstolsskedet står öppen för medlemsstaterna, vilka är skyldiga att iaktta likvärdighets- och effektivitetsprincipen samt rätten till ett effektivt rättsmedel. Enligt den polska regeringen åsidosätts i princip inte dessa principer om överklagandet ogillas utan att klaganden först har hörts, under förutsättning att denne har hörts under det administrativa skedet. Allt detta är för övrigt en följd av det syfte att behandla ansökningar skyndsamt som eftersträvas med direktiv 2013/32.

33. Enligt kommissionen finns det ingen unionsrättslig bestämmelse där det föreskrivs på vilka villkor rätten att bli hörd i ett förfarande ska garanteras. Det ankommer på den nationella rättsordningen att fastställa dessa villkor, förutsatt att effektivitets- och likvärdighetsprincipen iakttas. Kommissionen anser att för att klarlägga huruvida det är obligatoriskt att hålla en muntlig förhandling under domstolsskedet, måste egenskaperna hos asylförfarandet som helhet beaktas, liksom de omständigheter som kan motivera att man avstår från att hålla en sådan förhandling.

34. Kommissionen har gjort gällande att enligt Europadomstolen för mänskliga rättigheter (nedan kallad Europadomstolen) är rätten att bli hörd en allmän princip som bara får frångås i undantagsfall. Den omständigheten att förvaltningsmyndigheten har avslagit ansökan på grund av att den var uppenbart ogrundad, utgör inte ett sådant undantagsfall. Det gör inte heller den omständigheten att en muntlig förhandling medför att förfarandet tar längre tid eller orsakar extra kostnader.

35. En muntlig förhandling bör således enligt kommissionen som regel hållas, även om det inte är en absolut regel. I undantagsfall, när endast ekonomiska skäl anförs som motivering till asylansökan, de faktiska omständigheterna är okomplicerade och oomtvistade och de erforderliga garantierna har iakttagits i det administrativa skedet, kan ett undantag från denna regel motiveras med målet att påskynda förfarandet vilket anges i skäl 20 i direktiv 2013/32.

V. Bedömning

36. Den fråga som Tribunale di Milano (Förstainstansdomstolen i Milano, Italien) har hänskjutit förefaller vid första anblicken vara ganska tydlig. Det handlar om att få klarlagt huruvida en nationell lagstiftning som gör det möjligt att "på handlingarna" avvisa eller ogilla ett överklagande av ett myndighetsbeslut att avslå en ansökan om internationellt skydd, är förenlig med direktiv 2013/32.

37. När sedan skälen till frågan utvecklas, framstår den emellertid som något mer komplicerad. I själva verket tycks frågan inte handla om "rätten att höras" eller "rätten att bli hörd" generellt, utan om en speciell form eller variant av denna rätt, nämligen "rätten att bli intervjuad" eller "rätten att bli hörd personligen".⁷

38. Den hänskjutande domstolens fråga inskränker sig sålunda till huruvida det är nödvändigt att på nytt höra asylsökanden *personligen* inom ramen för det domstolsförfarande där hans överklagande av myndighetsbeslutet prövas.

⁷ Den semantiska problematiken (och översättningsproblematiken) kring dessa uttryck togs upp av generaladvokat Mengozzi i hans förslag till avgörande i målet M. (C-560/14, EU:C:2016:320), fotnot 6: "Den italienska översättningen av det franska uttrycket 'droit d'être entendu' ('right to be heard' på engelska, 'Recht auf Anhörung' på tyska, 'derecho a ser oído' på spanska) förefaller inte vara konsekvent. I den italienska versionen av domstolens praxis används ibland uttrycket 'diritto al contraddittorio' (rätten att yttra sig) (se, exempelvis, dom av den 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 82, 85 och 87), andra gånger uttrycket 'diritto di essere sentiti' (rätten att yttra sig, rätten att bli hörd) (se, exempelvis, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkterna 27, 28 eller 32) eller dom av den 17 mars 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punkterna 21 eller 35) och andra gånger uttrycket 'diritto di essere ascoltato' (rätten att yttra sig, rätten att bli hörd) (se, exempelvis, dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 1, 28 eller 30). Det sistnämnda uttrycket är det som används i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad 'stadgan') och motsvarar ordagrant ovannämnda uttryck i den franska, engelska, tyska och spanska versionen. Ifrågasvarande rätt, som kan hänföras till det latinska uttrycket 'audi alteram partem' eller 'audiatur et altera pars', är en processuell rättighet som ger uttryck för en mer allmän rätt till försvar ...".

39. Som jag ska försöka förklara nedan, hör ”rätten att bli hörd personligen”, som en särskild form av ”rätten att höras”, hemma i den administrativa delen av asylförfarandet. Under domstolsskedet gäller däremot klagandens rätt att redovisa skälen för överklagandet för domstolen (och i samma mån bli hörd), en rätt som inte kan likställas med rätten att bli hörd *personligen*.

40. Varken den hänskjutande domstolen eller de regeringar som har yttrat sig skriftligen har ifrågasatt att en personlig intervju med sökanden är nödvändig under det administrativa skedet.

41. I artikel 14.1 i direktiv 2013/32 föreskrivs det tydligt att under detta administrativa förfarande ”ska sökanden ges tillfälle att höras om sin ansökan om internationellt skydd”.⁸ Så var också fallet med Moussa Sacko, som blev intervjuad personligen av Commissione Territoriale.

42. I artikel 46 i direktiv 2013/32, som rör överklaganden till domstol av beslut att avslå en ansökan, föreskrivs emellertid inte att en sådan intervju ska genomföras. I denna artikel garanteras en ”rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol” (punkterna 1 och 2) som ”medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna” (punkt 3). Där föreskrivs också att prövningen ska ske inom skäliga tidsfrister som inte gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten till ett effektivt rättsmedel (punkt 4), samt att ett överklagande i princip ska ha suspensiv verkan (punkt 5). Ingenstans föreskrivs det emellertid att ett sådant domstolsförfarande ska innefatta en personlig intervju med sökanden.

43. I artikel 46.4 i direktiv 2013/32 föreskrivs det dessutom inte bara att medlemsstaterna ska fastställa ”skäliga tidsfrister” för att överklaga sådana beslut som avses i punkt 1, utan att de även får införa ”andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden” kan utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel mot besluten.

44. I detta sammanhang omfattas utformningen av förfarandena för att överklaga myndighetsbeslut om avslag på asylansökningar till domstol av medlemsstaternas processuella autonomi.⁹ Friheten för medlemsstaterna att införa processuella regler som de anser lämpliga är emellertid inte absolut, utan det finns ett strikt krav på att reglerna ska leda till ett visst resultat: det nationella förfarandet ska under alla förhållanden garantera ett rättsmedel som på ett effektivt sätt kan säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol enligt artikel 47 i stadgan.

45. Som framgår av skäl 60 i direktiv 2013/32 ”respekterar [direktivet] de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i stadgan”. Det syftar särskilt till att säkerställa ”full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av” bland annat artikel 47 i stadgan och direktivet bör ”genomföras i enlighet med detta”.¹⁰

8 I artikel 34.1 i direktiv 2013/32 föreskrivs även uttryckligen en skyldighet att ”genomföra en personlig intervju för att avgöra om ansökan ska upptas till prövning”, om den beslutande myndigheten har för avsikt att inte ta upp den till prövning av något av de skäl som anges i artikel 33 i samma direktiv.

9 I punkt 24 i sin dom av den 17 mars 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175) erinrade domstolen om att det ”i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området ankommer på medlemsstaterna, enligt principen om processuell autonomi, att föreskriva sådana bestämmelser. Dessa bestämmelser får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom av den 21 januari 2016, Eturas m.fl., C-74/14, EU:C:2016:42, punkt 32 och där angiven rättspraxis).”

10 Beträffande artikel 39 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13), som är den närmaste föregångaren till artikel 46 i direktiv 2013/32, slog domstolen i punkt 51 i sin dom av den 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), fast att ”[d]e egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel 39 i direktiv 2005/85 måste ha ska följaktligen fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas och enligt vilken var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i nämnda artikel”. Se bland annat dom av den 18 december 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), punkt 45.

46. Domstolen har slagit fast att "[r]ätten att yttra sig utgör en integrerad del av rätten till försvar"¹¹ och genom den "garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt".¹²

47. Denna praxis har förespråkats inom området förbindelser mellan enskilda och myndigheter och i synnerhet vid administrativa förfaranden för beviljande av internationellt skydd.¹³ Överfört till området domstolsprövning utgör det en av beståndsdelarna i rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, vilket den rätt till ett effektivt rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 är ett uttryck för.

48. För att utövandet av rätten till ett rättsmedel inför en domstol ska vara effektivt "måste nationell domstol kunna pröva huruvida de skäl som föranlett de behöriga myndigheterna att betrakta ansökan om internationellt skydd som ogrundad eller oskälig, utan att det föreligger en icke motbevisbar presumtion om lagenlighet".¹⁴

49. Mot bakgrund av dessa överväganden innebär rätten att bli hörd under det administrativa skedet av förfarandet en rätt att personligen få vända sig till myndigheten för att tillvarata sina egna rättigheter och intressen, innan myndigheten fattar ett beslut om ansökan om internationellt skydd.¹⁵ När det beslutet väl är fattat aktualiseras rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, om den beslutande myndigheten avslår sökandens ansökan.

50. Så är fallet här: det handlar om att klargöra hur det förfarande ska vara utformat genom vilket sökanden kan få till stånd en domstolsprövning av om myndighetens beslut att avslå ansökan om internationellt skydd var rättsenligt.

51. I detta sammanhang säkerställs effektiviteten hos det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 om klaganden (normalt via sin advokat eller annat juridiskt ombud) ges möjlighet att för domstolen redogöra för varför han anser att det överklagade beslutet inte är rättsenligt och om domstolen har möjlighet att pröva om beslutet är välgrundat.

52. Det första villkoret är således att den som ansöker om internationellt skydd (i förekommande fall den som tillhandahåller honom advokathjälp eller juridisk rådgivning eller som företräder honom i ärendet) ska kunna utöva sitt försvar med alla de processrättsliga garantier som är förknippade med en rättvis rättegång. Om så är fallet har sökanden *hörts* av domstolen, eftersom han fått möjlighet att redovisa – inte nödvändigtvis muntligt, eftersom det i de processrättsliga reglerna får föreskrivas att enbart skriftliga förfaranden ska tillämpas – de argument som han anser lämpliga för att motivera överklagandet.

11 Dom av den 9 februari 2017 M. (C-560/14, EU:C:2017:101), punkt 25, med omnämnande av dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), punkterna 49 och 50, och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431), punkterna 39 och 40.

12 Dom Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), punkt 46. Såsom generaladvokaten Bot påpekade i punkt 81 i sitt förslag till avgörande i målet M. (C-277/11, EU:C:2012:253), bereds på så sätt "den berörda myndigheten tillfälle att på ett meningsfullt sätt beakta samtliga relevanta uppgifter".

13 Generaladvokat Mengozzi betonade i punkt 48 i sitt förslag till avgörande i målet M. (C-560/14, EU:C:2016:320), beträffande alternativt skydd, att "en effektiv tillgång till de rättigheter som följer av status som alternativt skyddsbehövande, mot bakgrund av den särskilda beskaffenheten av och syftena med förfarandet för bedömning av huruvida kraven för att bevilja sådan status är uppfyllda, förutsätter att sökanden ges tillfälle att utöva rätten att bli hörd i nämnda förfarande *på ett särskilt effektivt sätt*. Det är nämligen endast om den sökande på ett meningsfullt och konkret sätt kan redogöra för sin personliga historia och dess kontext och kan ge den behöriga myndigheten uppgift om samtliga skäl för ansökan och de omständigheter som åberopas till stöd härför som vederbörande kan åtnjuta en effektiv tillgång till de rättigheter som följer av nämnda status enligt direktiv 2004/83." Kursivering i originalet.

14 Dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524), punkt 61.

15 De viktiga intressen som står på spel under det administrativa skedet av förfarandet förklarar varför unionslagstiftaren har valt en modell som innefattar personliga intervjuer. Jag vill än en gång citera generaladvokat Mengozzi, som i punkt 58 i sitt förslag till avgörande i målet M. (C-560/14, EU:C:2016:320), punkt 58, angav att "[m]untlig förhandling utgör det yttersta uttrycket för rätten att bli hörd. För sökanden utgör den det enda tillfället för att personligen redogöra för sin historia och diskutera med den person som är bäst lämpad att bedöma hans eller hennes personliga situation."

53. Rätten att bli hörd av domstolen innefattar dock inte någon ”rätt att bli intervjuad” inom ramen för domstolsförfarandet. Den innefattar, som nämnts, rätten att för domstolen redovisa grunderna för överklagandet av myndighetens beslut, vilket har angripits på grund av att den berörda personen anser att hans rättigheter och intressen har åsidosatts, men inte rätten att personligen bli intervjuad av den domstol som prövar myndighetens beslut.

54. Detta påstående måste emellertid omedelbart nyanseras. Det ska inte anses utgöra ett hinder för att vissa utredningsåtgärder företas,¹⁶ antingen på yrkande av den berörda parten eller ex officio, som domstolen får besluta om när den finner det nödvändigt för att underlätta rättskipningen. Dessa åtgärder kan innefatta förhör med sökanden under domstolsförfarandet.

55. Ett sådant förhör kan självfallet vara lämpligt för att uppfylla kravet i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 på en ”full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna”.

56. Om det i artikel 46 i direktiv 2013/32 (till skillnad från vad som är fallet med artikel 14 i samma direktiv rörande det administrativa skedet) inte uttryckligen föreskrivs att en personlig intervju ska genomföras under domstolsförfarandet, är en medlemsstat inte skyldig att i den nationella lag som införlivar direktivet föreskriva en sådan åtgärd i sina rättegångsregler.

57. Artikel 46 ska dessutom tolkas mot bakgrund av den mekanism för prövning av ansökningar om internationellt skydd som regleras i direktiv 2013/32, det vill säga mot bakgrund av det nära samband som finns mellan överklagandet och det föregående administrativa skedet, under vilket det är obligatoriskt att höra den asylsökande.

58. Om det administrativa skedet har genomförts korrekt har intervjun med sökanden dokumenterats på ett tillförlitligt sätt¹⁷ och denne har fått möjlighet att framföra egna synpunkter på rapporten och göra förtydliganden och rättelser.¹⁸ Eftersom denna rapport, eller utskrift av intervjun, ska föras in i den akt som ställs till domstolens förfogande, kommer dess innehåll att utgöra ett viktigt bedömningsunderlag för den som ska göra en ”full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna” enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32. I enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi, har unionslagstiftaren i detta direktiv, utöver för vad som har redovisats ovan, inte velat inskränka handlingsutrymmet för den domstol som ska göra en omsorgsfull prövning av om myndighetens beslut att avslå ansökan är rättsenligt.

59. Huruvida domstolen ska höra sökanden muntligen är sammanfattningsvis beroende av om det är nödvändigt för att domstolen ska kunna göra den ”fulla omprövning” som den är skyldig att göra för att värna om asylsökandens rättigheter och intressen genom ett effektivt domstolsskydd. Enligt direktiv 2013/32 är ett sådant muntligt hörande inte obligatoriskt, men direktivet utesluter inte heller möjligheten att besluta om det, om den domstol som ska pröva överklagandet finner det nödvändigt för att kunna avgöra målet.

16 Jag vill erinra om att enligt artikel 19.8 i den nu gällande versionen av lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011, vilken återgetts i punkt 13 i detta förslag till avgörande, får den nationella domstolen ”ex officio göra de utredningar som krävs för att avgöra målet”.

17 I artikel 17.1 i direktiv 2013/32 föreskrivs det att ”[m]edlemsstaterna ska se till att det i samband med varje personlig intervju antingen upprättas en ingående, objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter eller att det görs en utskrift”. Enligt punkt 2 i samma artikel får medlemsstaterna föreskriva ”ljud- eller videoupptagning av den personliga intervjun” och om en sådan upptagning görs ”ska medlemsstaterna se till att upptagningen eller utskriften av denna finns tillgänglig i anslutning till sökandens akt”.

18 Enligt artikel 17.3 i direktiv 2013/32 ska sökanden ”ges möjlighet att muntligen och/eller skriftligen kommentera eller förtydliga eventuella felöversättningar eller missuppfattningar i rapporten eller utskriften, antingen i samband med att den personliga intervjun avslutas eller inom en fastställd tidsfrist innan den beslutande myndigheten fattar beslut”. För detta ändamål – föreskrivs det vidare i samma punkt – ska medlemsstaterna ”säkerställa att sökanden underrättas om rapportens hela innehåll eller innehållet i de väsentliga delarna av utskriften, om nödvändigt med bistånd av en tolk. Medlemsstaterna ska därefter begära att sökanden bekräftar att rapportens eller utskriftens innehåll återger intervjun korrekt”.

60. Det som ovan anförts är tillämpligt på alla domstolsförfaranden där det prövas om en myndighets beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd är rättsenligt. Det finns emellertid vissa gränsfall där det är så uppenbart att överklagandet ska avvisas att det räcker att beakta de skriftliga inlagor som har getts in till domstolen (det vill säga när domstolsförfarandet har påbörjats) eller de objektiva uppgifter som återfinns i myndighetsakten, för att det ska anses ha gjorts en "full omprövning" i den mening som avses i artikel 46.3 i direktiv 2013/32.

61. I dessa fall där det är uppenbart att överklagandet ska avvisas eller där det är uppenbart att överklagandet är ogrundat, är det både olämpligt och orimligt att kräva en (andra) personlig intervju, utöver den första som hölls under det administrativa skedet.

62. Det kan således finnas fall där det är fullständigt uteslutet att överklagandet kan vinna bifall¹⁹ och där det inte finns någon mening eller nytta med att genomföra en intervju. Jag kan inte se varför överklaganden till domstol inom detta område inte skulle kunna avvisas om de är uppenbart ogrundade eller inte uppfyller de processuella minimivillkoren. Under sådana förhållanden²⁰ får domstolen som sagt fatta beslut utan att någon ytterligare utredning behöver göras inom ramen för domstolsförfarandet.

63. När en eventuell avvisning av överklagandet däremot är beroende av mer diskutabla bedömningar av målet i sak, måste ett avvisande (eller ogillande) av överklagandet föregås av en "prövning" av dess innehåll som för att den ska anses "full" i den mening som avses i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 måste bygga på tillräckliga underlag. Om så krävs kan bland annat ett personligt förhör med sökanden vara lämpligt för att domstolen ska få underlag för sitt avgörande.

64. Ett avvisande eller ogillande av ett överklagande måste alltid vara ett resultat av en prövning som bygger på en bedömning av de faktiska och rättsliga omständigheterna kring överklagandet. Detta resultat är med nödvändighet beroende av vilka skäl som ligger till grund för att överklagandet inte kan vinna bifall. Vid bedömningen av detta, eller dessa, skäl, kan de lämpliga underlagen ibland finnas direkt i själva överklagandet och i handlingarna i det föregående myndighetsärendet, medan de i andra fall måste inhämtas genom att en utredning görs (bevisupptagning).

65. Eftersom det enligt direktiv 2013/32 är obligatoriskt att genomföra en intervju under det administrativa förfarandet vid en ansökan om internationellt skydd, anser jag att den bara behöver upprepas under domstolsförfarandet om (den första) intervjun inte visar sig vara tillräckligt upplysande för den domstol som prövar överklagandet och den hyser tvivel om vilket avgörande den ska meddela.

66. Under sådana omständigheter som de som jag har redovisat ovan, anser jag att en intervju med sökanden, som domstolen efter eget skön får besluta om, är en åtgärd som den inte får avstå från av sådana skyndsamtetsskäl som avses i skäl 20 i direktiv 2013/32.

¹⁹ Ett exempel är överklaganden som obestriddligen har getts in för sent eller som inte uppfyller de formella processuella minimikraven, vilka får avvisas omedelbart. Den här typen av överklaganden får även avvisas av sakliga skäl och då finns inget krav på att de processrättsliga formaliteterna ska vara uppfyllda, till exempel om överklagandet bygger på argument som inte uppfyller kraven för att personen ska beviljas internationellt skydd.

²⁰ EU-domstolen har anammat Europadomstolens praxis som innebär att något muntligt förfarande inte krävs "om målet inte rör faktiska och rättsliga omständigheter som inte på ett tillfredsställande vis kan prövas på grundval av handlingarna i målet och på parternas skriftliga yttranden". Se bland annat domstolens dom av den 4 juni 2015, *Andechser Molkerei Scheitz/kommissionen* (C-682/13 P, ej publicerad, EU:C:2015:356), punkt 46, med hänvisning till Europadomstolens dom av den 12 november 2012, *Döry mot Sverige* (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495), § 37.

67. Inte heller får ekonomiska skäl (som de som den hänskjutande domstolen har angett)²¹ under sådana omständigheter hindra att en intervju genomförs under förfarandet. Även om medlemsstaterna enligt skäl 20 i direktiv 2013/32 får påskynda prövningen, får de inte avstå från åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa klagandens rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. I samma skäl nämns bara möjligheten att införa ”kortare ... tidsfrister för vissa steg i förfarandet”, utan att det påverkar en fullständig prövning av ansökan eller sökandens faktiska tillgång till de grundläggande principer och garantier som föreskrivs i detta direktiv.

68. Artikel 46 i direktiv 2013/32 ska således tolkas så att den inte föreskriver något krav på att en intervju ska genomföras, men att den inte heller medger att den nationella lagstiftaren hindrar domstolen från att besluta om en sådan, om den anser att det är nödvändigt för en full omprövning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna kring asylansökan och om den finner att de upplysningar som inhämtats under intervjun i det administrativa skedet är otillräckliga. Medlemsstaternas processrättsliga regler bör ge domstolen möjlighet att i det fallet höra sökanden personligen, om den finner att det är nödvändigt.

69. I det nationella mål som den aktuella begäran om förhandsavgörande avser, hyser den hänskjutande domstolen inga tvivel om – snarare tvärtom – att Moussa Sackos överklagande är uppenbart ogrundat och att det är uppenbart att hans ansökan inte bygger på skäl som motiverar att han beviljas internationellt skydd. Om så är fallet är det möjligt att avvisa eller ogilla överklagandet ”på handlingarna”, utan att behöva intervjua sökanden (nu klaganden) på nytt. Det är logiskt att ett sådant avgörande bara kan godtas om det bygger på en fullständig prövning av alla omständigheter i målet, däribland den ståndpunkt som Moussa Sacko på ett ”meningsfullt och effektivt sätt” har framfört vid den personliga intervju som genomfördes under det administrativa skedet.

70. Granskar man den nationella lagstiftningen (artikel 19.9 i lagstiftningsdekret nr 150 av år 2011), så som den hänskjutande domstolen har beskrivit den, förefaller den inte hindra att en intervju görs under domstolsskedet av förfarandet, från och med den tidpunkt då den bestämmelsen medger att utredningsåtgärder som domstolen anser nödvändiga företas. Det finns därför inget skäl att anse att den artikeln skulle vara oförenlig med det system med rättsmedel som föreskrivs i direktiv 2013/32.

71. Det ankommer emellertid inte på EU-domstolen att ta ställning till hur den italienska lagstiftningen inom detta område ska tolkas. Den kan närmare bestämt inte ingripa i den tvist, som skulle kunna härledas från beslutet att begära förhandsavgörande, som uppkommit med anledning av den ståndpunkt som Suprema Corte di Cassazione och den hänskjutande domstolen har intagit, i synnerhet med tanke på att den italienska regeringen har påtalat²² att det inte kan uteslutas att en alternativ tolkning är möjlig som är förenlig med den som jag föreslår för direktiv 2013/32. Under alla förhållanden ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra denna fråga.

VI. Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som Tribunale di Milano har ställt på följande sätt:

”Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, i synnerhet artiklarna 12, 14, 31 och 46, ska tolkas så att de medger att den behöriga domstolen får avgöra målet på handlingarna, utan att någon personlig intervju behöver genomföras med klaganden, vid överklaganden av beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd om

21 Punkt 2, sidan 4, i den ursprungliga italienska versionen av beslutet att begära förhandsavgörande.

22 Punkterna 24 och 25 i den italienska regeringens skriftliga yttrande.

- a) det är uppenbart att överklagandet är ogrundat och att det därför inte kan vinna bifall, och
- b) domstolen meddelar sitt avgörande efter att den gjort en fullständig prövning av de faktiska och rättsliga omständigheterna kring sökandens situation, vilket innefattar de upplysningar som framkommit vid den personliga intervju som genomfördes under det administrativa skedet och som enligt domstolen är tillräckliga för att avgöra målet.”