Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

26. juli 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – direktiv 2013/32/EU – artikel 12, 14, 31 og 46 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse – rettens mulighed for at træffe afgørelse uden at høre ansøgeren«

I sag C-348/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien) ved afgørelse af 14. juni 2016, indgået til Domstolen den 22. juni 2016, i sagen

Moussa Sacko

mod

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal (refererende dommer), A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Moussa Sacko ved avvocato S. Santilli,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato L. D'Ascia,

– den belgiske regering ved C. Pochet og M. Jacobs, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved J. Vláčil og M. Smolek, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

– den franske regering ved D. Colas og E. Armoët, som befuldmægtigede,

– den ungarske regering ved M.M. Tátrai samt ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. april 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12, 14, 31 og 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem den maliske statsborger Moussa Sacko og Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano (den territoriale kommission for tildeling af international beskyttelse i Milano, Italien, herefter »commission territoriale«) vedrørende sidstnævntes afslag på Moussa Sackos ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/32.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Direktiv 2013/32 fastsætter fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

4 Følgende fremgår af 18. og 20. betragtning til direktiv 2013/32:

»(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[…]

(20) Under nøje definerede omstændigheder, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, eller hvor der skal tages hensyn til alvorlige nationale sikkerhedsanliggender eller den offentlige orden, bør medlemsstaterne have mulighed for at accelerere behandlingsproceduren, navnlig ved at indføre kortere, men rimelige, tidsfrister for visse dele af proceduren, idet dette dog ikke må være til hinder for udførelsen af en tilstrækkelig og fuldstændig behandling eller for ansøgerens effektive adgang til de grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i dette direktiv.«

5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

c) »ansøger«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[…]

f) »besluttende myndighed«: enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager

[…]«

6 Direktivets artikel 12 med overskriften »Garantier for ansøgere«, som er indeholdt i direktivets kapitel II, der har overskriften »Grundlæggende principper og garantier«, bestemmer:

»1. I forbindelse med de procedurer, der er omhandlet i kapitel III, sikrer medlemsstaterne, at enhver ansøger nyder følgende garantier:

[…]

b) hvis det er nødvendigt, får stillet en tolk til rådighed med henblik på forelæggelsen af sagen for de kompetente myndigheder. Medlemsstaterne betragter det som nødvendigt at stille en tolk til rådighed, i det mindste når ansøgeren deltager i en samtale i henhold til artikel 14-17 og artikel 34, og der ikke kan sikres kommunikation uden tolk. I sådanne tilfælde og i andre tilfælde, hvor de kompetente myndigheder indkalder ansøgeren, afholdes udgifterne til tolkning af det offentlige

c) får mulighed for at kontakte [De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (HCR)] eller en anden organisation, der yder juridisk eller anden rådgivning til ansøgere i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats lovgivning

d) i lighed med sine eventuelle juridiske rådgivere eller andre rådgivere i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, har adgang til de oplysninger, der er omhandlet i artikel 10, stk. 3, litra b), og til de oplysninger fra eksperter, der er omhandlet i artikel 10, stk. 3, litra d), hvis den besluttende myndighed har ladet oplysningerne indgå i grundlaget for afgørelsen om ansøgningen

e) inden for en rimelig frist underrettes om den besluttende myndigheds afgørelse om ansøgningen. Hvis en juridisk rådgiver eller anden rådgiver lovmæssigt repræsenterer ansøgeren, kan medlemsstaterne vælge at underrette denne om afgørelsen i stedet for ansøgeren

[…]

2. For så vidt angår procedurerne i kapitel V sikrer medlemsstaterne, at alle ansøgere nyder garantier svarende til dem, der er anført i stk. 1, litra b)-e).«

7 Direktivets artikel 14 med overskriften »Personlig samtale« bestemmer i stk. 1:

»Inden den besluttende myndighed træffer afgørelse, skal ansøgeren tilbydes en personlig samtale om sin ansøgning om international beskyttelse med en person, der i henhold til national ret er kompetent til at forestå en sådan samtale. Personlige samtaler om substansen i en ansøgning om international beskyttelse forestås af den besluttende myndigheds personale. Dette afsnit berører ikke artikel 42, stk. 2, litra b).«

8 Det fremgår af artikel 17 i direktiv 2013/32, der har overskriften »Rapporter og optagelser ved personlige samtaler«:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der enten ved enhver personlig samtale udarbejdes en grundig og faktuel rapport, der indeholder alle væsentlige elementer, eller laves en afskrift.

2. Medlemsstaterne kan foretage en lyd- eller videooptagelse af den personlige samtale. Hvis der foretages en sådan optagelse, sikrer medlemsstaterne, at optagelsen eller en afskrift heraf er tilgængelig i tilknytning til ansøgerens sagsakter.

[…]«

9 Direktivets artikel 31 med overskriften »Behandlingsprocedure« indleder kapitel III, der har overskriften »Procedurer i første instans«, og fastsætter følgende:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

2. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.

3. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet.

[…]

8. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

a) ansøgeren ved indgivelsen af sin ansøgning og fremlæggelsen af sagens faktiske omstændigheder kun har fremlagt elementer, der ikke er relevante for at fastslå, om vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller

b) ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i dette direktivs forstand, eller

c) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet og/eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen, eller

d) det er sandsynligt, at ansøgeren i ond tro har tilintetgjort eller bortskaffet et identitets- eller rejsedokument, der ville have bidraget til at fastslå vedkommendes identitet eller nationalitet, eller

e) ansøgeren har afgivet klart inkonsekvente og modstridende, klart usande eller åbenbart usandsynlige forklaringer, som er i modstrid med tilstrækkeligt kontrollerede oplysninger om oprindelseslandet, hvilket klart gør det utroværdigt, at vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller

f) ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning om international beskyttelse, som ikke kan afvises i overensstemmelse med artikel 40, stk. 5, eller

g) ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af vedkommende, eller

h) ansøgeren er indrejst ulovligt på medlemsstatens område eller har forlænget sit ophold ulovligt og uden gyldig grund enten har undladt at melde sig til myndighederne eller at indgive en ansøgning om international beskyttelse, så snart det var muligt i betragtning af omstændighederne omkring vedkommendes indrejse, eller

i) ansøgeren nægter at opfylde sin pligt til at få taget fingeraftryk […] eller

j) tungtvejende grunde taler for, at ansøgeren kan betragtes som en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden, eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed eller offentlige orden i henhold til national ret.

[…]«

10 Artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»I tilfælde af grundløse ansøgninger, hvor en hvilken som helst af de omstændigheder, der er nævnt i artikel 31, stk. 8, gør sig gældende, kan medlemsstaterne også betragte en ansøgning, hvis defineret således i national lovgivning, for åbenbart grundløs.«

11 Direktivets artikel 46 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« er den eneste bestemmelse i direktivets kapitel V, der har overskriften »Klageadgang«, og bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:
   i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus
   ii) om afvisning i henhold til artikel 33, stk. 2
   iii) truffet ved en medlemsstats grænse eller i dens transitområder, jf. artikel 43, stk. 1
   iv) om at undlade at foretage en behandling i henhold til artikel 39

b) et afslag på genoptagelse af behandlingen af en ansøgning, efter at den er afbrudt i henhold til artikel 27 og 28

c) en afgørelse truffet i henhold til artikel 45 om fratagelse af international beskyttelse.

[…]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

[…]«

Italiensk ret

12 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at italiensk ret på området for international beskyttelse foreskriver en administrativ fase, under hvilken en gruppe af eksperter vurderer ansøgningerne efter høring af ansøgeren, og en retslig fase, hvor den ansøger, som har fået afslag på sin ansøgning, kan anfægte den bebyrdende afgørelse, der er truffet af det administrative organ.

13 Den forelæggende ret har oplyst, at retten under den retslige fase kan frifinde sagsøgte eller tage søgsmålet til følge uden nødvendigvis at høre sagsøgeren, såfremt denne allerede er blevet hørt af den kompetente administrative myndighed under undersøgelsesproceduren. Denne løsning kan navnlig anvendes for så vidt angår åbenbart grundløse ansøgninger.

14 Denne fortolkning af de gældende nationale regler har ifølge den forelæggende ret grundlag i artikel 19 i decreto legislativo nr. 150 – 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 (lovdekret nr. 150 om supplerende bestemmelser til den civile retspleje på området for nedbringelse og forenkling af civile retssager som omhandlet i artikel 54 i lov nr. 69 af 18.6.2009) af 1. september 2011 (GURI nr. 220 af 21.9.2011), som ændret ved decreto legislativo n. 142 – 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 (lovdekret nr. 142 om gennemførelse af direktiv 2013/33/EU om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse og direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse) af 18. august 2015 (GURI nr. 214 af 15.9.2015) (herefter »lovdekret nr. 150/2011«).

15 Artikel 19, stk. 9, i lovdekret nr. 150/2011 bestemmer:

»Inden for seks måneder fra anlæggelsen af søgsmålet træffer den behandlende ret afgørelse på grundlag af de oplysninger, der foreligger på tidspunktet for afgørelsen, ved en kendelse, hvormed søgsmålet forkastes, eller vedkommende tildeles flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus.«

16 Ifølge den forelæggende ret kan retten direkte forkaste søgsmålet eller tage det til følge, i særdeleshed såfremt retten finder, at de oplysninger, som fremgår af sagsakterne, fører til en konklusion, som ville forblive uændret på trods af en ny personlig samtale med ansøgeren.

17 Den forelæggende ret har i denne forbindelse præciseret, at rettens fortolkning er blevet bekræftet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), der ved kendelse af 8. juni 2016 har fastslået, at »på området for international beskyttelse har retten ikke pligt til at høre asylansøgeren«.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Den 20. marts 2015 ankom Moussa Sacko til Italien, hvor han straks indgav en ansøgning om international beskyttelse. Den 10. marts 2016 foretog commission territoriale ved Prefettura di Milano (præfektmyndigheden i Milano, Italien) høring af Moussa Sacko om hans situation og begrundelsen for hans ansøgning. Ved afslutningen af denne høring kom det frem, at en alvorlig forværring af hans personlige økonomiske situation havde foranlediget Moussa Sacko til at forlade Mali.

19 Ved en administrativ afgørelse meddelt ansøgeren den 5. april 2016 gav commission territoriale afslag på Moussa Sackos ansøgning om international beskyttelse og nægtede ham såvel flygtningestatus som subsidiær beskyttelsesstatus under henvisning til, at ansøgningen var indgivet af rent økonomiske grunde og ikke af grunde relateret til spørgsmålet om, hvorvidt der forelå forfølgelse.

20 Den 3. maj 2016 anlagde Sacko Moussa sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af denne afgørelse, idet han gentog den begrundelse, som var indeholdt i hans ansøgning om international beskyttelse, og gav en generel beskrivelse af situationen i Mali uden dog at oplyse, på hvilke punkter denne havde betydning for hans egen personlige situation.

21 Den forelæggende ret har oplyst, at den agter at forkaste Moussa Sackos søgsmål som åbenbart ugrundet uden at høre ham forud herfor.

22 Da Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien) imidlertid er i tvivl om, hvorvidt en sådan løsning er forenelig med EU-retten, i særdeleshed med artikel 12, 14, 31 og 46 i direktiv 2013/32, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal direktiv 2013/32/EU (i særdeleshed artikel 12, 14, 31 og 46) fortolkes således, at det tillader en procedure som den italienske (artikel 19, stk. 9, i lovdekret nr. 150/2011), hvor den retslige myndighed, ved hvilken en asylansøger – hvis ansøgning efter fuldstændig undersøgelse, herunder høring, har fået afslag fra den administrative myndighed, som er udpeget til behandling af asylansøgninger – har indgivet en klage, kan forkaste klagen uden undersøgelse, dvs. uden atter at høre ansøgeren, såfremt ansøgningen er åbenbart grundløs, og afslaget fra den administrative myndighed derfor ikke skal ændres?«

Om det præjudicielle spørgsmål

23 Tribunale di Milano (retten i Milano) ønsker med det præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2013/32, i særdeleshed dettes artikel 12, 14, 31 og 46, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at den nationale ret, for hvilken der verserer et søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er åbenbart grundløs, frifinder den administrative myndighed uden at foretage en høring af ansøgeren, bl.a. når sidstnævnte allerede er blevet hørt af den administrative myndighed, og når de faktiske omstændigheder ikke efterlader nogen tvivl om, at dette afslag er materielt korrekt.

24 Indledningsvis bemærkes, at som anført af den forelæggende ret, indeholder ingen af de bestemmelser, som retten har anmodet om en fortolkning af, et udtrykkeligt krav om, at en ret, for hvilken der verserer en sag som omhandlet i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal afholde en høring under sagen.

25 For det første er det i artikel 12 i direktiv 2013/32, som er indeholdt i dettes kapitel II med overskriften »Grundlæggende principper og garantier«, således bestemt, hvilke garantier ansøgere skal gives, og der er foretaget en udtrykkelig sondring mellem dels de garantier, der kun finder anvendelse på procedurerne i direktivets kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans«, jf. stk. 1, dels de garantier, der finder anvendelse på procedurerne i direktivets kapitel V med overskriften »Klageadgang«, jf. stk. 2. Selv om det i direktivets artikel 12, stk. 2, præciseres, at »[…] medlemsstaterne [sikrer], at alle ansøgere nyder garantier svarende til dem, der er anført i stk. 1, litra b)-e)«, er en ret for ansøgeren til at fremsætte bemærkninger under den mundtlige procedure imidlertid ikke indeholdt blandt disse garantier, som er udtømmende opregnet.

26 For det andet er det korrekt, at artikel 14 i direktiv 2013/32, der ligeledes er indeholdt i dettes kapitel II, pålægger den besluttende myndighed en pligt til, inden den træffer afgørelse, at tilbyde ansøgeren en personlig samtale om sin ansøgning om international beskyttelse med en person, der i henhold til national ret er kompetent til at forestå en sådan samtale. Det fremgår dog af selve

ordlyden af denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32, at denne pligt udelukkende retter sig til den myndighed, som har til opgave at behandle ansøgningerne om international beskyttelse og har kompetence til at afgøre disse ansøgninger i første instans, hvorfor den følgelig ikke gælder i klageprocedurerne.

27 For det tredje er det i artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32, som er indeholdt i dettes kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans«, fastsat, at disse procedurer som udgangspunkt skal afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet, med forbehold af muligheden for at forlænge denne frist af de grunde, der er angivet i direktivets artikel 31, stk. 3 og 4. Direktivets artikel 31, stk. 8, giver medlemsstaterne mulighed for, i de tilfælde, der er udtømmende opregnet i direktivet, og under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i kapitel II, at fastsætte, at en behandlingsprocedure fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder. Der er bl.a. tale om et sådant tilfælde, når ansøgeren kun har fremlagt forhold, der ikke er relevante for at fastslå, om vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

28 For det fjerde fastsættes det endelig i artikel 46 i direktiv 2013/32, som er den eneste bestemmelse i dettes kapitel V, der har overskriften »Klageadgang«, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ til prøvelse af afslag på international beskyttelse, herunder afgørelser, der fastslår, at ansøgningen åbenbart skal afvises fra realitetsbehandling eller er åbenbart grundløs. For at efterkomme denne ret for ansøgerne skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 46, stk. 3, sikre, at de effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans. Imidlertid er der hverken i artikel 46 i direktiv 2013/32 eller i nogen anden bestemmelse i dette direktiv foreskrevet en høring ved den ret, for hvilken sagen verserer.

29 Det bemærkes i denne forbindelse, at det ifølge fast retspraksis påhviler medlemsstaternes retsinstanser i medfør af det princip om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU, at sikre domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, og at artikel 19, stk. 1, TEU i øvrigt pålægger medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 50, og i denne retning dom af 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

30 Den pligt, som pålægges medlemsstaterne, svarer til den ret, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, i henhold til hvilken enhver, hvis EU-retligt sikrede rettigheder og friheder er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol (jf. i denne retning dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 44).

31 Det følger heraf, at kendetegnene ved det retsmiddel, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse (jf. analogt vedrørende artikel 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13) dom af 17.12.2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 51).

32 Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten består af flere elementer, herunder bl.a. retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling, adgang til domstolsprøvelse og retten til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret (dom af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48).

33 Hvad for det første angår de i kapitel III i direktiv 2013/32 foreskrevne procedurer i første instans bemærkes, at pligten til at respektere retten til forsvar for adressaterne for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, således principielt hviler på medlemsstaternes administrative myndigheder, når de vedtager foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (dom af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 35, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 40).

34 Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at retten til at blive hørt, som udgør en integrerende del af retten til forsvar, der er et almindeligt EU-retligt princip, garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. i denne retning dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 34 og 36, og af 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, præmis 25 og 31).

35 I denne forbindelse har reglen om, at en adressat for en bebyrdende afgørelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, bl.a. til formål, at den pågældende kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold vedrørende sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 47, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

36 Hvad for det andet angår de i kapitel V i direktiv 2013/32 omhandlede klageprocedurer skal den nationale ret, for at sikre en effektiv udøvelse af dette retsmiddel, kunne efterprøve, om begrundelserne for, at den kompetente forvaltningsmyndighed har fundet ansøgningen om international beskyttelse grundløs eller har konstateret misbrug, er korrekte (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2005/85 dom af 28.7.2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 61).

37 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at den manglende høring af ansøgeren under en klageprocedure som den, der er omhandlet i kapitel V i direktiv 2013/32, udgør en begrænsning af den ret til forsvar, som er en del af det i chartrets artikel 47 fastsatte princip om effektiv domstolsbeskyttelse.

38 Det følger imidlertid af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, herunder retten til at blive hørt, ikke skal betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. i denne retning dom af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 33, af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 43, og af 7.7.2016, Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, præmis 37).

39 En fortolkning, hvorefter den i chartrets artikel 47 sikrede ret til at blive hørt ikke har absolut karakter, bekræftes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, som artikel 47 skal fortolkes i lyset af, eftersom chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, svarer til artikel 6, stk. 1, og artikel 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (dom af 30.6.2016, Vasile Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 40 og 41 samt den deri nævnte retspraksis).

40 Herved har Domstolen allerede udtalt, at menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, ikke pålægger en absolut pligt til at afholde et offentligt retsmøde og ikke nødvendigvis kræver, at der afholdes retsmøde i alle sager, samt fastslået, at der tilsvarende ikke pålægges en sådan pligt hverken i medfør af chartrets artikel 47, stk. 2, eller i medfør af nogen anden bestemmelse i chartret (dom af

4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz mod Kommissionen, C-682/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:356, præmis 44, der henviser til Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.11.2006, Jussila mod Finland, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 41).

41 I øvrigt har Domstolen ligeledes fastslået, at spørgsmålet, om der foreligger en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, skal undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 102, og i denne retning dom af 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, præmis 33).

42 I det foreliggende tilfælde skal den kompetente rets pligt til i henhold til artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 at foretage en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, fortolkes i sammenhæng med den fulde undersøgelsesprocedure for ansøgninger om international beskyttelse, der er reguleret ved dette direktiv, idet der tages hensyn til den tætte forbindelse mellem klageproceduren ved en domstol eller et domstolslignende organ og den forudgående procedure i første instans, under hvilken ansøgeren skal tilbydes en personlig samtale om sin ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med direktivets artikel 14.

43 Herved må det konstateres, at da rapporten eller afskriften af enhver personlig samtale med ansøgeren i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, i direktiv 2013/32 skal tilføres sagsakterne, må rapportens eller afskriftens indhold udgøre et væsentligt vurderingselement for den kompetente ret, når denne skal foretage den fuldstændige ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, der er foreskrevet i direktivets artikel 46, stk. 3.

44 Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 58 og 59 samt i punkt 65-67 i forslaget til afgørelse, at spørgsmålet om, hvorvidt den ret, for hvilken der verserer en sag som omhandlet i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal foretage en høring af ansøgeren, skal vurderes i lyset af dennes pligt til at foretage den fuldstændige ex nunc-undersøgelse i henhold til dette direktivs artikel 46, stk. 3, med henblik på en effektiv domstolsbeskyttelse af ansøgerens rettigheder og interesser. Det er kun såfremt den pågældende ret finder, at den kan foretage en sådan undersøgelse alene på grundlag af sagsakterne, herunder eventuelt rapporten eller afskriften fra den personlige samtale med ansøgeren under proceduren i første instans, at den kan beslutte ikke at foretage en høring af ansøgeren under den for retten verserende sag. Under sådanne omstændigheder tjener muligheden for at undlade en høring nemlig både medlemsstaternes og ansøgernes interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling som omhandlet i 18. betragtning til direktivet.

45 Såfremt den ret, for hvilken sagen verserer, derimod finder, at en høring er nødvendig for at kunne foretage den påkrævede fuldstændige ex nunc-undersøgelse, udgør en sådan høring, som den pågældende ret beslutter at foretage, et formelt krav, som ikke kan undlades under henvisning til hensynet til en hurtig behandling som omhandlet i 20. betragtning til direktiv 2013/32. Selv om det af 20. betragtning ganske vist fremgår, at medlemsstaterne kan accelerere behandlingsproceduren i visse tilfælde, bl.a. når en ansøgning sandsynligvis er grundløs, giver 20. betragtning, således som generaladvokaten har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, på inden måde adgang til at undlade foranstaltninger, som er tvingende nødvendige for at sikre sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

46 Såfremt der foreligger en åbenbar grundløs ansøgning, jf. artikel 32, stk. 2, i direktiv 2013/32, som den i hovedsagen omhandlede, er den pligt, som retten har til at foretage en fuldstændig ex nunc-undersøgelse i henhold til dette direktivs artikel 46, stk. 3, som udgangspunkt opfyldt, når retten tager hensyn til de processkrifter, der er indgivet til den ret, for hvilken sagen verserer, og til de

objektive oplysninger, der fremgår af de administrative sagsakter som led i proceduren i første instans, herunder eventuelt rapporten eller optagelsen af den personlige samtale, der blev afholdt inden for rammerne af denne procedure.

47 Denne konklusion finder støtte i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, hvorefter det ikke er nødvendigt at afholde et retsmøde, når der i sagen ikke rejses spørgsmål vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder, som ikke kan besvares på tilfredsstillende vis på grundlag af sagens akter og parternes skriftlige indlæg (dom af 4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz mod Kommissionen, C-682/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:356, præmis 46, hvori der henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.11.2002, Döry mod Sverige, ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, § 37).

48 I øvrigt bemærkes, at selv om artikel 46 i direktiv 2013/32 ikke pålægger den ret, for hvilken en klage over et afslag på en ansøgning om international beskyttelse verserer, at foretage en høring af ansøgeren under alle omstændigheder, tillader bestemmelsen dog ikke, at den nationale lovgiver forhindrer denne ret i at træffe beslutning om at foretage en høring, såfremt den vurderer, at de oplysninger, der blev indhentet ved den personlige samtale under proceduren i første instans, er utilstrækkelige, og derfor finder det nødvendigt at tilrettelægge en sådan høring med henblik på den fuldstændige ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, der er omhandlet i direktivets artikel 46, stk. 3.

49 På baggrund af det ovenstående skal direktiv 2013/32, og navnlig dets artikel 12, 14, 31 og 46, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at den nationale ret, for hvilken der verserer et søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er åbenbart grundløs, frifinder den administrative myndighed uden at foretage en høring af ansøgeren, når de faktiske omstændigheder ikke efterlader nogen tvivl om, at dette afslag er materielt korrekt, forudsat at der under proceduren i første instans er blevet tilbudt ansøgeren en personlig samtale om vedkommendes ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med direktivets artikel 14, og rapporten eller afskriften fra denne samtale, hvis denne har fundet sted, er blevet tilført sagsakterne i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 2, og forudsat at den ret, for hvilken søgsmålet verserer, kan beslutte at foretage en sådan høring, hvis den finder det nødvendigt med henblik på den fuldstændige ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, der er omhandlet i direktivets artikel 46, stk. 3.

Sagsomkostninger

50 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, og navnlig dets artikel 12, 14, 31 og 46, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at den nationale ret, for hvilken der verserer et søgsmål til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, der er åbenbart grundløs, frifinder den administrative myndighed uden at foretage en høring af ansøgeren, når de faktiske omstændigheder ikke efterlader nogen tvivl om, at dette afslag er materielt korrekt, forudsat at der under proceduren i første instans er blevet tilbudt ansøgeren en personlig samtale om vedkommendes ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med direktivets artikel 14, og rapporten eller afskriften fra denne samtale, hvis denne har fundet

sted, er blevet tilført sagsakterne i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 2, og forudsat at den ret, for hvilken søgsmålet verserer, kan beslutte at foretage en sådan høring, hvis den finder det nødvendigt med henblik på den fuldstændige ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, der er omhandlet i direktivets artikel 46, stk. 3.

Underskrifter