ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 juli 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Richtlijn 2013/32/EU – Artikelen 12, 14, 31 en 46 – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Rechtsmiddel tegen een beslissing houdende afwijzing van een verzoek om internationale bescherming – Mogelijkheid voor de rechter om uitspraak te doen zonder de verzoeker te horen”

In zaak C-348/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië) bij beslissing van 14 juni 2016, ingekomen bij het Hof op 22 juni 2016, in de procedure

Moussa Sacko

tegen

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal (rapporteur), A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Moussa Sacko, vertegenwoordigd door S. Santilli, avvocato,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. D’Ascia, avvocato dello Stato,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en M. Jacobs als gemachtigden,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door J. Vláčil en M. Smolek als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

— de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en E. Armoët als gemachtigden,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. M. Tátrai, M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en C. Cattabriga als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 april 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 12, 14, 31 en 46 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Moussa Sacko, een Malinees staatsburger, en de Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano (territoriale commissie voor de toekenning van internationale bescherming Milaan, Italië; hierna: „territoriale commissie") betreffende de afwijzing door deze commissie van Sacko's verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/32.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Bij richtlijn 2013/32 worden gemeenschappelijke procedures vastgesteld voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming op grond van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

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

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

[...]

(20) In welbepaalde omstandigheden, wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is of wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde ernstig in het gedrang komt, moeten de lidstaten de behandelingsprocedure kunnen versnellen, in het bijzonder door voor bepaalde

procedurestappen kortere maar redelijke termijnen in te voeren, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling en onverminderd daadwerkelijke toegang tot de basisbeginselen en waarborgen voor de verzoeker waarin deze richtlijn voorziet."

5 In artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", is bepaald:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) ‚verzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]

f) ‚beslissingsautoriteit': elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen;

[...]"

6 In hoofdstuk II van die richtlijn, dat voorzien is van het opschrift „Uitgangspunten en waarborgen", is artikel 12 opgenomen. Dit artikel, met als opschrift „Waarborgen voor verzoekers", bepaalt:

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

[...]

b) zij moeten, telkens wanneer dat nodig is, gebruik kunnen maken van de diensten van een tolk als zij hun zaak voorleggen aan de bevoegde autoriteiten. De lidstaten beschouwen het verlenen van deze diensten in elk geval als noodzakelijk wanneer de verzoeker wordt gehoord zoals bedoeld in de artikelen 14 tot en met 17 en artikel 34, en een goede communicatie zonder die diensten niet kan worden gewaarborgd. In dat geval, evenals in andere gevallen waarin de bevoegde autoriteiten een beroep doen op de verzoeker, worden de diensten van de tolk betaald uit openbare middelen;

c) het wordt verzoekers niet onmogelijk gemaakt contact op te nemen met de [Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR)] of met een andere organisatie die juridisch advies of andere counseling geeft aan verzoekers overeenkomstig het recht van de betrokken lidstaat;

d) zij, en in voorkomend geval, hun juridische adviseurs of andere raadslieden overeenkomstig artikel 23, lid 1, hebben toegang tot de in artikel 10, lid 3, onder b), bedoelde informatie en tot de door de in artikel 10, lid 3, onder d), bedoelde deskundigen verstrekte informatie, wanneer de beslissingsautoriteit met die informatie rekening heeft gehouden om een beslissing te nemen over hun verzoek;

e) zij worden binnen een redelijke termijn op de hoogte gesteld van de beslissing van de beslissingsautoriteit over hun verzoek. Indien een juridische adviseur of een andere raadsman optreedt als wettelijke vertegenwoordiger van de verzoeker, kunnen de lidstaten besluiten in plaats van de verzoeker deze vertegenwoordiger op de hoogte te stellen van de beslissing;

[...]

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

7 Artikel 14 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Persoonlijk onderhoud", bepaalt in lid 1:

„Alvorens de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld persoonlijk gehoord te worden over zijn verzoek om internationale bescherming door een daartoe naar nationaal recht bevoegde persoon. Een persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek om internationale bescherming wordt afgenomen door het personeel van de beslissingsautoriteit. Deze alinea laat artikel 42, lid 2, onder b), onverlet."

8 In artikel 17 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Verslag over en opname van het persoonlijke onderhoud", is bepaald:

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

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

[...]"

9 Hoofdstuk III van deze richtlijn („Procedures in eerste aanleg") begint met artikel 31. In dit artikel, met als opschrift „Behandelingsprocedure", is bepaald:

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

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

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

[...]

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

a) de verzoeker bij de indiening van zijn verzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet overeenkomstig richtlijn [2011/95]; of

b) de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn; of

c) de verzoeker de autoriteiten heeft misleid door omtrent zijn identiteit en/of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden; of

d) de verzoeker waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan; of

e) de verzoeker kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn bewering alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij [in aanmerking komt] voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet op grond van richtlijn [2011/95]; of

f) de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingeleid dat niet overeenkomstig artikel 40, lid 5, niet-ontvankelijk wordt geacht; of

g) de verzoeker enkel een verzoek doet teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen; of

h) de verzoeker het grondgebied van de lidstaat onrechtmatig is binnengekomen of zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd en zich, gezien de omstandigheden van zijn binnenkomst, zonder gegronde reden niet zo snel mogelijk bij de autoriteiten heeft aangemeld of geen verzoek om internationale bescherming heeft gedaan; of

i) de verzoeker weigert te voldoen aan de verplichting zijn vingerafdrukken te laten nemen [...]; of

j) de verzoeker op ernstige gronden als gevaar te beschouwen is voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat; of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

[...]”

10 Artikel 32, lid 2, van richtlijn 2013/32 luidt als volgt:

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

11 Artikel 46 van deze richtlijn, met als opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”, vormt de enige bepaling van hoofdstuk V („Beroepsprocedures”) en bepaalt:

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

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

b) een weigering om de behandeling van een verzoek na de onderbreking ervan overeenkomstig de artikelen 27 en 28 te hervatten;

c) een beslissing tot intrekking van de internationale bescherming krachtens artikel 45.

[...]

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

[...]"

Italiaans recht

12 Blijkens de verwijzingsbeslissing voorziet het Italiaanse recht op het gebied van internationale bescherming zowel in een administratieve fase, in het kader waarvan de verzoeken worden onderzocht door een college van deskundigen en de verzoeker wordt gehoord, als in een gerechtelijke fase, tijdens welke de ontevreden verzoeker de negatieve beslissing van het bestuursorgaan kan betwisten.

13 Tijdens de gerechtelijke fase kan de rechter volgens de verwijzende rechterlijke instantie het beroep verwerpen of toewijzen zonder dat verzoeker hoeft te worden gehoord, indien deze reeds in het kader van de behandelingsprocedure is gehoord door de bevoegde administratieve autoriteit. Deze oplossing kan inzonderheid worden toegepast met betrekking tot kennelijk ongegronde verzoeken.

14 Deze uitlegging van de toepasselijke nationale voorschriften is volgens de verwijzende rechter met name gebaseerd op artikel 19 van het decreto legislativo n. 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 (wetsbesluit nr. 150 houdende bepalingen ter aanvulling van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering op het gebied van de beperking en vereenvoudiging van civiele contentieuze procedures in de zin van artikel 54 van wet nr. 69 van 18 juni 2009) van 1 september 2011 (GURI nr. 220 van 21 september 2011), zoals gewijzigd bij het 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 (wetsbesluit nr. 142 houdende omzetting in nationaal recht van richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming en van richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming) van 18 augustus 2015 (GURI nr. 214 van 15 september 2015) (hierna: „wetsbesluit nr. 150 van 2011").

15 Artikel 19, lid 9, van wetsbesluit nr. 150 van 2011 luidt als volgt:

„Binnen zes maanden na de instelling van het beroep geeft de rechtbank, op basis van de gegevens ten tijde van de beslissing, een beschikking tot verwerping van het beroep dan wel tot toekenning aan de verzoeker van de status van vluchteling of van persoon die subsidiaire bescherming geniet."

16 Volgens de verwijzende rechterlijke instantie kan de rechter het beroep onmiddellijk verwerpen of toewijzen, met name wanneer hij van oordeel is dat de reeds aan het dossier toegevoegde gegevens leiden tot een uitkomst waarin het opnieuw horen van de verzoeker geen enkele verandering zou kunnen brengen.

17 Dienaangaande preciseert de verwijzende rechter dat zijn uitlegging is bevestigd door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), die bij beschikking van 8 juni 2016 heeft geoordeeld dat „de rechter in het kader van de procedure voor internationale bescherming niet verplicht is de asielzoeker te horen".

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

18 Sacko is op 20 maart 2015 in Italië aangekomen en heeft meteen een verzoek om internationale bescherming ingediend. Op 10 maart 2016 heeft de onder de Prefettura di Milano (prefectuur van Milaan, Italië) ressorterende territoriale commissie Sacko gehoord over zijn situatie en over de redenen voor zijn verzoek. Hieruit is gebleken dat Sacko Mali had verlaten wegens een aanzienlijke verslechtering van zijn persoonlijke economische situatie.

19 Bij een op 5 april 2016 aan de belanghebbende betekende administratieve beslissing heeft de territoriale commissie het verzoek van Sacko om internationale bescherming afgewezen en hem zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiairebeschermingsstatus ontzegd, waarbij zij aantekende dat dit verzoek was ingegeven door louter economische redenen en niet door redenen die verband hielden met het bestaan van een vervolging.

20 Op 3 mei 2016 heeft Sacko bij de verwijzende rechter een beroep ingesteld tot nietigverklaring van deze beslissing. Daarbij heeft hij de gronden herhaald die reeds waren vermeld in zijn verzoek om internationale bescherming, en heeft hij in algemene bewoordingen de situatie in Mali beschreven, zonder evenwel op enigerlei wijze aan te geven welke invloed deze had op zijn persoonlijke situatie.

21 De verwijzende rechter geeft te kennen dat hij overweegt het door Sacko ingestelde beroep kennelijk ongegrond te verklaren – en derhalve te verwerpen – zonder hem voorafgaandelijk te horen.

22 Omdat de Tribunale di Milano niettemin twijfelt of een dergelijke oplossing verenigbaar is met het Unierecht, in het bijzonder met de artikelen 12, 14, 31 en 46 van richtlijn 2013/32, heeft deze rechterlijke instantie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

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

Beantwoording van de prejudiciële vraag

23 Met zijn prejudiciële vraag wenst de Tribunale di Milano in wezen te vernemen of richtlijn 2013/32 – met name de artikelen 12, 14, 31 en 46 ervan – aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat de nationale rechter bij wie een rechtsmiddel is ingesteld tegen de beslissing houdende afwijzing van een kennelijk ongegrond verzoek om internationale bescherming, dat rechtsmiddel verwerpt zonder de verzoeker te horen, inzonderheid wanneer deze reeds door de administratieve autoriteit is gehoord en de feitelijke omstandigheden geen ruimte laten voor enige twijfel over de gegrondheid van die afwijzende beslissing.

24 Vooraf zij opgemerkt – en door de verwijzende rechter is onderstreept – dat geen enkele bepaling waarvan deze rechter om uitlegging verzoekt, een rechterlijke instantie waarbij het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel is ingesteld, er uitdrukkelijk toe verplicht om in het kader van de desbetreffende procedure de betrokkene te horen.

25 In de eerste plaats zijn namelijk in artikel 12 van richtlijn 2013/32 – dat is opgenomen in hoofdstuk II ervan („Uitgangspunten en waarborgen”) – de waarborgen voor de verzoekers neergelegd, waarbij in deze bepaling uitdrukkelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds – in lid 1 – de

waarborgen die enkel gelden ten aanzien van de procedures van hoofdstuk III van deze richtlijn („Procedures in eerste aanleg"), en anderzijds – in lid 2 – de waarborgen die gelden ten aanzien van de procedures van hoofdstuk V van die richtlijn („Beroepsprocedures"). Hoewel in artikel 12, lid 2, van richtlijn 2013/32 wordt gepreciseerd dat „[d]e lidstaten [ervoor] zorgen [...] dat [...] voor alle verzoekers waarborgen gelden welke gelijkwaardig zijn aan de in lid 1, onder b) tot en met e), vermelde waarborgen", behoort het recht van de verzoeker om tijdens een mondelinge behandeling opmerkingen te maken, niet tot die limitatief opgesomde waarborgen.

26 In de tweede plaats legt het eveneens in hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 opgenomen artikel 14 de beslissingsautoriteit weliswaar de verplichting op om – alvorens een beslissing te nemen – de verzoeker in de gelegenheid te stellen over zijn verzoek om internationale bescherming persoonlijk te worden gehoord door een daartoe naar nationaal recht bevoegde persoon, maar uit de bewoordingen zelf van die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32, vloeit voort dat zij uitsluitend is gericht tot de autoriteit die belast is met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en die bevoegd is om daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen, zodat zij niet van toepassing is op beroepsprocedures.

27 In de derde plaats bepaalt artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 – dat is opgenomen in hoofdstuk III ervan („Procedures in eerste aanleg") – dat deze procedures in beginsel moeten worden afgerond binnen zes maanden na de indiening van het verzoek, onverminderd de mogelijkheid tot verlenging van deze termijn om de in artikel 31, leden 3 en 4, van die richtlijn omschreven redenen. Artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32 staat de lidstaten toe om – in de gevallen die in deze bepaling limitatief worden opgesomd – te bepalen dat de behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van deze richtlijn wordt versneld dan wel aan de grens of in transitzones wordt gevoerd. Van deze mogelijkheid kunnen de lidstaten onder meer gebruikmaken wanneer de verzoeker slechts feiten heeft aangevoerd die niet ter zake doen om uit te maken of hij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet op grond van richtlijn 2011/95.

28 In de vierde en laatste plaats voorziet artikel 46 van richtlijn 2013/32 – dat de enige bepaling van hoofdstuk V van deze richtlijn („Beroepsprocedures") vormt – in het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie tegen beslissingen houdende afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, daaronder begrepen beslissingen waarbij het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is verklaard. Teneinde dat recht te eerbiedigen, moeten de lidstaten krachtens artikel 46, lid 3, van die richtlijn ervoor zorgen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden omvat, met inbegrip van – indien van toepassing – een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming op grond van richtlijn 2011/95, zulks op zijn minst in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie in eerste aanleg. Noch krachtens artikel 46 van richtlijn 2013/32 noch krachtens enige andere bepaling ervan moet de betrokkene evenwel worden gehoord door de rechter bij wie het rechtsmiddel is ingesteld.

29 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof aan de rechterlijke instanties van de lidstaten staat om – overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking – de rechterlijke bescherming te verzekeren van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht. Bovendien wordt de lidstaten bij artikel 19, lid 1, VEU de verplichting opgelegd te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren (arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 50, en – in die zin – arrest van 9 februari 2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Deze aan de lidstaten opgelegde verplichting komt overeen met het recht dat is erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), met als opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht". Krachtens deze

bepaling heeft eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zie in die zin arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 44).

31 Derhalve moeten de kenmerken van het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt [zie naar analogie – met betrekking tot artikel 39 van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13) – arrest van 17 december 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punt 51].

32 Dat beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht, bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder met name de rechten van verdediging, het beginsel van „equality of arms", het recht op toegang tot de rechter en het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen (arrest van 6 november 2012, Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, punt 48).

33 Wat ten eerste de in hoofdstuk III van richtlijn 2013/32 bedoelde procedures in eerste aanleg betreft, zij eraan herinnerd dat de verplichting tot eerbiediging van de rechten van verdediging van de adressaten van besluiten die de belangen van deze adressaten aanmerkelijk raken, in beginsel rust op de overheden van de lidstaten wanneer deze maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen (arresten van 10 september 2013, G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 35, en 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 40).

34 Meer bepaald heeft het Hof geoordeeld dat het recht om in elke procedure te worden gehoord – dat integraal deel uitmaakt van de eerbiediging van de rechten van verdediging als algemeen beginsel van het Unierecht – waarborgt dat eenieder in een administratieve procedure naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar kan maken voordat enig besluit wordt vastgesteld dat zijn belangen ongunstig kan beïnvloeden (zie in die zin arresten van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 34 en 36, en 9 februari 2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, punten 25 en 31).

35 In dit verband heeft de regel dat de adressaat van een bezwarend besluit in de gelegenheid moet worden gesteld zijn opmerkingen te maken voordat dit besluit wordt vastgesteld, met name tot doel hem de mogelijkheid te bieden een onjuistheid recht te zetten of feiten betreffende zijn persoonlijke situatie aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt vastgesteld, niet wordt vastgesteld of een bepaalde inhoud heeft (zie in die zin arresten van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 47, en 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Wat ten tweede de in hoofdstuk V van richtlijn 2013/32 bedoelde beroepsprocedures betreft, moet de nationale rechter de gegrondheid kunnen toetsen van de redenen op grond waarvan een bevoegde administratieve autoriteit het verzoek om internationale bescherming heeft aangemerkt als ongegrond of frauduleus, teneinde een doeltreffende uitoefening van het recht op een dergelijk rechtsmiddel te waarborgen (zie naar analogie, met betrekking tot richtlijn 2005/85, arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, punt 61).

37 In casu dient te worden vastgesteld dat de rechten van verdediging – die deel uitmaken van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming – worden beperkt doordat de verzoeker niet wordt gehoord in een beroepsprocedure als bedoeld in hoofdstuk V van richtlijn 2013/32.

38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn grondrechten zoals de eerbiediging van de rechten van verdediging – daaronder begrepen het recht om te worden gehoord – evenwel niet absoluut, maar kunnen zij onderhevig zijn aan beperkingen mits deze daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang die met de in het geding zijnde maatregel worden nagestreefd, en uit het oogpunt van het nagestreefde doel geen onevenredige en onduldbare ingreep vormen waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie in die zin arresten van 10 september 2013, G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 33; 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 43, en 7 juli 2016, Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, punt 37).

39 De uitlegging van het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht om te worden gehoord volgens welke dit recht niet absoluut is, vindt steun in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM"), in het licht waarvan dat artikel 47 moet worden uitgelegd daar de eerste en de tweede alinea ervan overeenkomen met artikel 6, lid 1, en artikel 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (arrest van 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, punten 40 en 41 alsook aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 In dit verband heeft het Hof reeds opgemerkt dat artikel 6, lid 1, van dat verdrag noch een absolute verplichting oplegt om een openbare terechtzitting te houden noch dwingend voorschrijft om in alle procedures een terechtzitting te houden, en geoordeeld dat een dergelijke verplichting evenmin voortvloeit uit artikel 47, tweede alinea, van het Handvest of uit enige andere bepaling daarvan (arrest van 4 juni 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissie, C-682/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:356, punt 44, onder verwijzing naar het arrest van het EHRM van 23 november 2006, Jussila tegen Finland, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, punt 41).

41 Overigens heeft het Hof ook geoordeeld dat het bestaan van een schending van de rechten van verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, met name de aard van de handeling in kwestie, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie regelen (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102, alsook – in die zin – arrest van 9 februari 2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, punt 33).

42 In casu moet de uit artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 voortvloeiende verplichting van de bevoegde rechter om een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden te verrichten, worden uitgelegd in de context van de gehele door deze richtlijn geregelde procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, rekening houdend met het feit dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de beroepsprocedure voor een rechter en de daaraan voorafgaande procedure in eerste aanleg, tijdens welke de verzoeker overeenkomstig artikel 14 van die richtlijn in de gelegenheid moet worden gesteld persoonlijk te worden gehoord over zijn verzoek om internationale bescherming.

43 In dit verband dient te worden vastgesteld dat het verslag of de schriftelijke weergave van elk persoonlijk onderhoud met een verzoeker overeenkomstig artikel 17, lid 2, van richtlijn 2013/32 aan het dossier moet worden toegevoegd, zodat de inhoud van dat verslag of van die schriftelijke weergave voor de bevoegde rechter een belangrijk beoordelingselement vormt wanneer hij het in artikel 46, lid 3, van die richtlijn bedoelde volledige en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden verricht.

44 Bijgevolg moet, zoals de advocaat-generaal in de punten 58 en 59 alsook 65 tot en met 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de noodzaak voor de rechter bij wie het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel is ingesteld, om de verzoeker te horen, worden beoordeeld in het licht van de op die rechter rustende verplichting om het in artikel 46, lid 3, van die richtlijn bedoelde volledige en ex nunc onderzoek te verrichten met het oog op de effectieve rechterlijke bescherming van de rechten

en belangen van de verzoeker. Enkel indien die rechter zich in staat acht een dergelijk onderzoek te verrichten op basis van uitsluitend de gegevens van het dossier, waaronder in voorkomend geval het verslag of de schriftelijke weergave van het persoonlijke onderhoud met de verzoeker tijdens de procedure in eerste aanleg, kan hij beslissen de verzoeker niet te horen in het kader van het bij hem ingestelde rechtsmiddel. In die omstandigheden dient de mogelijkheid om de betrokkene niet te horen namelijk het in overweging 18 van richtlijn 2013/32 vermelde belang van zowel de lidstaten als de verzoekers dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen over verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

45 Indien de rechter bij wie het rechtsmiddel is ingesteld, van oordeel is dat het geboden is de verzoeker te horen om het vereiste volledige en ex nunc onderzoek te kunnen verrichten, vormt een dergelijke beslissing om de betrokkene te horen, daarentegen een procedurele handeling waarvan hij niet kan afzien om de in overweging 20 van richtlijn 2013/32 bedoelde redenen van snelheid. Zoals de advocaat-generaal in punt 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt, staat deze overweging de lidstaten namelijk weliswaar toe om in bepaalde gevallen – en inzonderheid wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is – de behandelingsprocedure te versnellen, maar geenszins om procedurele handelingen achterwege te laten die nodig zijn om het recht van de verzoeker op effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

46 In geval van een kennelijk ongegrond verzoek in de zin van artikel 32, lid 2, van richtlijn 2013/32 – zoals het verzoek dat in het hoofdgeding aan de orde is – voldoet de rechter bij wie het rechtsmiddel is ingesteld, in beginsel aan zijn verplichting om het in artikel 46, lid 3, van die richtlijn bedoelde volledige en ex nunc onderzoek te verrichten, wanneer hij rekening houdt met de hem overgelegde stukken en met de objectieve gegevens in het administratieve dossier van de procedure in eerste aanleg, waaronder in voorkomend geval het verslag of de opname van het persoonlijke onderhoud dat in het kader van die procedure heeft plaatsgevonden.

47 Deze vaststelling vindt steun in de rechtspraak van het EHRM, volgens welke geen terechtzitting hoeft te worden gehouden wanneer de zaak geen feitelijke of juridische vraagstukken oproept die niet naar behoren kunnen worden opgelost op basis van het dossier en de schriftelijke opmerkingen van de partijen (arrest van 4 juni 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissie, C-682/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:356, punt 46, onder verwijzing naar het arrest van het EHRM van 12 november 2002, Döry tegen Zweden, CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, punt 37).

48 Voorts legt artikel 46 van richtlijn 2013/32 de rechter bij wie een rechtsmiddel is ingesteld tegen een beslissing houdende afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, weliswaar niet de verplichting op om de verzoeker onder alle omstandigheden te horen, maar die bepaling staat de nationale wetgever niet toe om die rechter te beletten de betrokkene te horen wanneer hij heeft geoordeeld dat de informatie die is verzameld tijdens het persoonlijke onderhoud dat in de loop van de procedure in eerste aanleg heeft plaatsgevonden, niet volstaat, en hij het daarom voor het in artikel 46, lid 3, van die richtlijn bedoelde volledige en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden nodig acht om de betrokkene te horen.

49 Gelet op een en ander moet richtlijn 2013/32 – met name de artikelen 12, 14, 31 en 46 ervan, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest – aldus worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staat dat de nationale rechter bij wie een rechtsmiddel is ingesteld tegen de beslissing houdende afwijzing van een kennelijk ongegrond verzoek om internationale bescherming, dat rechtsmiddel verwerpt zonder de verzoeker te horen, wanneer de feitelijke omstandigheden geen ruimte laten voor enige twijfel over de gegrondheid van die beslissing, op voorwaarde dat de verzoeker aanvankelijk overeenkomstig artikel 14 van die richtlijn in de gelegenheid is gesteld persoonlijk te worden gehoord over zijn verzoek om internationale bescherming, en dat het verslag of de schriftelijke weergave van dit persoonlijke onderhoud, zo dit heeft plaatsgevonden, overeenkomstig artikel 17, lid 2, van die richtlijn aan het dossier is toegevoegd, alsmede op voorwaarde dat de rechter bij wie het rechtsmiddel is

ingesteld, indien hij dit nodig acht kan gelasten dat de betrokkene wordt gehoord voor het in artikel 46, lid 3, van die richtlijn bedoelde volledige en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden.

Kosten

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – met name de artikelen 12, 14, 31 en 46 ervan, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – moet aldus worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staat dat de nationale rechter bij wie een rechtsmiddel is ingesteld tegen de beslissing houdende afwijzing van een kennelijk ongegrond verzoek om internationale bescherming, dat rechtsmiddel verwerpt zonder de verzoeker te horen, wanneer de feitelijke omstandigheden geen ruimte laten voor enige twijfel over de gegrondheid van die beslissing, op voorwaarde dat de verzoeker aanvankelijk overeenkomstig artikel 14 van die richtlijn in de gelegenheid is gesteld persoonlijk te worden gehoord over zijn verzoek om internationale bescherming, en dat het verslag of de schriftelijke weergave van dit persoonlijke onderhoud, zo dit heeft plaatsgevonden, overeenkomstig artikel 17, lid 2, van die richtlijn aan het dossier is toegevoegd, alsmede op voorwaarde dat de rechter bij wie het rechtsmiddel is ingesteld, indien hij dit nodig acht kan gelasten dat de betrokkene wordt gehoord voor het in artikel 46, lid 3, van die richtlijn bedoelde volledige en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden.

ondertekeningen