Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Direktiva 2013/32/EU – Članci 12., 14., 31. i 46. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Mogućnost donošenja sudske odluke bez saslušanja podnositelja zahtjeva”

U predmetu C-348/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Milano (sud u Milanu, Italija), odlukom od 14. lipnja 2016., koju je Sud zaprimio 22. lipnja 2016., u postupku

Moussa Sacko

protiv

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal (izvjestitelj), A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za M. Sacka, S. Santilli, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. D’Ascie, *avvocato dello Stato*,

– za belgijsku vladu, C. Pochet i M. Jacobs, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, J. Vláčil i M. Smolek, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, D. Colas i E. Armoët, u svojstvu agenata,

– za mađarsku vladu, M. M. Tátrai, M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: talijanski

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i C. Cattabriga, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. travnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 12., 14., 31. i 46. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.)

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Mousse Sacka, malijskog državljanina, i Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano (Teritorijalno povjerenstvo za priznavanje međunarodne zaštite u Milanu, Italija; u daljnjem tekstu: Teritorijalno povjerenstvo) u vezi s odbijanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je imenovani podnio tom tijelu u smislu članka 2. točke (b) Direktive 2013/32.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U Direktivi 2013/32 utvrđuju se zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.).

4 U uvodnim izjavama 18. i 20. Direktive 2013/32 određeno je:

„(18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.”

[…]

„(20) U dobro utvrđenim okolnostima, kada se smatra da je zahtjev neosnovan ili kada postoje ozbiljni razlozi u pogledu državne sigurnosti ili javnog reda, države članice bi trebale imati mogućnost ubrzanja postupka razmatranja, posebno uvođenjem kraćih, ali razumnih rokova za određene postupovne radnje, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi, te učinkovit pristup podnositelja zahtjeva do osnovnih načela i jamstava iz ove direktive.”

5 Njezin članak 2., naslovljen „Definicije”, glasi:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(c) ‚podnositelj zahtjeva' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka;

[…]

(f) ‚tijelo odlučivanja' znači nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima;

[…]"

6 U članku 12. spomenute direktive, koji nosi naslov „Jamstva za podnositelje zahtjeva" i nalazi se u njezinu poglavlju II., naslovljenom „Temeljna načela i jamstva", propisano je:

„1. U pogledu postupaka iz poglavlja III., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju sljedeća jamstva:

[…]

(b) za iznošenje svojeg slučaja pred nadležnim tijelima, prema potrebi im se osiguravaju usluge prevoditelja. Države članice razmatraju je li potrebno omogućiti te usluge, a svakako onda kada se podnositelj zahtjeva ima pozvati na razgovor iz članaka 14. do 17. i 34., a ako bez takvih usluga nije moguće ostvariti odgovarajuću komunikaciju. U tom slučaju i u ostalim slučajevima kada nadležna tijela pozovu tražitelja, ove se usluge financiraju iz javnih fondova;

(c) ne smije im se uskratiti mogućnost komuniciranja s [Uredom visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)] ili s bilo kojom drugom organizacijom koja osigurava pravno savjetovanje ili drugo savjetovanje u skladu s pravom određene države članice;

(d) njima samima te, ako je potrebno, njihovim pravnim ili drugim savjetnicima u skladu s člankom 23. stavkom 1., dozvoljava se pristup informacijama iz članka 10. stavka 3. točke (b), te informacijama koja daju stručnjaci iz članka 10. stavka 3. točke (d), kada je tijelo odlučivanja uzelo te informacije u razmatranje u svrhu donošenja odluke o njihovom zahtjevu;

(e) tijelo odlučivanja im u razumnom roku daje obavijest o odluci povodom njihovog zahtjeva. Ako podnositelja zahtjeva zastupa pravni ili drugi savjetnik, države članice mogu odlučiti dati obavijest o odluci njemu ili njoj, umjesto podnositelju zahtjeva;

[…]

2. U pogledu postupaka iz poglavlja V., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju jamstva koja su jednaka onima iz stavka 1. točaka od (b) do (e)."

7 Članak 14. te direktive, pod naslovom „Osobni razgovor", propisuje u stavku 1.:

„Prije nego što tijelo odlučivanja donese odluku, podnositelj zahtjeva ima mogućnost osobnog razgovora o svom zahtjevu za međunarodnu zaštitu s osobom koja je prema nacionalnom pravu nadležna voditi takav razgovor. Osobne razgovore o predmetu zahtjeva za međunarodnu zaštitu vodi osoblje tijela odlučivanja. Ovaj podstavak ne dovodi u pitanje članak 42. stavak 2. točku (b)."

8 U skladu s člankom 17. Direktive 2013/32, naslovljenom „Zapisnik i snimanje osobnog razgovora":

„1. Države članice osiguravaju da se o svakom osobnom razgovoru sastavlja detaljan i stvaran zapisnik koji sadržava sve bitne elemente ili da se osobni razgovor zapiše u obliku transkripta.

2. Države članice mogu predvidjeti zvučno ili audiovizualno snimanje osobnog razgovora. Kada se obavlja takvo snimanje, države članice osiguravaju da snimka ili transkript tog razgovora budu dostupni u vezi s predmetom podnositelja zahtjeva.

[…]”

9 U članku 31. te direktive, koji nosi naslov „Postupak razmatranja” i nalazi se na početku poglavlja III., naslovljenog „Prvostupanjski postupci”, propisano je:

„1. Države članice obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u postupku razmatranja u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

2. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja što prije zaključi ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

3. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva.

[…]

8. Države članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:

(a) je podnositelj zahtjeva prilikom podnošenja svog zahtjeva i činjenica pokrenuo samo pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjavaju li on ili ona uvjete kao ovlaštenici međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95]; ili

(b) podnositelj zahtjeva dolazi iz zemlje porijekla za potrebe ove direktive; ili

(c) tražitelj je obmanuo nadležna tijela davanjem lažnih informacija ili dokumenata ili prešućivanjem relevantnih informacija ili dokumenata u vezi sa svojim identitetom i/ili državljanstvom, koji bi mogli negativno utjecati na odluku; ili

(d) je vjerojatno da je podnositelj zahtjeva zlonamjerno uništio ili otuđio osobnu ili putnu ispravu koja bi pomogla prilikom utvrđivanja njegovog identiteta ili državljanstva; ili

(e) je podnositelj zahtjeva dao očigledno nedosljedne i suprotne, očigledno lažne ili očigledno slabo vjerojatne izjave koje su u suprotnosti s dovoljno provjerenim informacijama o državi porijekla, zbog čega je njegov zahtjev očigledno neuvjerljiv u pogledu tvrdnje da on ili ona ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju [2011/95]; ili

(f) je podnositelj zahtjeva uložio naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji nije dopušten u skladu s člankom 40. stavkom 5.; ili

(g) je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili neposredne odluke na temelju koje bi mogao biti otklonjen; ili

(h) je podnositelj zahtjeva nezakonito ušao na državno područje države članice ili produžio svoj boravak te se bez pravoga razloga nije javio tijelima ni podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u najkraćem vremenu, ovisno o okolnostima svojeg ulaska; ili

(i) podnositelj zahtjeva odbija ispuniti obvezu davanja otisaka svojih prstiju […]; ili

(j) se podnositelj zahtjeva može iz ozbiljnih razloga smatrati opasnošću za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice, ili ako je podnositelj zahtjeva iz ozbiljnih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu bio prisilno protjeran.

[…]”

10 Na temelju članka 32. stavka 2. Direktive 2013/32:

„U slučajevima neosnovanih zahtjeva na koje se primjenjuje neka od okolnosti iz članka 31. stavka 8., države članice mogu smatrati zahtjev očigledno neosnovanim ako je kao takav definiran nacionalnim zakonodavstvom.”

11 U članku 46. te direktive, koji nosi naslov „Pravo na učinkoviti pravni lijek” i jedina je odredba njezina poglavlja V., naslovljenog „Žalbeni postupci”, propisano je:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv:

(a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:
i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;
ii. o nedopuštenosti zahtjeva u skladu s člankom 33. stavkom 2.;
iii. donesenu na granici ili u tranzitnim zonama države članice, kako je opisano u članku 43. stavku 1.;
iv. [da se] ne provede razmatranje u skladu s člankom 39.;

(b) odbijanja ponovnog pokretanja postupka razmatranja zahtjeva nakon njegova prekida u skladu s člancima 27. i 28.;

(c) odluke o oduzimanju međunarodne zaštite u skladu s člankom 45.

[…]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da [se] [djelotvornim] pravni[m] lijek[om] u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[e] [kako] činjeničn[a] [tako] i pravn[a] pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

[…]”

Talijansko pravo

12 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da talijansko prvo predviđa u postupcima međunarodne zaštite upravnu fazu u okviru koje stručno povjerenstvo razmatra zahtjeve, što uključuje saslušanje podnositelja, i sudsku fazu, tijekom koje nezadovoljni podnositelj zahtjeva može osporavati negativnu odluku upravnog tijela.

13 Sud koji je uputio zahtjev napominje da u sudskoj fazi postupka sudac može odbiti ili prihvatiti pravni lijek, pri čemu saslušanje njegova podnositelja nije potrebno ako je to već učinilo nadležno upravno tijelo za potrebe postupka razmatranja. To rješenje osobito se može primijeniti u slučaju očito neosnovanog zahtjeva.

14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se navedeno tumačenje mjerodavnih nacionalnih pravila temelji na, među ostalim, članku 19. 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 del 18 giugno 2009, n. 69 (Zakonodavni dekret br. 150 o dodatnim odredbama uz Zakonik o građanskom postupku koje se tiču skraćivanja i pojednostavljenja građanskih parničnih postupaka, u smislu članka 54. Zakona br. 69 od 18. lipnja 2009.), od 1. rujna 2011. (GURI br. 220 od 21. rujna 2011.), kako je izmijenjen s 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 (Zakonodavni dekret br. 142 o provedbi Direktive 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i Direktive 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite), od 18. kolovoza 2015. (GURI br. 214 od 15. rujna 2015.; u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 150/2011).

15 U članku 19. stavku 9. Zakonodavnog dekreta br. 150/2011 određeno je:

„Sud, na temelju podataka kojima raspolaže u trenutku odlučivanja, u roku od šest mjeseci od podnošenja tužbe donosi odluku kojom odbija tužbu ili tužitelju priznaje status izbjeglice ili osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita."

16 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, sud može neposredno odbiti ili prihvatiti tužbu, osobito ako smatra da elementi već priloženi spisu vode prema rješenju koje novo tužiteljevo saslušanje ne može promijeniti.

17 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu napominje da je njegovo tumačenje potvrdio Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) koji je u rješenju od 8. lipnja 2016. ocijenio da „u postupcima međunarodne zaštite sud nije dužan predvidjeti saslušanje tražitelja azila".

Glavni postupak i prethodno pitanje

18 Nakon što je 20. ožujka 2015. stigao u Italiju, M. Sacko odmah je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dana 10. ožujka 2016. Teritorijalno povjerenstvo u sklopu Prefetture di Milano (milanska prefektura, Italija) saslušalo je M. Sacka o okolnostima u kojima je podnio taj zahtjev i razlozima za njegovo podnošenje. Saslušanje je pokazalo da je M. Sacko napustio Mali zbog ozbiljnog pogoršanja osobne financijske situacije.

19 Upravnom odlukom koja je zainteresiranom dostavljena 5. travnja 2016. Teritorijalno povjerenstvo odbilo je zahtjev za međunarodnu zaštitu što ga je podnio M. Sacko i uskratilo mu status izbjeglice odnosno korisnika supsidijarne zaštite, ističući da su razlozi za podnošenje zahtjeva bili isključivo ekonomski, a ne povezani s postojanjem progona.

20 M. Sacko je 3. svibnja 2016. pred sudom koji je uputio zahtjev podnio tužbu za poništenje te odluke, ponavljajući razloge iz zahtjeva za međunarodnu zaštitu i općenito opisujući stanje u Maliju, ne objašnjavajući pritom na koji je način ono utjecalo na njegovu osobnu situaciju.

21 Sud koji je uputio zahtjev napominje da namjerava odbiti tužbu M. Sacka kao očito neosnovanu, bez njegova prethodnog saslušanja.

22 Međutim, budući da dvoji o sukladnosti takvog rješenja s pravom Unije, osobito s člancima 12., 14., 31. i 46. Direktive 2013/32, Tribunale di Milano (sud u Milanu, Italija) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li Direktivu 2013/32 (osobito članke 12., 14., 31. i 46.) tumačiti na način da je njome dopušten postupak poput talijanskog (članak 19. stavak 9. Zakonodavnog dekreta br. 150/2011), u kojemu je sudu kojem se obratio tražitelj azila – čiji je zahtjev po završetku punog ispitnog postupka sa saslušanjem odbilo upravno tijelo nadležno za ispitivanje zahtjeva za azil – dopušteno izravno odbaciti pravni lijek podnesen sudu a da ne mora ponovno saslušati samog tražitelja azila, u slučaju kad je taj pravni lijek očito neosnovan te stoga nema nikakve mogućnosti pobijanja odluke upravnog tijela?”

Prethodno pitanje

23 Svojim prethodnim pitanjem Tribunale di Milano (sud u Milanu) u biti pita treba li Direktivu 2013/32, a osobito njezine članke 12., 14., 31. i 46., tumačiti na način da joj se protivi to da nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju očito neosnovanog zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbije taj pravni lijek bez saslušanja podnositelja zahtjeva, osobito kada su ga već saslušala upravna tijela i kada činjenične okolnosti ne ostavljaju mjesta nikakvoj sumnji u osnovanost spomenute odluke o odbijanju.

24 Prije svega valja istaknuti da – kao što to naglašava sud koji je uputio zahtjev – nijedna od odredbi čije se tumačenje traži izričito ne nalaže sudu koji postupa po pravnom lijeku iz članka 46. Direktive 2013/32 da u okviru tog postupka provede saslušanje.

25 Naime, kao prvo, članak 12. Direktive 2013/32, koji se nalazi u njezinu poglavlju II., naslovljenom „Temeljna načela i jamstva”, propisuje jamstva koja uživaju podnositelji zahtjeva i izričito razlikuje, s jedne strane, u svojem stavku 1., jamstva koja se primjenjuju samo na postupke iz poglavlja III. te direktive, naslovljenog „Prvostupanjski postupci”, i, s druge strane, u svojem stavku 2., jamstva koja se primjenjuju u postupcima predviđenima u poglavlju V. spomenute direktive, naslovljenom „Žalbeni postupci”. Iako je u članku 12. stavku 2. te direktive naglašeno da „države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju jamstva koja su jednaka onima iz stavka 1. točaka (b) do (e)”, pravo podnositelja zahtjeva da podnese svoja očitovanja u okviru usmenog postupka ne nalazi se među iscrpno navedenim jamstvima.

26 Kao drugo, točno je da članak 14. Direktive 2013/32, koji se također nalazi u njezinu poglavlju II., nalaže tijelu odgovornom za donošenje odluke da podnositelju prethodno omogući osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu s osobom koja je prema nacionalnom pravu nadležna voditi takav razgovor. Međutim, iz samog teksta te odredbe, zajedno s člankom 2. točkom (f) Direktive 2013/32, proizlazi da je ta obveza upućena isključivo tijelu odgovornom za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i nadležnom da se u prvom stupnju o njima izjašnjava te se, dakle, ne primjenjuje na žalbene postupke.

27 Kao treće, članak 31. stavak 3. Direktive 2013/32, koji se nalazi u njezinu poglavlju III., naslovljenom „Prvostupanjski postupci”, propisuje da se ti postupci moraju načelno završiti u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva, ne zadirući time u mogućnost produljenja spomenutog roka zbog razloga opisanih u članku 31. stavcima 3. i 4. te direktive. Njezin članak 31. stavak 8. dopušta državama članicama da u slučajevima koji su iscrpno navedeni odluče ubrzati postupke razmatranja ili ih provoditi na granicama ili u tranzitnim zonama, uz poštovanje temeljnih načela i jamstava iz poglavlja II. te direktive. Jednako je tako i, među ostalim, u slučaju u kojem je podnositelj zahtjeva istaknuo samo ona pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjava li on uvjete za priznavanje međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95.

28 Kao četvrto i posljednje, članak 46. Direktive 2013/32, kao jedina odredba njezina poglavlja V., naslovljenog „Žalbeni postupci”, predviđa pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući odluke kojima se zahtjev proglašava očito nedopuštenim ili neosnovanim. Da bi se uskladile s tim pravom, države članice moraju na temelju članka 46. stavka 3. spomenute direktive osigurati da se djelotvornim pravnim lijekom u potpunosti i *ex nunc* razmotre i činjenična i pravna pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom. Međutim, ni članak 46. Direktive 2013/32 ni bilo koja druga njezina odredba ne predviđaju provođenje saslušanja pred sudom koji odlučuje o pravnom lijeku.

29 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj praksi Suda, na sudovima država članica da u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, osiguraju sudsku zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije, pri čemu članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije (presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 50., i u tom smislu presuda od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 30. i navedena sudska praksa).

30 Ta obveza država članica odgovara pravu utvrđenom u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), naslovljenom „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, prema kojem svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 44.).

31 Iz toga slijedi da značajke pravnog sredstva predviđenog člankom 46. Direktive 2013/32 moraju biti određene sukladno članku 47. Povelje, koji predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite (vidjeti po analogiji, u pogledu članka 39. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.), presudu od 17. prosinca 2015., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, t. 51.).

32 Spomenuto načelo djelotvorne sudske zaštite prava koje pojedinci uživaju na temelju prava Unije sastoji se od različitih elemenata među kojima su osobito prava obrane, načelo jednakosti oružja, pravo na pristup sudu i pravo biti savjetovan, branjen i zastupan (presuda od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 48.).

33 Kada je, s jedne strane, riječ o prvostupanjskim postupcima predviđenima u poglavlju III. Direktive 2013/32, valja podsjetiti da obveza poštovanja prava na obranu adresata odluka koje značajno utječu na njihove interese u načelu se također nalaže administracijama država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u polje primjene prava Unije (presude od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 35., i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 40.).

34 Konkretno, Sud je ocijenio da je pravo na saslušanje u bilo kojem postupku – kao element poštovanja prava obrane – opće načelo prava Unije koje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 34. i 36., i od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 25. i 31.).

35 U tom pogledu pravilo, prema kojem adresat odluke koja na njega negativno utječe mora imati mogućnost iznijeti svoje očitovanje prije njezina donošenja, ima za cilj, među ostalim, to da on može ispraviti pogrešku ili iznijeti informacije u pogledu svoje osobne situacije, a koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti u tom smislu presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 47., i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 37. i navedena sudska praksa).

36 Kada je, s druge strane, riječ o postupcima po pravnim lijekovima iz poglavlja V. Direktive 2013/32, da bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje prava na te lijekove, nacionalni sud mora imati mogućnost provjeriti osnovanost razloga na temelju kojih je nadležno upravno tijelo odlučilo da je zahtjev za međunarodnu zaštitu neosnovan ili zloupotrijebljen (vidjeti po analogiji, u pogledu Direktive 2005/85, presudu od 28. srpnja 2011., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, t. 61.).

37 U predmetnom slučaju, valja konstatirati da se neodržavanjem saslušanja podnositelja zahtjeva u žalbenom postupku poput onog iz poglavlja V. Direktive 2013/32 ograničavaju prava obrane kao sastavni dio načela djelotvorne sudske zaštite, utvrđenog u članku 47. Povelje.

38 Međutim, prema ustaljenoj praksi Suda, temeljna prava, kao što je poštovanje prava obrane, među kojima je i pravo na saslušanje, nisu apsolutni prerogativi, nego mogu sadržavati ograničenja, pod uvjetom da ona stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu kojima služi predmetni propis i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo zadiranje koje dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presude od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 33.; od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 43., i od 7. srpnja 2016., Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, t. 37.).

39 Tumačenje prava na saslušanje, zajamčenog člankom 47. Povelje, prema kojem ono nije apsolutno, potvrđuje sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, na temelju koje valja tumačiti spomenuti članak, s obzirom na to da njegov prvi i drugi stavak odgovaraju članku 6. stavku 1. i članku 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (presuda od 30. lipnja 2016., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, t. 40. i 41. i navedena sudska praksa).

40 U tom pogledu Sud je već istaknuo da članak 6. stavak 1. te konvencije ne nalaže apsolutnu obvezu saslušanja i ne zahtijeva nužno njegovo provođenje u svim postupcima te je ocijenio da, jednako tako, ni članak 47. drugi stavak Povelje ni bilo koja druga njezina odredba ne nalažu takvu obvezu (presuda od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija, C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 44., u kojoj se upućuje na presudu ESLJP-a od 23. studenoga 2006., Jussila protiv Finske, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, t. 41.).

41 Sud je također presudio da postojanje povrede prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu treba ocjenjivati s obzirom na posebne okolnosti svakog slučaja, a osobito s obzirom na prirodu akta o kojem je riječ, kontekst u kojem je on donesen i pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 102., i u tom smislu presuda od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 33.).

42 U predmetnom slučaju, obvezu nadležnog suda iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 da u potpunosti i *ex nunc* razmotri i činjenična i pravna pitanja treba tumačiti u kontekstu cjelokupnog postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu uređenog tom direktivom, vodeći računa o postojanju uske povezanosti između postupka koji se vodi pred sudom po pravnom lijeku i prvostupanjskog postupka koji mu prethodi, a tijekom kojeg se podnositelju zahtjeva mora omogućiti osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu, u skladu s člankom 14. spomenute direktive.

43 U tom pogledu valja konstatirati da, s obzirom na to da zapisnik odnosno transkript svih osobnih razgovora s podnositeljem zahtjeva treba – u skladu s člankom 17. stavkom 2. Direktive 2013/32 – priložiti spisu, sadržaj tog zapisnika odnosno transkripta važan je element u ocjeni nadležnog suda kada on pristupa cjelovitom i *ex nunc* razmatranju i činjeničnih i pravnih pitanja, koje je predviđeno u članku 46. stavku 3. te direktive.

44 Prema tome – kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 58., 59. i 65. do 67 svojeg mišljenja – potrebu da sud koji odlučuje po pravnom lijeku iz članka 46. Direktive 2013/32 sasluša podnositelja zahtjeva valja ocjenjivati s obzirom na njegovu obvezu cjelovitog i *ex nunc* razmatranja zahtjeva u skladu s člankom 46. stavkom 3. te direktive, a kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita prava i interesa podnositelja zahtjeva. Samo onda kada spomenuti sud ocijeni da to razmatranje može provesti na temelju samih podataka iz spisa uključujući, prema potrebi, zapisnik odnosno transkript osobnog razgovora s podnositeljem zahtjeva održan u prvostupanjskom postupku, on može odlučiti da neće provoditi njegovo saslušanje u okviru postupka po pravnom lijeku koji mu je podnesen. Naime, u takvim okolnostima mogućnost neodržavanja saslušanja odgovara interesu država članica i podnositelja zahtjeva, navedenom u uvodnoj izjavi 18. spomenute direktive, da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.

45 Suprotno tomu, ako sud kojemu je podnesen pravni lijek ocijeni da se saslušanje podnositelja zahtjeva nameće s osnove propisanog cjelovitog i *ex nunc* razmatranja, to saslušanje – koje će naložiti spomenuti sud – čini formalnost koju ne može zanemariti zbog razloga hitnosti iz uvodne izjave 20. Direktive 2013/32. Naime, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 67. svojeg mišljenja, iako ta uvodna izjava državama članicama dopušta da u određenim slučajevima ubrzaju postupak razmatranja, osobito kada se zahtjev pokaže neosnovanim, ona ne ovlašćuje na ukidanje formalnosti koje su potrebne da bi se podnositelju pravnog lijeka zajamčilo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

46 U slučaju očito neosnovanog zahtjeva u smislu članka 32. stavka 2. Direktive 2013/32, poput onog o kojem je riječ u ovom postupku, obveza suda da provede cjelovito i *ex nunc* razmatranje iz članka 46. stavka 3. te direktive načelno je zadovoljena kada taj sud uzme u obzir podneske pred sudom koji odlučuje o pravnom lijeku kao i objektivne podatke iz upravnog spisa nastalog u prvostupanjskom postupku uključujući, prema potrebi, zapisnik s osobnog razgovora održanog u okviru tog postupka odnosno snimak tog razgovora.

47 Taj zaključak potvrđuje sudska praksa Europskog suda za ljudska prava prema kojoj održavanje saslušanja nije potrebno ako se u predmetu ne otvaraju činjenična ili pravna pitanja koja nije moguće odgovarajuće riješiti na temelju spisa i pisanih očitovanja stranaka (presuda od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija, C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 46., u kojoj se upućuje na presudu ESLJP-a od 12. studenoga 2002., Döry protiv Švedske, CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, t. 37.).

48 K tome, iako članak 46. Direktive 2013/32 ne nalaže sudu koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu da uvijek sasluša podnositelja zahtjeva, on ne ovlašćuje nacionalnog zakonodavca na to da spomenutom sudu zabrani mogućnost nalaganja saslušanja kada taj sud – smatrajući nedostatnima informacije prikupljene tijekom osobnog razgovora vođenog u prvostupanjskom postupku – ocijeni potrebnim organizirati takvo saslušanje radi cjelovitog i *ex nunc* razmatranja i činjeničnih i pravnih pitanja, u skladu s člankom 46. stavkom 3. te direktive.

49 S obzirom na prethodna razmatranja, Direktivu 2013/32, a osobito njezine članke 12., 14., 31. i 46., u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da joj se ne protivi to da nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju očito neosnovanog zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbije taj pravni lijek bez saslušanja podnositelja zahtjeva kada činjenične okolnosti ne ostavljaju mjesta nikakvoj sumnji u osnovanost te odluke, pod uvjetom da je, s jedne strane, u prvostupanjskom postupku podnositelju zahtjeva omogućen osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu, sukladno članku 14. te direktive, i da je zapisnik odnosno transkript tog razgovora, u slučaju njegova održavanja, priložen spisu u skladu s člankom 17. stavkom 2. navedene direktive i da, s druge strane, sud koji odlučuje o pravnom lijeku može naložiti održavanje navedenog razgovora ako ga ocijeni potrebnim za cjelovito i *ex nunc* razmatranje kako činjeničnih tako i pravnih pitanja, u skladu s člankom 46. stavkom 3. te direktive.

Troškovi

50 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Direktivu 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, a osobito njezine članke 12., 14., 31. i 46., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da joj se ne protivi to da nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju očito neosnovanog zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbije taj pravni lijek bez saslušanja podnositelja zahtjeva kada činjenične okolnosti ne ostavljaju mjesta nikakvoj sumnji u osnovanost te odluke, pod uvjetom da je, s jedne strane, u prvostupanjskom postupku podnositelju zahtjeva omogućen osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu, sukladno članku 14. te direktive, i da je zapisnik odnosno transkript tog razgovora, u slučaju njegova održavanja, priložen spisu u skladu s člankom 17. stavkom 2. navedene direktive, i da, s druge strane, sud koji odlučuje o pravnom lijeku može naložiti održavanje navedenog razgovora ako ga ocijeni potrebnim za cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjeničnih i pravnih pitanja, u skladu s člankom 46. stavkom 3. te direktive.

Potpisi