Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
LAILE MEDINE
od 6. veljače 2025. [1]

Predmet C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
protiv
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Upravni sud u Solunu, Grčka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Međunarodna zaštita – Direktiva 2013/32 – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Članak 46. – Pravo na učinkovit pravni lijek – Cjelovito i *ex nunc* razmatranje pravnog lijeka – Odluka kojom se pravni lijek odbija bez razmatranja njegova merituma – Situacija u kojoj se podnositelj zahtjeva nije osobno pojavio tijekom razmatranja svojeg pravnog lijeka pred nadležnim tijelom”

I. Uvod

1. Predmetni slučaj odnosi se na pravo podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na učinkovit pravni lijek, utvrđeno u članku 46. Direktive 2013/32/EU [2], protiv odluke kojom je njegov zahtjev odbijen. Konkretnije, on otvara pitanje protivi li se toj odredbi nacionalno zakonodavstvo koje primjenjuje presumpciju da podnositelj zahtjeva koji se nije osobno pojavio pred sudom koji razmatra njegov pravni lijek nije taj pravni lijek propisno podnio, zbog čega se pravni lijek odbija kao očito neosnovan bez razmatranja njegova merituma.

[1] Izvorni jezik: engleski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

[2] Direktiva 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. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

2. Poglavlje V. Direktive 2013/32, naslovljeno „Žalbeni postupci”, sadržava jedan članak, to jest članak 46. Taj članak, naslovljen „Pravo na učinkoviti pravni lijek”, predviđa sljedeće:

„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 [kojom je zahtjev u vezi sa statusom izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite proglašen neosnovanim];

[…]

3. Zbog [Radi] usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjenica i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU[3], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

4. Države članice utvrđuju razumne rokove i druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1. Rokovi ne smiju onemogućiti ili učiniti posebno teškim takvo ostvarivanje prava.

[…]

11. Države članice također mogu utvrditi u nacionalnom zakonodavstvu uvjete pod kojima se smatra da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svojeg pravnog lijeka prema stavku 1., kao i pravila o postupku koji se treba primjenjivati.”

B. Nacionalno pravo

1. Zakon 4375/2016

3. U članku 4. stavka 1. Nomosa 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)” (EE 2013., L 180), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis (Zakon 4375/2016 o organizaciji i funkcioniranju Službe za azil, Tijela za pravne lijekove i Službe za prihvat i identifikaciju, o

[3] Direktiva 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. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

osnivanju Glavnog tajništva za prihvat, usklađivanju grčkog zakonodavstva s odredbama [Direktive 2013/32], odredbama o zapošljavanju korisnika međunarodne zaštite i drugim odredbama) (FEK A' 51/3. travnja 2016.), kako je izmijenjen Nomosom 4399/2016 (u daljnjem tekstu: Zakon 4375/2016), ustanovljuju se neovisna povjerenstva za pravne lijekove. Imaju sjedište u Ateni i mjesnu nadležnost diljem Grčke [4]. Nadležna su za razmatranje pravnih lijekova koje podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu ulažu radi pravnog i meritornog razmatranja odluka Ypiresie Asylou (Služba za azil, Grčka) kojima su njihovi zahtjevi odbijeni u prvom stupnju. Odlukom ministra utvrđuje se broj tih povjerenstava.

2. Zakon 4636/2019

4. Direktive 2011/95 i 2013/32 prenesene su u grčki pravni poredak Nomosom 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles dia taxeis (Zakon 4636/2019 o međunarodnoj zaštiti i drugim odredbama; u daljnjem tekstu: Zakon 4636/2019) (FEK A' 169/1. studenoga 2019.), koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku.

5. Prema članku 92. stavku 1. točki (a) Zakona 4636/2019, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima pravo podnošenja upravnog pravnog lijeka [5] neovisnim povjerenstvima za pravne lijekove protiv prvostupanjske odluke kojom je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen kao neosnovan.

6. Nadalje, članak 97. stavak 2. Zakona 4636/2019 predviđa da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima obvezu osobnog pojavljivanja u postupcima pred neovisnim povjerenstvima za pravne lijekove. Jedini slučajevi u kojima se ne treba osobno pojaviti nabrojani su u članku 78. stavku 3. Riječ je o slučajevima u kojima podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu boravi u centru za prihvat ili boravak ili mu je određeno ograničenje kretanja ili obveza boravka na određenom mjestu. U tim ga slučajevima može zastupati odvjetnik ili može dostaviti potvrdu s potpisom voditelja ustanove za prihvat ili boravak. Ako se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne pojavi osobno iako je propisno pozvan ili ne dostavi potvrdu iz članka 78. stavka 3. Zakona 4636/2019, pretpostavlja se da je pravni lijek podnio samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili predstojeće odluke o njegovu protjerivanju ili udaljavanju na neki drugi način. Njegov pravni lijek u tom se slučaju odbija kao očito neosnovan.

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

7. Osoba FO, državljanin treće zemlje, podnijela je 28. veljače 2019. zahtjev za međunarodnu zaštitu Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Regionalni ured za azil u Samosu, Grčka), navodeći da joj je u zemlji njezina podrijetla život ugrožen.

8. Nakon što je utvrđeno da je bila žrtva teškog fizičkog nasilja, osoba FO pojavila se 24. veljače 2020. pred Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Regionalni ured za azil u Solunu, Grčka). Ona je tom prilikom navela da je pleme donijelo odluku da je se ubije te je predočila dokument u prilog tom navodu.

[4] Iz članka 4. stavka 2. Zakona 4375/2016 proizlazi to da se ministarskom odlukom mogu uspostaviti neovisna povjerenstva za pravne lijekove i u drugim regijama u Grčkoj te urediti njihova mjesna nadležnost. Međutim, u nacionalnom spisu kojim raspolaže Sud nema informacija koje bi ukazivale na to da je takva ministarska odluka donesena.

[5] Na grčkom „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*)

9. Taj regionalni ured za azil odbio je odlukom od 18. svibnja 2020. zahtjev osobe FO za međunarodnu zaštitu smatrajući njezine tvrdnje nepouzdanima. Predočeni dokument nije prihvaćen kao dokaz zbog neodređenosti u njemu sadržanih navoda i nemogućnosti provjere njegove vjerodostojnosti.

10. Osoba FO protiv te je odluke 27. kolovoza 2021. podnijela upravni pravni lijek nadležnom neovisnom povjerenstvu za pravne lijekove. U trenutku podnošenja upravnog pravnog lijeka obaviještena je o tome da je njegovo ispitivanje određeno za 11. listopada 2021. Usto je obaviještena, iako nije pozvana na saslušanje, da se na taj datum treba osobno pojaviti pred navedenim povjerenstvom, osim ako bude zakonito boravila u centru za prihvat i identifikaciju ili ako joj bude određeno ograničenje kretanja ili obveza boravka u mjestu izvan regije Atika (Grčka).

11. Osoba FO nije se na dan saslušanja osobno pojavila pred tim povjerenstvom. Slijedom toga, nakon što je utvrdilo da osoba FO nije boravila u centru za prihvat i identifikaciju, da joj nisu određena ograničenja kretanja te da nisu postojali razlozi više sile, to povjerenstvo odbilo je njezin pravni lijek kao očito neosnovan na temelju članka 97. stavka 2. Nomosa 4636/2019[6], pri čemu nije ispitalo njegov meritum, te je odredilo mjeru vraćanja bez mogućnosti dobrovoljnog odlaska iz zemlje.

12. Osoba FO podnijela je Dioikitiku Protodikeio Thessalonikis (Upravni sud u Solunu, Grčka), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje odluke nadležnog neovisnog povjerenstva za pravne lijekove, navodeći da je njezin pravni lijek nezakonito odbijen bez razmatranja njegova merituma zbog puke činjenice da nije prisustvovala saslušanju, iako na saslušanje nije mogla doći zbog financijskih poteškoća koje su joj onemogućile da iz Soluna, gdje boravi, otputuje u Atenu (Grčka).

13. Sud koji je uputio zahtjev uvodno ističe da su neovisna povjerenstva za pravne lijekove osnovana kako bi se zajamčilo pravo na učinkovit pravni lijek u skladu s člankom 46. Direktive 2013/32 i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

14. Kako bi se osigurala potrebna postupovna jamstva, većina tih povjerenstava, koja su u memorandumu s objašnjenjem Zakona 4399/2016 opisana kao „kvazi-sudbena tijela”, sastoji se od sudaca redovnih upravnih sudova. Članovi tih povjerenstava osobno su i funkcionalno neovisni u izvršavanju svojih dužnosti.

15. Osim toga, osigurava se načelo nepristranosti, s obzirom na to da ta povjerenstva imaju svojstvo treće strane u odnosu na uključene strane i da ne predstavljaju upravu.

16. Također, odluke koje ta povjerenstva donose u pogledu upravnih pravnih lijekova, nakon podrobnog ispitivanja u pravnom pogledu i u pogledu merituma pobijanih upravnih odluka te uz navođenje sveobuhvatnog, konkretnog i preciznog obrazloženja, obvezuju stranke jer se mogu pobijati samo u sudskom postupku, odnosno tužbom za poništenje pred upravnim sudom.

17. S obzirom na navedeno, iako neovisna povjerenstva za pravne lijekove nisu sudovi u smislu Syntagme (grčki ustav), ona su ipak povjerenstva koja izvršavaju sudbenu vlast u smislu članka 89. stavka 2. Syntagme (grčki ustav).

[6] Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrofi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diataxeis (Zakon 3907/2011 o osnivanju Službe za azil i Službe za prvi prihvat, usklađivanju grčkog zakonodavstva s odredbama Direktive 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i drugim odredbama (FEK A’ 7/26. siječnja 2011.)

18. Sud koji je uputio zahtjev ističe da Direktiva 2013/32 ne sadržava nikakva konkretna pravila o pojavljivanju podnositelja zahtjeva pred tijelom koje razmatra učinkovit pravni lijek u smislu članka 46. te direktive niti predviđa ikakve posljedice za neispunjenje takve postupovne obveze. Stoga se može zaključiti da su obveza osobnog pojavljivanja iz nacionalnog prava te propisano odbijanje pravnog lijeka kao očito neosnovanog u slučaju neispunjenja te obveze obuhvaćeni načelom postupovne autonomije država članica, ali podložno načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

19. Što se tiče načela ekvivalentnosti, sud koji je uputio zahtjev želi doznati je li postupak o kojem je riječ usporediv s postupcima pred upravnim tijelima koja razmatraju upravne pravne lijekove ili s postupkom primjenjivim na žalbu odnosno tužbu za poništenje pred upravnim sudom. U tim drugim upravnim postupcima odnosno u navedenom sudskom postupku osobno pojavljivanje nije obvezno te podnositelja zahtjeva može zastupati odvjetnik.

20. Što se tiče načela djelotvornosti, sud koji je uputio zahtjev ističe da se može tvrditi da članak 97. stavak 2. Zakona 4636/2019 opravdavaju razlozi urednog i brzog odvijanja postupka razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu. Obveza iz te odredbe osigurava da su podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu i dalje zainteresirani za ishod svojeg pravnog lijeka i da ostanu na grčkom državnom području.

21. S druge strane, može se tvrditi i da navedena odredba onemogućuje ili pretjerano otežava primjenu prava Unije. Kao prvo, ona podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu nameće nerazmjeran teret jer ih obvezuje (ako nisu obuhvaćeni nekom od iznimki predviđenih člankom 78. stavkom 3. Zakona 4636/2019) da putuju u sjedište neovisnih povjerenstava za pravne lijekove u Ateni samo kako bi dokazali svoju prisutnost, a ne kako bi ih se saslušalo. Odvjetnik ili neka druga ovlaštena osoba ne može ih zastupati u tu svrhu. Kao drugo, ta odredba kao posljedicu nepoštovanja tog postupovnog zahtjeva predviđa primjenu presumpcije nepropisnog izvršavanja prava na pravni lijek i, slijedom toga, njegovo odbijanje kao očito neosnovanog.

22. Sud koji je uputio zahtjev dalje navodi da u skladu s Direktivom 2013/32 nepoštovanje obveze komunikacije s tijelima može izazvati primjenu presumpcije povlačenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali ne i odbijanje tog zahtjeva kao očito neosnovanog. Takvo odbijanje pretpostavlja prethodno razmatranje zahtjeva. Sud koji je uputio zahtjev usto ističe da odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao očito neosnovanog ima ozbiljne posljedice, to jest dovodi do toga da se državljaninu treće zemlje ne daje rok za dobrovoljni odlazak te mu se određuje zabrana ulaska.

23. Naposljetku, čini se da činjenična osnova presumpcije iz članka 97. stavka 2. Zakona 4636/2019 ne odgovara općem iskustvu ili logici. Naime, do nepojavljivanja osobe pred nadležnim neovisnim povjerenstvom za pravne lijekove može doći zbog razloga koji nisu povezani s namjerom sprečavanja ili odgode izvršenja prijašnje ili predstojeće odluke kojom je naloženo protjerivanje ili udaljavanje podnositelja zahtjeva. Sud koji je uputio zahtjev navodi da povjerenstva odluke ne donose isti dan te da, slijedom toga, pojavljivanje podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu pred povjerenstvima na dan saslušanja ni na koji način ne olakšava izvršenje mjere vraćanja u slučaju odbijanja pravnog lijeka.

24. U tim okolnostima, Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Upravni sud u Solunu, Grčka) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li zakonodavac, s obzirom na važnost pravnog lijeka u smislu članka 46. Direktive 2013/32, zaključiti da postoji presumpcija nepropisnog podnošenja tog pravnog lijeka i može li se, slijedom toga, odbiti taj pravni lijek kao očito neosnovan a da se predmet ne ispita cjelovito i *ex nunc* (što dovodi i do toga da se ne određuje rok za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 22. stavkom 4. Zakona 3907/2011 i člankom 7. Direktive 2008/115[7]) zbog toga što se podnositelj zahtjeva [za međunarodnu zaštitu] nije osobno pojavio pred povjerenstvom koje je ispitalo predmet?

2. (a) Ako treba smatrati da je to pitanje obuhvaćeno načelom postupovne autonomije država članica, jesu li, u okviru ispitivanja načela ekvivalentnosti, usporediva postupovna nacionalna pravna pravila ona kojima se uređuju postupci pred upravnim povjerenstvima kojima se podnose pravni lijekovi nacionalnog prava ili su to postupovna pravna pravila kojima se uređuje podnošenje meritornih pravnih lijekova (ili tužbi za poništenje) upravnim sudovima?

(b) Je li predviđanje obveze osobnog pojavljivanja (ili dostave potvrde iz članka 78. stavka 3. Zakona 4636/2019 u slučajevima u kojima je to predviđeno) u skladu s načelom djelotvornosti prava Unije, a osobito s učinkovitim izvršavanjem prava na djelotvorne pravne lijekove? Je li u tom kontekstu relevantno, s jedne strane, da presumpcija nepropisnog izvršavanja prava na podnošenje pravnog lijeka iz članka 97. stavka 2. Zakona 4636/2019 odgovara općem iskustvu i, s druge strane, da u okviru (prvostupanjskog) razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu isto postupanje dovodi do presumpcije prešutnog povlačenja zahtjeva, a ne do odbijanja zahtjeva kao očito neosnovanog?”

25. Pisana očitovanja Sudu podnijele su grčka vlada i Komisija.

IV. Ocjena

A. Uvodna zapažanja o kvalifikaciji neovisnih povjerenstava za pravne lijekove kao „sudova”

26. Pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se na nacionalno zakonodavstvo kojim se provodi članak 46. Direktive 2013/32, u kojem je predviđen postupak pobijanja odluka tijela odlučivanja[8].

27. Članak 46. stavak 1. točka (a) predviđa da države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom protiv, među ostalim, odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu.

28. U uvodnoj izjavi 50. Direktive 2013/32 navodi se da je u skladu s temeljnim načelom prava Unije da se na odluke o, među ostalim, zahtjevima za međunarodnu zaštitu može primijeniti učinkovit pravni lijek pred sudom.

[7] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

[8] U članku 2. točki (f) Direktive 2013/32 „tijelo odlučivanja” definirano je kao 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.

29. Iz navedenog proizlazi da se pravo na učinkovit pravni lijek iz članka 46. mora izvršavati pred „sudom”.

30. Nacionalnim zakonodavstvom primjenjivim na predmetni slučaj uspostavljena su neovisna povjerenstva za pravne lijekove, koja su nadležna za razmatranje pravnih lijekova koje podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu ulažu radi pravnog i meritornog razmatranja prvostupanjskih odluka kojima su njihovi zahtjevi odbijeni [9].

31. Prije analize konkretnih elemenata nacionalnog zakonodavstva s obzirom na članak 46. Direktive 2013/32 smatram važnim utvrditi može li se neovisna povjerenstva za pravne lijekove smatrati „sudovima” u smislu stavka 1. tog članka pred kojima mora biti zajamčeno pravo na učinkovit pravni lijek [10].

32. Sud je u kontekstu utvrđivanja je li neko tijelo „sud” za potrebe izvršavanja prava na učinkovit pravni lijek protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu uputio na kriterije razvijene u kontekstu utvrđivanja je li tijelo koje upućuje zahtjev za prethodnu odluku „sud” u smislu članka 267. UFEU-a [11].

33. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda o tom pitanju, koje je obuhvaćeno isključivo pravom Unije, Sud uzima u obzir više elemenata, primjerice, je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno [12].

34. Konkretnije, Sud je u presudi D. i A. razmatrao ispunjava li Refugee Appeals Tribunal (Žalbeni sud za izbjeglice, Irska) navedene kriterije te je utvrdio da nacionalni pravni poredak o kojem je bila riječ u tom predmetu pruža podnositeljima zahtjeva za azil učinkovit pravni lijek. Sud je u tom pogledu posebice uzeo u obzir činjenicu da je odluke Refugee Appeals Tribunala (Žalbeni sud za izbjeglice) moguće pobijati pred High Courtom (Visoki sud, Irska) [13].

35. U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev podrobno objašnjava postupovna jamstva osigurana u nacionalnom zakonodavstvu kojim su uspostavljena neovisna povjerenstva za pravne lijekove, to jest u Zakonu 4375/2016. Sud koji je uputio zahtjev smatra da ta povjerenstva ispunjavaju sve kriterije navedene u točki 33. ovog mišljenja koji moraju biti ispunjeni da bi ih se smatralo „sudovima”.

36. Ništa u spisu kojim raspolaže Sud ne dovodi u pitanje ispunjenost tih kriterija.

37. Što se tiče, konkretno, kriterija neovisnosti, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da su neovisna povjerenstva za pravne lijekove u preambuli Zakona 4375/2016 razvrstana među „kvazi-sudbena” tijela, koja se poglavito sastoje od sudaca te čiji su članovi osobno i funkcionalno

[9] Vidjeti točku 3. ovog mišljenja.

[10] Naime, ako dotično tijelo nije moguće kvalificirati kao „sud” u smislu članka 46. stavka 1., nije potrebno razmatrati konkretne aspekte pravnog lijeka predviđenog u nacionalnom pravu.

[11] Vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2013., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, t. 83.). Sud je u toj presudi tumačio odredbu koja je prethodila članku 46. Direktive 2013/32, to jest članak 39. stavak 1. točku (a) 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.). Tom je odredbom bilo uređeno pravo na učinkovito pravno sredstvo pred „sudom”. U prvoj rečenici uvodne izjave 27. Direktive 2005/85 bilo je navedeno da odluke o, među ostalim, zahtjevima za azil moraju podlijegati učinkovitom pravnom sredstvu pred *„sudom u smislu [članka 267. UFEU-a]*” (moje isticanje).

[12] Presuda od 7. svibnja 2024., NADA i dr. (C-115/22, EU:C:2024:384, t. 35. i navedena sudska praksa)

[13] Presuda od 31. siječnja 2013., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, t. 103.)

neovisni u izvršavanju svojih dužnosti [14]. On usto ističe da odluke tih povjerenstava podliježu sudskom nadzoru pred redovnim upravnim sudovima. Sud koji je uputio zahtjev zaključuje da neovisna povjerenstva za pravne lijekove, iako nisu sudovi u smislu Syntagme (grčki ustav), ipak izvršavaju sudbenu vlast u smislu članka 89. stavka 2. Syntagme (grčki ustav) [15].

38. S obzirom na navedeno, nema ničega što bi moglo dovesti u pitanje kvalifikaciju neovisnih povjerenstava za pravne lijekove kao „sudova" u smislu članka 46. Direktive 2013/32.

B. Prethodna pitanja

39. Sud koji je uputio zahtjev svojim dvama pitanjima, koja valja zajedno razmotriti, u biti pita treba li članak 46. Direktive 2013/32, u vezi s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti i člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo koje, u slučaju u kojem podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne ispuni postupovnu obvezu osobnog pojavljivanja pred tijelom koje razmatra njegov pravni lijek protiv odluke o njegovu zahtjevu, primjenjuje presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen te nalaže da ga se odbije kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma.

40. Nacionalno zakonodavstvo primjenjivo u predmetnom slučaju podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu nameće obvezu osobnog pojavljivanja pred tijelom koje razmatra njihov pravni lijek, to jest pred neovisnim povjerenstvom za pravne lijekove. U odluci kojom se upućuje zahtjev navedeno je da obveza osobnog pojavljivanja pred tim povjerenstvom ne znači da će ono saslušati podnositelja zahtjeva.

41. To nacionalno zakonodavstvo predviđa određene iznimke od obveze osobnog pojavljivanja, za slučajeve u kojima podnositelj zahtjeva boravi u centru za prihvat ili boravak ili mu je određeno ograničenje kretanja. U tim slučajevima, obvezu osobnog pojavljivanja zamjenjuje obveza zastupanja po odvjetniku ili slanja potvrde predviđene tim zakonodavstvom. Osim toga, obveza osobnog pojavljivanja ne postoji u slučajevima više sile kao što su teška bolest, teški tjelesni invaliditet ili nepremostive okolnosti [16]. U svim drugim situacijama, ako podnositelj zahtjeva ne ispuni obvezu osobnog pojavljivanja, u nacionalnom se zakonodavstvu primjenjuje presumpcija da je pravni lijek nepropisno podnesen, to jest da je podnesen samo kako bi se odgodilo ili onemogućilo izvršenje prijašnje ili predstojeće odluke kojom je naloženo protjerivanje ili udaljavanje podnositelja zahtjeva. Posljedica te presumpcije je odbijanje pravnog lijeka kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma.

42. U skladu sa svojim naslovom, članak 46. Direktive 2013/32 odnosi se na pravo podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu na učinkovit pravni lijek. On u stavku 1. podnositeljima zahtjeva jamči to pravo protiv odluka donesenih o njihovu zahtjevu, uključujući odluku kojom je zahtjev proglašen neosnovanim.

43. U članku 46. stavku 3. te direktive doseg prava na učinkovit pravni lijek određen je tako što je propisano da države članice koje ta direktiva obvezuje moraju osigurati da sud pred kojim se pobija odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu provede „cjelovito i *ex nunc* razmatranje i

[14] Ističem da nakon izmjene članka 5. Zakona 4375/2016 sve članove neovisnih povjerenstava za pravne lijekove trenutačno čine suci.

[15] Vidjeti presudu Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka) (plenarna sjednica) br. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, t. 14.

[16] U takvom slučaju, obveza osobnog pojavljivanja ne postoji dok odnosna situacija traje. Relevantna odredba, to jest članak 78. stavak 3. drugi podstavak Zakona 4636/2019, navedena je u očitovanjima grčke vlade.

činjenica i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s [Direktivom 2011/95]", barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom [17].

44. Usto valja podsjetiti na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da značajke pravnog sredstva predviđenog člankom 46. Direktive 2013/32 moraju biti određene sukladno članku 47. Povelje, koji potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite. Naime, članak 47. Povelje dovoljan je sam za sebe i ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njega pojedincima dodijelilo pravo na koje se kao takvo mogu pozivati. Stoga ne može drukčije vrijediti za članak 46. stavak 3. te direktive u vezi s člankom 47. Povelje [18].

45. Međutim, članak 46. stavak 4. Direktive 2013/32 državama članicama prepušta zadaću utvrđivanja potrebnih pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek [19].

46. Valja istaknuti da članak 46. ne obvezuje podnositelje zahtjeva da se osobno pojave pred sudom nadležnim za razmatranje njihova pravnog lijeka. Umjesto toga, on u stavku 4. državama članicama daje diskrecijsku ovlast utvrđivanja pravila potrebnih za ostvarivanje prava na učinkovit pravni lijek podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koja mogu uključivati takvu postupovnu obvezu.

47. Komisija i grčka vlada slažu se s tim navodom, ali se razilaze u pogledu toga dopušta li članak 46. državama članicama da u nacionalnom zakonodavstvu predvide konkretne posljedice za slučaj povrede obveze osobnog pojavljivanja, to jest presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen i njegovo odbijanje kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma.

48. Komisija u biti tvrdi da se takve posljedice protive članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32. Ona usto navodi da se odbijanje pravnog lijeka kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma protivi člancima 13. i 18. Direktive 2011/95. Tvrdi da iz tih odredbi proizlazi to da države članice moraju podnositelju zahtjeva priznati status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite kada on ima pravo na taj status u skladu s tom direktivom. One nemaju diskrecijsku ovlast podnositelju zahtjeva uskratiti taj status zbog činjenice da se on nije osobno pojavio na dan razmatranja svojeg pravnog lijeka.

49. Nasuprot tomu, grčka vlada u biti navodi da se presumpcija iz nacionalnog zakonodavstva da je podnositelj zahtjeva pravni lijek nepropisno podnio ako se nije osobno pojavio pred tijelom koje ga razmatra, što za posljedicu ima odbijanje tog pravnog lijeka kao očito neosnovanog, temelji na članku 46. stavku 11. Direktive 2013/32. Ta vlada tvrdi da iz potonje odredbe proizlazi da države članice mogu utvrditi ne samo uvjete pod kojima se može smatrati da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao svoj pravni lijek ili od njega odustao nego i pravila o postupku koji se u takvim slučajevima treba primjenjivati.

50. Za potrebe analize tih stajališta prvo ću ispitati mogu li države članice uvesti presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen, nakon čega ću razmotriti presumpciju iz mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva.

[17] Presuda od 4. listopada 2024., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, t. 85.)

[18] Presuda od 4. listopada 2024., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbo razylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, t. 86.)

[19] Presuda od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 33.)

1. Mogućnost država članica da uvedu presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen

51. Kao prvo, iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 proizlazi da sud koji razmatra pravni lijek mora u skladu s tom odredbom provesti cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjenica i pravnih pitanja, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom [20].

52. Međutim, članak 46. stavak 3. treba promatrati u vezi s člankom 46. stavcima 4. i 11.

53. Kako je istaknuto [21], iz članka 46. stavka 4. proizlazi da države članice utvrđuju pravila o podnošenju pravnog lijeka, što može uključivati obvezu osobnog pojavljivanja. Mogućnost države članice da odredi rokove ili druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek podrazumijeva mogućnost određivanja posljedica za nepridržavanje tih rokova odnosno drugih pravila.

54. Kao drugo, članak 46. stavak 11. Direktive 2013/32 omogućuje državama članicama da utvrde uvjete pod kojima se može smatrati da je podnositelj zahtjeva „prešutno povukao ili odustao od svojeg pravnog lijeka […], kao i pravila o postupku koji se treba primjenjivati”.

55. U svrhu tumačenja te odredbe važno je, za početak, pojasniti relevantnost članka 28. stavka 1. i članka 32. Direktive 2013/32. U članku 28. stavku 1. predviđen je postupak koji treba primjenjivati u slučaju prešutnog povlačenja ili odustanka od zahtjeva. Države članice u tom slučaju moraju osigurati da tijelo odlučivanja donese odluku kojom se postupak okončava ili da, ako nakon odgovarajućeg razmatranja sadržaja zahtjeva smatra da on nije osnovan, odbije zahtjev. Članak 32. stavak 1. predviđa da države članice zahtjev mogu smatrati neosnovanim samo kada je tijelo odlučivanja utvrdilo da podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95.

56. Također, prema članku 32. stavku 2., u slučajevima neosnovanih zahtjeva na koje se primjenjuje neka od okolnosti iz članka 31. stavka 8. (uključujući kada je podnositelj zahtjeva zahtjev podnio samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili predstojeće odluke na temelju koje bi mogao biti udaljen [22]), države članice mogu zahtjev smatrati očito neosnovanim ako je on kao takav definiran nacionalnim zakonodavstvom.

57. Međutim, kako su grčka vlada i Komisija u biti istaknule, članak 28. stavak 1. i članak 32. Direktive 2013/32 odnose se na postupke razmatranja zahtjeva *u prvom stupnju pred tijelom odlučivanja*. Članak 46. odnosi se na *žalbeni postupak pred sudom* protiv odluke tijela odlučivanja. Ta dva postupka međusobno se razlikuju.

58. Shodno tomu, pravila Direktive 2013/32 koja se odnose na očito neosnovane zahtjeve i presumpcije koje treba primjenjivati pred tijelom odlučivanja ne vrijede za sudske postupke. To potvrđuje i činjenica da se u članku 46. ne upućuje na članak 32. Članak 46. stavak 11. omogućuje državama članicama da propišu da se u postupku pred sudom koji razmatra pravni lijek primjenjuje presumpcija da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao svoj zahtjev ili od njega odustao te da utvrde uvjete za primjenu te presumpcije kao i pravila o postupku koji se treba primjenjivati.

[20] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 44.).

[21] Točke 45. i 46. ovog mišljenja

[22] Vidjeti članak 31. stavak 8. točku (g) Direktive 2013/32.

59. Imajući u vidu to pojašnjenje, sljedeće je pitanje može li država članica primjenjivati presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen, to jest da je podnesen samo kako bi se odgodilo ili onemogućilo izvršenje prijašnje odluke o udaljavanju. Iako je točno da se u članku 46. stavku 11. navedena presumpcija ne spominje izričito, ta odredba ne onemogućuje državama članicama da primjenjuju presumpcije koje imaju ciljeve slične ciljevima presumpcije prešutnog povlačenja ili odustanka od pravnog lijeka. Kako je grčka vlada u biti istaknula, presumpcija da je pravni lijek nepropisno podnesen služi osiguravanju brzog razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i očuvanju djelotvornosti pravosudnog sustava, kako bi se on mogao usredotočiti na one podnositelje zahtjeva koji su istinski zainteresirani za ishod svojeg pravnog lijeka. Uredno i djelotvorno odvijanje postupka razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i brza obrada tih zahtjeva u interesu je i država članica i samih podnositelja zahtjeva [23].

60. Slijedom toga, ako je tako predviđeno nacionalnim pravom, presumpcija prešutnog povlačenja ili odustanka od pravnog lijeka može uključivati presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen. U skladu s člankom 46. stavkom 11., države članice mogu utvrditi uvjete za primjenu te presumpcije i pravila o postupku koji se treba primjenjivati.

61. U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, kada u određenom području prava Unije ne postoje pravila, unutarnji pravni poredak svake države članice treba uspostaviti postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava pojedinaca na temelju načela postupovne autonomije, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti) [24].

62. Osim toga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 44. ovog mišljenja, uvjete za primjenu takve presumpcije i pravila o postupku koji se treba primjenjivati mora se utvrditi sukladno članku 47. Povelje.

63. S obzirom na ta razmatranja ispitat ću presumpciju predviđenu u nacionalnom zakonodavstvu.

2. Presumpcija iz nacionalnog zakonodavstva s obzirom na načela ekvivalentnosti i djelotvornosti i članak 47. Povelje

64. U predmetnom slučaju, potreban i dovoljan uvjet za primjenu presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen jest taj da se podnositelj zahtjeva nije osobno pojavio pred nadležnim neovisnim povjerenstvom za pravne lijekove [25]. Postupak koji u tom slučaju treba primjenjivati odbijanje je pravnog lijeka kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma i određivanje mjere vraćanja bez mogućnosti dobrovoljnog odlaska.

65. Iz iznesenih razmatranja proizlazi da uvjeti za primjenu presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen i pravila o postupku koji se treba primjenjivati spadaju u postupovnu autonomiju država članica, podložno načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti i poštovanju članka 47. Povelje [26].

[23] Vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 54. i 55.).

[24] Presuda od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 34.)

[25] Osim ako se primjenjuje neka od iznimaka navedenih u članku 78. stavku 3. Zakona 4636/2019

[26] Vidjeti točke 60. do 62. ovog mišljenja.

66. Što se tiče, kao prvo, načela ekvivalentnosti, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje tog načela zahtijeva jednako postupanje s pravnim sredstvima temeljenima na povredi nacionalnog prava i sličnim pravnim sredstvima temeljenima na povredi prava Unije [27].

67. Stoga je, s jedne strane, potrebno odrediti usporedive postupke ili usporediva pravna sredstva i, s druge strane, utvrditi postupa li se s pravnim sredstvima koja se temelje na nacionalnom pravu povoljnije nego li s pravnim sredstvima koja se odnose na zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije [28].

68. Kada je riječ o usporedivosti pravnih sredstava, zadaća je nacionalnog suda, koji izravno poznaje primjenjiva postupovna pravila, da provjeri sličnost predmetnih pravnih sredstava s aspekta njihova predmeta, svrhe i bitnih elemenata [29].

69. Što se tiče sličnog postupanja s pravnim sredstvima, valja podsjetiti na to da nacionalni sud mora ispitati svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje je li nacionalno postupovno pravilo o pravnim sredstvima koja se temelje na pravu Unije nepovoljnije od onih koja se odnose na slična nacionalna pravna sredstva uzimajući u obzir mjesto predmetnih pravila u cjelokupnom postupku, tijek navedenog postupka i posebnosti tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima [30].

70. U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev želi doznati treba li postupak pred neovisnim povjerenstvima za pravne lijekove uspoređivati s postupkom pred upravnim tijelima koja razmatraju upravne pravne lijekove ili s postupovnim pravilima primjenjivima na žalbu odnosno tužbu za poništenje pred upravnim sudom. Sud koji je uputio zahtjev ističe da u postupcima povodom tih drugih pravnih lijekova i sredstava nije potrebna osobna prisutnost podnositelja zahtjeva te da ga u tim postupcima može zastupati odvjetnik.

71. Grčka vlada navodi da pravni lijek pred neovisnim povjerenstvima za pravne lijekove mogu koristiti samo podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu te da se ovaj postupak ne može uspoređivati s postupcima pred drugim upravnim tijelima ili pak pred sudovima. Ta vlada usto ističe da cilj obveze osobnog pojavljivanja nije jednak cilju pravila koja omogućuju da podnositelja zahtjeva zastupa odvjetnik. Cilj te obveze je dokazivanje fizičke prisutnosti podnositelja zahtjeva na državnom području.

72. Iako je na nacionalnom sudu da ocijeni usporedivost pravnih sredstava i sličnost postupanja s njima, može se istaknuti da je neovisnom povjerenstvu za pravne lijekove moguće pravni lijek podnijeti samo u sjedištu tih povjerenstava, koje se nalazi u Ateni. Postupovna obveza osobnog pojavljivanja može se ispuniti samo pojavljivanjem pred tim povjerenstvom. Podložno provjeri od strane nacionalnog suda, čini se da obveza podnositelja zahtjeva da se pojavi isključivo pred jednim sudom u glavnom gradu zemlje ne postoji u drugim upravnim ili sudskim postupcima. Posebnost pravnih lijekova podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu na koju se grčka vlada poziva ne objašnjava, prema svemu sudeći, zašto se obveza osobnog pojavljivanja može ispuniti samo pred jednim sudom u glavnom gradu zemlje. Nacionalni sud stoga može i iz te perspektive ispitati jesu li dotična pravna sredstva usporediva kako bi zaključio poštuje li se načelo ekvivalentnosti.

[27] Presuda od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 36.)

[28] *Ibid.*, t. 37.

[29] *Ibid.*, t. 38.

[30] *Ibid.*, t. 39.

73. Što se tiče, kao drugo, pitanja je li nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ u predmetnom slučaju u skladu s uvjetom koji se odnosi na načelo djelotvornosti, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućom ili pretjerano otežanom primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, odvijanje tog postupka i njegove osobitosti pred različitim nacionalnim tijelima. U tu svrhu valja osobito uzeti u obzir, ako je potrebno, zaštitu prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka [31].

74. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev i očitovanja grčke vlade proizlazi da su razlozi obvezne fizičke prisutnosti povezani s, kao prvo, osiguravanjem da su podnositelji zahtjeva koji ulažu pravni lijek istinski zainteresirani za njegov ishod te da se prilikom njegova razmatranja nalaze na državnom području. Grčka vlada smatra, konkretnije, da je cilj spriječiti da podnositelji zahtjeva podnose višestruke zahtjeve za azil („*asylum shopping*”). Kao drugo, ti razlozi proizlaze iz, općenitije, potrebe za dobrim sudovanjem, to jest iz potrebe da se osigura da nepropisno podneseni pravni lijekovi ne postanu prepreka djelotvornoj obradi istinskih pravnih lijekova.

75. Iz iznesenih razmatranja slijedi da je opravdano da države članice zahtijevaju da su podnositelji zahtjeva istinski zainteresirani za ishod svojeg pravnog lijeka [32].

76. Međutim, sporno nacionalno pravilo uspostavlja presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen u slučaju puke povrede obveze osobnog pojavljivanja pred sudom koji razmatra pravni lijek, pri čemu ne osigurava da podnositelji zahtjeva imaju istinsku mogućnost ispuniti tu obvezu.

77. U odluci kojom se upućuje zahtjev navedeno je da se sjedište neovisnih povjerenstava za pravne lijekove nalazi u glavnom gradu zemlje, Ateni. Podnositelj zahtjeva koji ne boravi u Ateni mora (osim ako se primjenjuje neka od iznimaka predviđenih u relevantnom zakonodavstvu) na vlastiti trošak otputovati u sjedište tih povjerenstava samo kako bi se osobno pojavio, a ne kako bi ga se saslušalo. Ništa u spisu kojim raspolaže Sud ne sugerira da se podnositeljima zahtjeva osiguravaju materijalna sredstva za putovanje ili da im se pokrivaju relevantni troškovi putovanja. Međutim, podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu trošak putovanja iz mjesta njegova boravišta u glavni grad [33] i trošak smještaja u Ateni može biti značajan. Osim toga, podložno iznimkama iz nacionalnog prava [34] te ako nije riječ o višoj sili [35], nacionalno zakonodavstvo ne omogućuje podnositeljima zahtjeva da na neki drugi način dokažu svoju prisutnost na grčkom državnom području i zainteresiranost za ishod svojeg pravnog lijeka.

78. U tim okolnostima, podnositelj zahtjeva koji se zbog financijskih poteškoća ne pojavi osobno pred nadležnim neovisnim povjerenstvom za pravne lijekove snosi teške posljedice presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen, iako razlozi tog nepojavljivanja nisu povezani s nepropisnim podnošenjem pravnog lijeka.

79. Osim toga, podnositelji zahtjeva na koje se primjenjuju iznimke iz članka 78. stavka 3. Zakona 4636/2019 mogu na druge načine dokazati svoju prisutnost.

[31] Presuda od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 42. i navedena sudska praksa)

[32] Vidjeti točku 59. ovog mišljenja.

[33] Udaljenost može biti velika; u slučaju podnositelja zahtjeva u ovom postupku, koji boravi u Solunu, udaljenost do Atene iznosi oko 500 km.

[34] Točka 6. ovog mišljenja

[35] Obveza osobnog pojavljivanja ne postoji dok traje situacija više sile.

80. Grčka vlada objašnjava da podnositelji zahtjeva na koje se te iznimke primjenjuju nemaju obvezu osobnog pojavljivanja te da tu obvezu zamjenjuje obveza slanja potvrde predviđene zakonodavstvom. Međutim, smatram da to nije dovoljno objašnjenje činjenice da podnositelji zahtjeva koji imaju obvezu osobnog pojavljivanja ne mogu svoju prisutnost na grčkom državnom području i istinsku zainteresiranost za ishod svojeg pravnog lijeka dokazati na druge načine.

81. Iznimke iz članka 78. stavka 3. Zakona 4636/2019 pokazuju da podnositelj zahtjeva može na druge načine dokazati svoju prisutnost u zemlji, primjerice pojavljivanjem pred službenim tijelom (kao što su policijska postaja, neko drugo tijelo ili obližnji sud) u mjestu u kojem boravi.

82. U odluci kojom se upućuje zahtjev dalje je navedeno da obveza osobnog pojavljivanja nije prikladan način da se osigura da podnositelj zahtjeva pravni lijek ne podnosi samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili predstojeće odluke na temelju koje bi mogao biti udaljen. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da se u obzir mora uzeti činjenica da neovisna povjerenstva za pravne lijekove odluke ne donose isti dan te da fizička prisutnost podnositelja zahtjeva ne olakšava izvršenje mjere vraćanja u slučaju odbijanja pravnog lijeka.

83. U takvim okolnostima, čini se da primjena presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen ako se podnositelj zahtjeva nije osobno pojavio, bez omogućavanja podnositelju zahtjeva drugih načina dokazivanja prisutnosti na državnom području i materijalnih sredstava zahvaljujući kojima bi mogao ispuniti obvezu fizičke prisutnosti, čini posebno teškim podnošenje pravnog lijeka.

84. Stoga se čini da postupovno pravilo o kojem je riječ nije u skladu s načelom djelotvornosti.

85. Osim toga, primjena presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen i odbijanje tog pravnog lijeka kao očito neosnovanog mogu dovesti u pitanje pravo na djelotvornu sudsku zaštitu u skladu s člankom 47. Povelje. U tom se pogledu mora podsjetiti na to da se načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije sastoji od raznih elemenata, osobito od prava na pristup sudu [36].

86. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, temeljna prava, kao što je pravo na pristup sudu, nisu apsolutni prerogativi, nego mogu sadržavati ograničenja, pod uvjetom da ona stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu kojima služi predmetni propis i da u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo zadiranje koje dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava [37].

87. U predmetnom slučaju, kako je već istaknuto [38], cilj presumpcije iz nacionalnog zakonodavstva je osigurati da se podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu nalaze na državnom području te da su istinski zainteresirani za ishod svojeg pravnog lijeka i, općenitije, svim podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu zajamčiti djelotvornost i brzo odvijanje sudskog postupka.

88. Međutim, s obzirom na postupak kao cjelinu i sve relevantne okolnosti koje su opisane [39], primjena presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen ako podnositelj zahtjeva nije ispunio obvezu osobnog pojavljivanja čini se nerazmjernom zadanim ciljevima. Naime, podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji ne borave u glavnom gradu zemlje nisu

[36] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 32.).

[37] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 38.).

[38] Vidjeti točke 74. i 75. ovog mišljenja.

[39] Točke 76. do 82. ovog mišljenja

omogućena materijalna sredstva zahvaljujući kojima bi oni mogli otputovati u sjedište neovisnih povjerenstava za pravne lijekove, koje se nalazi u tom glavnom gradu, kako bi zadovoljili zahtjev fizičke prisutnosti. Osim toga, ako nisu obuhvaćeni nekom od iznimaka koje su taksativno navedene u nacionalnom pravu, podnositelji zahtjeva ne mogu ni na koji drugi način dokazati svoju prisutnost na državnom području i istinsku zainteresiranost za ishod svojeg pravnog lijeka. S obzirom na to, primjena presumpcije da je pravni lijek nepropisno podnesen ako obveza osobnog pojavljivanja nije ispunjena nerazmjerno utječe na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su u nepovoljnoj financijskoj situaciji ili nailaze na druge poteškoće kada se žele osobno pojaviti [40].

89. Slijedom navedenog, čini se da su prava podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na pristup sudu odnosno na učinkovit pravni lijek nerazmjerno ograničena.

90. S obzirom na navedeno, smatram da članak 46. Direktive 2013/32, u vezi s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo koje, u slučaju u kojem podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne ispuni postupovnu obvezu osobnog pojavljivanja pred tijelom koje razmatra njegov pravni lijek protiv odluke o njegovu zahtjevu, primjenjuje presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen te nalaže da ga se odbije kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma, u mjeri u kojoj ono podnositelju zahtjeva ne omogućuje da na druge načine dokaže svoju prisutnost na državnom području.

V. Zaključak

91. S obzirom na sve navedeno, predlažem da Sud na pitanja koja je uputio Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Upravni sud u Solunu, Grčka) odgovori na sljedeći način:

Članak 46. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u vezi s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo koje, u slučaju u kojem podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne ispuni postupovnu obvezu osobnog pojavljivanja pred tijelom koje razmatra njegov pravni lijek protiv odluke o njegovu zahtjevu, primjenjuje presumpciju da je pravni lijek nepropisno podnesen te nalaže da ga se odbije kao očito neosnovanog bez razmatranja njegova merituma, u mjeri u kojoj ono podnositelju zahtjeva ne omogućuje da na druge načine dokaže svoju prisutnost na državnom području.

[40] Pod uvjetom da ti razlozi ne čine situaciju više sile, što podnositelj zahtjeva mora dokazati.