LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. február 6.[1]

**C-610/23. sz. [Al Nasiria][i] ügy**

**FO**
**kontra**
**Ypourgos Metanastefsis kai Asylou**

(a Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis [thesszaloniki közigazgatási bíróság, Görögország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Menekültpolitika – Nemzetközi védelem – 2013/32 irányelv – A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások – 46. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog – A fellebbezés teljes körű és *ex nunc* vizsgálata – A fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozat – A kérelmező személyes megjelenésének elmulasztása fellebbezésének az azt elbíráló szerv általi vizsgálata során”

## I. Bevezetés

1. A jelen ügy a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a 2013/32/EU irányelv[2] 46. cikkében előírt, a kérelmüket elutasító határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogára vonatkozik. Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy e rendelkezéssel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely felállítja azt a vélelmet, amely szerint az a kérelmező, aki nem jelenik meg személyesen a jogorvoslati kérelmét vizsgáló bíróság előtt, nem megfelelően terjesztette elő a kérelmet, ami a kérelemnek mint nyilvánvalóan megalapozatlannak az érdemi vizsgálat nélküli elutasításához vezet.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[i] A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

[2] A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.).

## II. Jogi háttér

### *A. Az uniós jog*

2. A 2013/32 irányelv „Fellebbezési [helyesen: Jogorvoslati] eljárások” című V. fejezete egy cikket tartalmaz, nevezetesen a 46. cikket. Az utóbbi címe „A hatékony jogorvoslathoz való jog”, és a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják a kérelmezők részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben:

a) a nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat:

   i. a menekült jogállás és/vagy kiegészítő védelmi jogállás tekintetében megalapozatlannak ítéli a kérelmet;

[…]

(3) Az (1) bekezdésnek való megfelelés érdekében a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek [a] 2011/95/EU irányelv[3] szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési [helyesen: jogorvoslati] eljárásokban.

(4) A tagállamok meghatározzák a kérelmező által az (1) bekezdés szerinti hatékony jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlásához szükséges határidőket és egyéb szabályokat. E határidők nem tehetik lehetetlenné vagy nem nehezíthetik meg túlságosan a joggyakorlást. […]

[…]

(11) A tagállamok nemzeti jogszabályaikban meghatározhatják azokat a feltételeket is, amelyek alapján feltételezhető, hogy a kérelmező hallgatólagosan visszavonta az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat iránti kérelmét vagy attól elállt, valamint az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat.”

### *B. A nemzeti jog*

#### *1. A 4375/2016. sz. törvény*

3. A Nomos 4399/2016-tal (4399/2016. sz. törvény; a továbbiakban: 4399/2016. sz. Törvény) módosított Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou ‘schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)’ (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon

[3] A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.).

diethnous prostasias kai alles diatakseis (a menekültügyi szolgálat, a fellebbviteli hatóság, valamint a befogadási és azonosítási szolgálat szervezeti felépítéséről és működéséről, a befogadási főtitkárság létrehozásáról, a [2013/32/EU irányelvnek] a görög jogba való átültetéséről, a nemzetközi védelemben részesülők foglalkoztatására vonatkozó rendelkezésekről és egyéb rendelkezésekről szóló 4375/2016. sz. törvény, FEK A' 51/3.4.2016) 4. cikkének (1) bekezdése létrehozza a független fellebbviteli bizottságokat. E bizottságok Athénban rendelkeznek székhellyel, és illetékességük egész Görögországra kiterjed.[4] Arra rendelkeznek hatáskörrel, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők fellebbezéseit a Ypiresia Asylou (menedékjogi szolgálat, Görögország) által hozott, a nemzetközi kérelmeket első fokon elutasító határozatok jogi és érdemi felülvizsgálata útján elbírálják. E bizottságok számát miniszteri határozat állapítja meg.

*2. A 4636/2019. sz. törvény*

4. A 2011/95 és a 2013/32 irányelvet az alapeljárás időpontjában alkalmazandó Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (a nemzetközi védelemről és egyéb rendelkezésekről szóló 4636/2019. sz. törvény; a továbbiakban: 4636/2019. sz. törvény; FEK A' 169/1.11.2019) ültette át a görög jogrendbe.

5. A 4636/2019. sz. törvény 92. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a nemzetközi védelmet kérelmező személy a nemzetközi védelem iránti kérelmet első fokon mint megalapozatlant elutasító határozattal szemben közigazgatási jogorvoslati kérelmet[5] nyújthat be a független fellebbviteli bizottságokhoz.

6. A 4636/2019. sz. törvény 97. cikkének (2) bekezdése ezenfelül úgy rendelkezik, hogy a kérelmező a független fellebbviteli bizottságok előtti eljárásokban köteles személyesen megjelenni. A 78. cikk (3) bekezdése felsorolja azokat a kivételes eseteket, amelyekben a személyes megjelenés nem kötelező. Olyan esetekről van szó, amelyekben a nemzetközi védelmet kérelmező befogadó vagy szállást nyújtó létesítményekben tartózkodik, vagy mozgását korlátozták, illetve egy meghatározott helyen köteles tartózkodni. Ebben az esetben a kérelmező vagy ügyvéddel képviseltetheti magát, vagy elküldheti a befogadó állomás vagy a szálláshely felügyelője által aláírt igazolást. Amennyiben a nemzetközi védelmet kérelmező nem jelenik meg személyesen annak ellenére, hogy szabályszerűen idézték, vagy nem küldi meg a 4636/2019. sz. törvény 78. cikkének (3) bekezdésében említett tanúsítványt, vélelmezni kell, hogy a kérelmező kizárólag azért nyújtott be kérelmet, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy korábbi vagy közelgő kiutasítási határozat végrehajtását vagy bármely más módon az eltávolítását. Ebben az esetben a fellebbezését – mint nyilvánvalóan megalapozatlant – elutasítják.

## III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

7. 2019. február 28-án a harmadik országbeli állampolgár FO nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be a Perifereiako Grafeio Asylou Samou-hoz (számoszi regionális menekültügyi hivatal, Görögország) azzal az indokkal, hogy a származási országában az élete veszélyben van.

[4] A 4375/2016. sz. törvény 4. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy miniszteri határozat Görögország más régióiban is létrehozhat független fellebbviteli bizottságokat, és megállapíthatja illetékességi területüket. A Bíróság előtti nemzeti ügyiratok azonban nem tartalmaznak olyan információt, amely arra utalna, hogy elfogadtak ilyen miniszteri határozatot.

[5] Görögül: „endikofanis prosfyg" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

8. Miután megállapítást nyert, hogy súlyos fizikai erőszak áldozatává vált, FO 2020. február 24-én megjelent a Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (thesszaloniki regionális menekültügyi hivatal, Görögország) előtt. Jelezte, hogy egy törzs a megölését előíró döntést hozott, és állítását alátámasztandó egy dokumentumot nyújtott be.

9. 2020. május 18-i határozatával e regionális menekültügyi hivatal azzal az indokkal utasította el FO nemzetközi védelem iránti kérelmét, hogy állításai megbízhatatlanok. A benyújtott dokumentumot nem fogadták el bizonyítékként az abban tett nyilatkozatok homályos jellege és hitelességének ellenőrizhetetlensége miatt.

10. 2021. augusztus 27-én FO jogorvoslati kérelmet nyújtott be e határozattal szemben az eljáró független fellebbviteli bizottsághoz. Ebben az időpontban tájékoztatták arról, hogy jogorvoslati kérelme elbírálásának határideje 2021. október 11. Arról is tájékoztatták, hogy még ha nem is idézték a meghallgatásra, köteles személyesen megjelenni a jogorvoslati kérelme elbírálásának időpontjában, kivéve, ha jogszerűen tartózkodik egy befogadó- és azonosítóállomáson, vagy mozgását korlátozták, illetve ha Attika (Görögország) régión kívüli helyen történő tartózkodásra kötelezték.

11. FO a meghallgatás időpontjában nem jelent meg személyesen e bizottság előtt. Ennélfogva e bizottság, miután megbizonyosodott arról, hogy a kérelmező nem tartózkodik befogadó- és azonosítóállomáson, a mozgását nem korlátozták, és nem áll fenn *vis maior*, a 4636/2019. sz. törvény 97. cikkének (2) bekezdése alapján a kérelmet érdemi vizsgálat mellőzésével, mint nyilvánvalóan megalapozatlant elutasította. Ezenkívül a Nomos 3907/2011[6] 22. cikkének (4) bekezdése értelmében anélkül kötelezte visszatérésre kérelmezőt, hogy lehetővé tette volna az országból való önkéntes távozását.

12. FO megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz a független fellebbviteli bizottság e határozatával szemben, arra hivatkozva, hogy jogorvoslati kérelmét jogellenesen utasították el pusztán a tárgyalásról való távolléte miatt, és anélkül, hogy a jogorvoslati kérelem megfelelő érdemi vizsgálatára sor került volna, ugyanis pénzügyi nehézségek miatt nem tudott részt venni a tárgyaláson, amelyek megakadályozták abban, hogy Thesszalonikiből, ahol lakóhelye van, Athénba utazzon.

13. A kérdést előterjesztő bíróság elöljáróban megjegyzi, hogy a független fellebbviteli bizottságok létrehozása a 2013/32 irányelv 46. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkében előírt hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítására irányult.

14. A szükséges eljárási garanciák biztosítása érdekében ezen – a 4399/2016. sz. törvény indokolásában „kvázi bírói testületnek” minősített – bizottság tagjainak többsége a rendes közigazgatási bíróságok bíráiból áll. E bizottságok tagjai feladataik ellátása során személyükben és funkcionálisan függetlenek.

15. A pártatlanság elve is érvényesül, mivel a bizottságok az érintett felekhez képest a harmadik fél jogállásával rendelkeznek, és nem képviselik a közigazgatási hatóságot.

[6] Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis (a menekültügyi szolgálat és az érkezési befogadási szolgálat létrehozásáról, a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv rendelkezéseinek a görög jogba való átültetéséről és egyéb rendelkezésekről szóló 3907/2011. sz. törvény, FEK A’ 7/26.1.2011; a továbbiakban: 3907/2011. sz. törvény).

16. Ezenfelül a független fellebbviteli bizottságok által a közigazgatási határozatok ellen benyújtott közigazgatási jogorvoslati kérelmek tárgyában – alapos jogi és érdemi vizsgálatot követően, teljes körű, egyértelmű és konkrét indokolással – hozott határozatok kötelezők a felekre nézve, mivel azok kizárólag bírósági keresettel, vagyis közigazgatási bírósághoz benyújtott, megsemmisítés iránti keresettel támadhatók meg.

17. A független fellebbviteli bizottságok a fentiek tükrében a Syntagma (Görögország alkotmánya) értelmében nem minősülnek bíróságoknak, hanem olyan bizottságok, amelyek az alkotmány 89. cikkének (2) bekezdése értelmében vett bírói hatáskört gyakorolnak.

18. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2013/32 irányelv nem tartalmaz különös szabályokat a kérelmezőknek az ezen irányelv 46. cikkében említett hatékony jogorvoslatot vizsgáló szerv előtti megjelenésére, sem az ilyen típusú eljárási kötelezettség be nem tartásának következményeire vonatkozóan. Megállapítható tehát, hogy a személyes megjelenésre vonatkozó, a nemzeti jogban előírt kötelezettség és e kötelezettség megszegése esetén a jogorvoslati kérelem nyilvánvalóan megalapozatlanként történő elutasítását előíró rendelkezés a tagállamok eljárási autonómiájának körébe tartozik, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartása mellett.

19. Az egyenértékűség elvét illetően a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a szóban forgó eljárásokat össze kell-e hasonlítani a közigazgatási jogorvoslat tárgyában eljáró más közigazgatási hatóságok előtti eljárásokkal vagy a közigazgatási bíróság előtti érdemi jogorvoslati vagy megsemmisítés iránti keresetre alkalmazandó eljárással. Ezen egyéb közigazgatási vagy bírósági eljárásokban a személyes megjelenés nem kötelező, és ügyvéd képviselheti a kérelmezőt.

20. A tényleges érvényesülés elvét illetően a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy elképzelhető olyan érv, hogy a 4636/2019. sz. törvény 97. cikkének (2) bekezdését a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárás rendezett és gyors lefolytatása igazolja. Az ott előírt követelmény biztosítja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők érdekeltek maradjanak jogorvoslati kérelmük kimenetelében, és továbbra is Görögország területén tartózkodjanak.

21. Másrészt azzal is lehet érvelni, hogy e rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi az uniós jog alkalmazását. Először is, aránytalan terhet ró a nemzetközi védelmet kérelmezőkre, mivel (kivéve, ha a 4636/2019. sz. törvény 78. cikkének (3) bekezdésében foglalt kivételek valamelyike alá tartoznak) kizárólag azért kell a független fellebbviteli bizottságok athéni székhelyére utazniuk, hogy nyilvántartásba vegyék jelenlétüket, a meghallgatásuk nélkül. Ügyvéd vagy más meghatalmazott személy e célból nem képviselheti a kérelmezőket. Másrészről e rendelkezés előírja, hogy a szóban forgó eljárásjogi követelmény megszegése esetén a jogorvoslati kérelem nem megfelelő előterjesztését kell vélelmezni, következésképpen a jogorvoslati kérelmet mint nyilvánvalóan megalapozatlant el kell utasítani.

22. A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül megjegyzi, hogy a 2013/32 irányelv előírja, hogy a kommunikációs kötelezettség be nem tartása alapján vélelmezhető a kérelemtől való hallgatólagos elállás, de azt nem lehet megalapozatlanként elutasítani. Az ilyen elutasítás a kérelem előzetes vizsgálatát feltételezi. A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutat, hogy a kérelem nyilvánvaló megalapozatlanság miatti elutasítása súlyos következményekkel jár, nevezetesen az önkéntes távozásra vonatkozó határidő kizárásával és beutazási tilalom elrendelésével.

23. Végül úgy tűnik, hogy a 4636/2019. sz. törvény 97. cikkének (2) bekezdésében előírt vélelem ténybeli alapja nem felel meg az gyakorlatnak és a logikának. A független fellebbviteli bizottság előtti személyes megjelenés elmaradása ugyanis a kérelmező korábbi vagy közelgő kiutasítását vagy kitoloncolását elrendelő határozat végrehajtásának megakadályozására vagy késleltetésére irányuló szándékon kívül álló okoknak is betudható. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az illetékes bizottságok a határozataikat nem ugyanazon a napon hozzák meg, következésképpen az, ha a nemzetközi védelmet kérelmezők a tárgyalás napján megjelennek előttük, nem könnyíti meg a visszaküldésre vonatkozó határozat végrehajtását a jogorvoslati kérelem elutasítása esetén.

24. E körülmények között a Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (thesszaloniki közigazgatási bíróság, Görögország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A 2013/32 irányelv 46. cikke szerinti jogorvoslat jelentőségére tekintettel vélelmezheti-e a jogalkotó a jogorvoslati kérelem nem megfelelő előterjesztését, következtetésképpen pedig előírhatja-e annak lehetőségét, hogy azt az ügy teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását mellőzve, megalapozatlanként el lehet utasítani (ami a 3907/2011. sz. törvény 22. cikkének (4) bekezdése és a 2008/115 irányelv[7] 7. cikke szerinti önkéntes távozásra vonatkozó határidő biztosításának elmaradását is eredményezi) amiatt, hogy a [nemzetközi védelmet] kérelmező nem jelent meg személyesen az ügyet megvizsgáló bizottság előtt?

2) a. Amennyiben a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a kérdés a tagállamok eljárási autonómiája elvének keretébe tartozik, az egyenértékűség elvének vizsgálata keretében a hasonló nemzeti eljárásjogi szabályokat a nemzeti jogi jogorvoslati kérelmek vizsgálatára felhatalmazott közigazgatási bizottságok előtt folyó eljárásokat szabályozó szabályoknak kell-e tekinteni, vagy olyan eljárásjogi szabályoknak, amelyek érdemi kereseteknek (vagy megsemmisítés iránti kereseteknek) a közigazgatási bíróságok elé terjesztését szabályozzák?

b. Összeegyeztethető-e az uniós jog tényleges érvényesülésének elvével, különösen pedig a hatékony jogorvoslathoz való jog tényleges gyakorlásával a személyes megjelenés kötelezettsége (vagy adott esetben a 4636/2019. sz. törvény 78. cikkének (3) bekezdése szerinti igazolás megküldésének kötelezettsége)? Ezzel összefüggésben az a kérdés is felmerül, hogy relevanciával bír-e egyrészről az, hogy a 4636/2019. sz. törvény 97. cikkének (2) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog nem megfelelő gyakorlásának vélelme megfelel-e a gyakorlatból levonható tanulságoknak, másrészről pedig az, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek (első fokon történő) vizsgálata keretében ugyanez a magatartás nem a kérelem nyilvánvalóan megalapozatlanként történő elutasítását, hanem hallgatólagos visszavonásának vélelmezését eredményezi?”

25. Írásbeli észrevételeket a görög kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be a Bírósághoz.

[7] A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.)

## IV. Értékelés

### *A. A független fellebbviteli bizottságok „bíróságnak” minősítésére vonatkozó előzetes észrevételek*

26. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései a 2013/32 irányelvnek az eljáró hatóság határozataira vonatkozó jogorvoslati eljárásról rendelkező 46. cikkét végrehajtó nemzeti szabályozásra vonatkoznak. [8]

27. A 46. cikk (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a kérelmezők számára a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot, különösen a nemzetközi védelem iránti kérelmük ügyében hozott határozattal szemben.

28. A 2013/32 irányelv (50) preambulumbekezdése szerint ez az irányelv az uniós jog egyik alapelvét tükrözi, amely szerint többek között a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatban hozott határozatok bíróság előtti hatékony jogorvoslat tárgyát képezik.

29. Ebből következik, hogy a 46. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogot „bíróság” előtt kell gyakorolni.

30. Az alapügyben alkalmazandó nemzeti szabályozás a nemzetközi védelmet kérelmezők által benyújtott jogorvoslati kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező független fellebbviteli bizottságokat hozza létre a kérelmeiket első fokon elutasító határozatok jogi és érdemi felülvizsgálata céljából. [9]

31. A nemzeti szabályozás konkrét elemeinek a 2013/32 irányelv 46. cikkére tekintettel történő vizsgálata előtt fontosnak tartom megvizsgálni, hogy a független fellebbviteli bizottságok az e cikk (1) bekezdése értelmében vett olyan „bíróságnak” tekinthetők-e, amely biztosítja a hatékony jogorvoslathoz való jogot. [10]

32. Annak meghatározása érdekében, hogy valamely szervezet „bíróságnak” minősül-e a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szembeni hatékony jogorvoslat gyakorlása szempontjából, a Bíróság ugyanazokra a kritériumokra hivatkozott, mint amelyeket a kérdést előterjesztő szerv EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” jellegének meghatározása keretében alakított ki. [11]

[8] A 2013/32 irányelv 2. cikkének f) pontja szerint „eljáró hatóság”: kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv, amely a tagállamban a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására és annak tárgyában elsőfokú határozat meghozatalára hatáskörrel rendelkezik.

[9] Lásd a jelen indítvány 3. pontját.

[10] Ha ugyanis a szóban forgó szerv nem minősülhetne a 46. cikk (1) bekezdése értelmében vett „bíróságnak”, nem lenne szükséges megvizsgálni a nemzeti jogban előírt jogorvoslat konkrét vetületeit.

[11] Lásd ebben az értelemben: 2013. január 31-i D. és A. ítélet (C-175/11, EU:C:2013:45, 83. pont). Ebben az ítéletben a Bíróság a 2013/32 irányelv 46. cikkének elődjét, vagyis a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.) 39. cikke (1) bekezdésének a) pontját értelmezte. E rendelkezés szabályozta a „bíróság” előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot. A 2005/85 irányelv (27) preambulumbekezdésének első mondata kimondta, hogy többek között a menedékjog iránti kérelemre vonatkozó határozatok „*[az EUMSZ 267. cikk] értelmében bíróság előtti*” hatékony jogorvoslat tárgyát képezik (kiemelés tőlem).

33. A Bíróságnak az ezen – kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő – kérdésre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság meghatározott tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik többek között az, hogy a szóban forgó szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint független-e. [12]

34. Közelebbről, a D. és A. ítéletben a Bíróság megvizsgálta, hogy a Refugee Appeals Tribunal (menekültügyi fellebbviteli bíróság, Írország) megfelel-e a fent említett kritériumoknak, és megállapította, hogy az ezen ügy tárgyát képező nemzeti jogrend hatékony jogorvoslatot biztosít a menedékkérők számára. E tekintetben a Bíróság különösen azt vette figyelembe, hogy a Refugee Appeals Tribunal (menekültügyi fellebbviteli bíróság) határozatai a High Court (felsőbíróság, Írország) előtt megtámadhatók. [13]

35. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság hosszasan kifejti a független fellebbviteli bizottságokat létrehozó nemzeti szabályozásban, nevezetesen a 4375/2016. sz. törvényben előírt eljárási garanciákat. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e bizottságok megfelelnek a jelen indítvány fenti 33. pontjában említett valamennyi kritériumnak ahhoz, hogy azokat „bíróságnak” lehessen tekinteni.

36. A Bíróság előtti ügyiratok egyetlen eleme alapján sem vonható kétségbe az e kritériumoknak való megfelelés.

37. Ami közelebbről a függetlenség kritériumát illeti, a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a 4375/2016. sz. törvény preambuluma a független fellebbviteli bizottságokat a „kvázi bírói” testületek közé sorolja, amelyek többnyire bírókból állnak, és amelyeknek a tagjai személyes és funkcionális függetlenséget élveznek. [14] Azt is hangsúlyozza, hogy e bizottságok határozatai bírósági felülvizsgálat tárgyát képezik a rendes közigazgatási bíróságok előtt. A kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy bár a független fellebbviteli bizottságok nem a Görögország alkotmánya értelmében vett bíróságok, ezen alkotmány 89. cikkének (2) bekezdése értelmében vett igazságszolgáltatási feladatokat ellátó bizottságokról van szó. [15]

38. A fentiekre tekintettel semmi nem vonja kétségbe a független fellebbviteli bizottságoknak a 2013/32 irányelv 46. cikke értelmében vett „bíróságok” közé való besorolását.

### *B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről*

39. Két kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2013/32 irányelvnek az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvével, valamint a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 46. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely abban az esetben, ha a nemzetközi védelmet kérelmező személy nem tesz eleget a kérelmére vonatkozó határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelmét vizsgáló szerv előtti személyes megjelenésre vonatkozó

[12] 2024. május 7-i NADA és társai ítélet (C-115/22, EU:C:2024:384, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[13] 2013. január 31-i D. és A. ítélet (C-175/11, EU:C:2013:45, 103. pont).

[14] Megjegyzem, hogy a 4375/2016. sz. törvény 5. cikkének módosítását követően jelenleg a független fellebbviteli bizottságok valamennyi tagja bíró.

[15] Lásd: a Symvoulio tis Epikrateias (államtanács, Görögország) (teljes ülés) 1580/2021. sz. ítélete, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, 14. pont.

eljárási kötelezettségnek, felállítja a kérelem nem megfelelő előterjesztésének vélelmét, amely a kérelemnek az ügy érdemi vizsgálata nélküli, nyilvánvaló megalapozatlanság miatti elutasítását vonja maga után.

40. Az alapügyben alkalmazandó nemzeti szabályozás arra kötelezi a nemzetközi védelmet kérelmezőket, hogy személyesen jelenjenek meg a jogorvoslati kérelmüket vizsgáló szerv, azaz a független fellebbviteli bizottság előtt. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az említett bizottság előtti személyes megjelenés kötelezettsége nem jelenti azt, hogy az utóbbi meghallgatja a kérelmezőt.

41. E nemzeti szabályozás bizonyos kivételeket ír elő a személyes megjelenés kötelezettsége alól, nevezetesen arra az esetre, ha a kérelmező befogadó vagy szállást nyújtó létesítményekben tartózkodik, vagy mozgását korlátozták. Ezekben az esetekben a személyes megjelenésre vonatkozó kötelezettséget az ügyvéd általi képviseletre vagy az e jogszabályokban előírt igazolás megküldésére vonatkozó kötelezettség váltja fel. Ezenkívül a személyes megjelenésre vonatkozó kötelezettséget *vis maior* – például súlyos betegség, súlyos testi fogyatékosság vagy leküzdhetetlen körülmények – esetén fel kell függeszteni.[16] E kivételektől eltekintve, ha a kérelmező nem tesz eleget a személyes megjelenésre vonatkozó kötelezettségének, a nemzeti jogszabályok előírják annak vélelmét, hogy a jogorvoslati kérelmet nem megfelelően terjesztették elő kizárólag azért, hogy késleltessék vagy meghiúsítsák a kérelmező korábbi vagy közelgő kiutasítását vagy más módon történő eltávolítását elrendelő határozat végrehajtását. E vélelem azzal a következménnyel jár, hogy a jogorvoslati kérelmet – mint nyilvánvalóan megalapozatlant – érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

42. A 2013/32 irányelv 46. cikke a címének megfelelően a nemzetközi védelmet kérelmezők hatékony jogorvoslathoz való jogáról szól. A 46. cikk (1) bekezdése biztosítja a kérelmezők számára a kérelmükre vonatkozó határozatok megtámadásához való jogot, beleértve a kérelmet megalapozatlannak nyilvánító határozatot is.

43. Ezen irányelv 46. cikkének (3) bekezdése meghatározza a hatékony jogorvoslathoz való jog terjedelmét annak pontosításával, hogy azon tagállamoknak, amelyekre nézve ezen irányelv kötelező erővel bír, biztosítaniuk kell, hogy az azon bíróság által végzett vizsgálat, amely előtt a szóban forgó nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatban hozott határozatot vitatják, „mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek [a 2011/95] irányelv szerinti vizsgálatát is”, legalább az elsőfokú bíróság előtti jogorvoslati eljárásokban.[17]

44. Arra is emlékeztetni kell, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkében előírt jogorvoslat jellemzőit a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi. Márpedig a Charta 47. cikke önmagában elegendő, és azt nem kell uniós vagy nemzeti jogi rendelkezésekkel pontosítani ahhoz, hogy önmagában hivatkozható jogot biztosítson a magánszemélyek számára. Ugyanennek kell vonatkoznia ezen irányelv 46. cikkének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett (3) bekezdésére is.[18]

[16] Ebben az esetben a megjelenési kötelezettséget a releváns helyzet időtartamára felfüggesztik. A releváns rendelkezés, vagyis a 4636/2019. sz. törvény 78. cikke (3) bekezdésének második albekezdése a görög kormány észrevételeiben szerepel.

[17] 2024. október 4-i Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor aylové a migrační politiky ítélet (C-406/22, EU:C:2024:841, 85. pont).

[18] 2024. október 4-i Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor aylové a migrační politiky ítélet (C-406/22, EU:C:2024:841, 86. pont).

45. Mindemellett a 2013/32 irányelv 46. cikkének (4) bekezdése a tagállamokra bízza azon szabályok meghatározását, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők gyakorolhassák a hatékony jogorvoslathoz való jogukat. [19]

46. Meg kell jegyezni, hogy a 46. cikk nem írja elő a kérelmezők számára, hogy személyesen jelenjenek meg a kérelmük elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság előtt. A 46. cikk (4) bekezdése a tagállamokra valójában mérlegelési jogkört ruház az ahhoz szükséges szabályok megállapítására vonatkozóan, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők gyakorolhassák a jogorvoslathoz való jogaikat, és e szabályokba beletartozhat az ilyen eljárási kötelezettség.

47. Bár a Bizottság és a görög kormány egyetért ezzel az állítással, eltérő álláspontra helyezkednek azon kérdést illetően, hogy a 46. cikk lehetővé teszi-e a tagállamok számára, hogy előírják a nemzeti jogszabályok által a személyes megjelenési kötelezettség megsértése esetére előírt konkrét következményeket, nevezetesen azt, hogy a kérelmet nem megfelelően terjesztették elő, és hogy a kérelmet – mint nyilvánvalóan megalapozatlant – érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

48. A Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy az ilyen következmények ellentétesek a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdésével. A Bizottság azt is állítja, hogy a jogorvoslat érdemi vizsgálata nélküli, nyilvánvalóan megalapozatlanként történő elutasítása ellentétes a 2011/95 irányelv 13. és 18. cikkével. Érvelése szerint e rendelkezésekből az következik, hogy a tagállamoknak el kell ismerniük a kérelmező esetében a menekült jogállást vagy a kiegészítő védelmi jogállást, ha a kérelmező megfelel az ezen irányelv szerinti jogosultsági feltételeknek. Nem rendelkeznek mérlegelési jogkörrel arra vonatkozóan, hogy megtagadják ezt a jogállást azzal az indokkal, hogy a kérelmező a jogorvoslati kérelme elbírálásának napján nem volt személyesen jelen.

49. Ezzel szemben a görög kormány lényegében azt állítja, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének (11) bekezdésén alapul a nemzeti szabályozás által előírt azon vélelem, amely szerint a kérelmet nem megfelelően terjesztették elő, így azt a személyes megjelenés hiánya esetén mint nyilvánvalóan megalapozatlant el kell utasítani. E kormány arra hivatkozik, hogy ez utóbbi rendelkezésből az következik, hogy a tagállamok nemcsak azokat a feltételeket írhatják elő, amelyek mellett vélelmezhető, hogy a kérelmező hallgatólagosan visszavonta a kérelmét, vagy elállt attól, hanem az ilyen esetekben követendő eljárási szabályokat is.

50. Ezen álláspontok értékelése érdekében, mielőtt megvizsgálnám az alkalmazandó nemzeti szabályozásban előírt vélelmet, először azt a kérdést vizsgálom meg, hogy a tagállamok előírhatják-e a kérelem nem megfelelő előterjesztésének vélelmét.

### *1. A tagállamok azon lehetőségéről, hogy a kérelem nem megfelelő előterjesztésére vonatkozó vélelmet írjanak elő*

51. Először is, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy a jogorvoslatot elbíráló bíróság köteles elvégezni mind a tények, mind a jogi szempontok e rendelkezés által megkövetelt teljes körű és *ex nunc* vizsgálatát, legalább az elsőfokú bíróság előtti jogorvoslati eljárásokban. [20]

[19] 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő) ítélet (C-651/19, EU:C:2020:681, 33. pont).

[20] Lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 44. pont).

52. A 46. cikk (3) bekezdését azonban a 46. cikk (4) bekezdésével és a 46. cikk (11) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni.

53. Amint arra a fentiekben emlékeztettem,[21] a 46. cikk (4) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok szabályokat állapíthatnak meg a jogorvoslat gyakorlására vonatkozóan, amelyek magukban foglalhatják a személyes megjelenésre vonatkozó kötelezettséget. A tagállamok azon lehetősége, hogy olyan határidőket vagy egyéb szabályokat írjanak elő, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a kérelmező jogorvoslattal élhessen, magában foglalja annak lehetőségét is, hogy előírják e határidők vagy egyéb szabályok be nem tartásának következményeit.

54. Másodszor, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (11) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek mellett vélelmezhető, hogy a kérelmező „hallgatólagosan visszavonta […] jogorvoslat iránti kérelmét vagy attól elállt, valamint az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat”.

55. E rendelkezés értelmezéséhez előzetesen pontosítani kell a 2013/32 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének és 32. cikkének relevanciáját. A 28. cikk (1) bekezdése meghatározza a kérelem hallgatólagos visszavonása vagy az attól való elállás esetén követendő eljárást. Ebben az esetben a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljáró hatóság határozatot hozzon az eljárás megszüntetéséről, vagy – amennyiben az eljáró hatóság a kérelmet megfelelő érdemi vizsgálat alapján megalapozatlannak ítéli – a kérelem elutasításáról. A 32. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok csak akkor minősíthetnek egy kérelmet megalapozatlannak, ha az eljáró hatóság azt állapította meg, hogy a kérelmező a 2011/95 irányelv értelmében nem minősül nemzetközi védelemre jogosultnak.

56. A 32. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a fentieken kívül a tagállamok – amennyiben nemzeti joguk így rendelkezik – nyilvánvalóan megalapozatlannak tekinthetik a kérelmet azon megalapozatlan kérelmek esetében, amelyek esetében megvalósul a 31. cikk (8) bekezdésében felsorolt körülmények egyike (beleértve azt az esetet is, amikor a kérelmező kizárólag azért nyújt be kérelmet, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közelgő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné[22]).

57. Mindazonáltal, amint arra lényegében a görög kormány és a Bizottság rámutatott, a 2013/32 irányelv 28. cikkének (1) bekezdése és 32. cikke a kérelemnek *az eljáró hatóság általi elsőfokú vizsgálatával* kapcsolatos eljárásokra vonatkozik. A 46. cikk az eljáró hatóság határozata elleni, *bíróság előtti jogorvoslati eljárást* érinti. E két eljárás különbözik egymástól.

58. Így a 2013/32 irányelvben a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekre és az eljáró hatóság előtt felállítandó vélelmekre vonatkozóan előírt szabályok nem vonatkoznak a bírósági eljárásokra. Ezt az is megerősítheti, hogy a 46. cikk nem tartalmaz hivatkozást a 28. cikk (1) bekezdésére és a 32. cikkre. A jogorvoslat tárgyában eljáró bíróság előtti eljárásban a 46. cikk (11) bekezdése lehetővé teszi a tagállam számára, hogy olyan vélelmet állítson fel, amely szerint a kérelmező hallgatólagosan visszavonta jogorvoslati kérelmét vagy elállt attól, valamint hogy előírja e vélelmek feltételeit, és a követendő eljárási szabályokat.

59. E pontosítást követően az a kérdés merül fel, hogy valamely tagállam kialakíthat-e olyan vélelmet, amely szerint a kérelmet kizárólag a korábban meghozott kiutasítási határozat végrehajtásának késleltetése vagy meghiúsítása céljából terjesztették elő nem megfelelően. Noha

[21] A jelen indítvány 45. és 46. pontja.

[22] Lásd a 2013/32 irányelv 31. cikke (8) bekezdésének g) pontját.

igaz hogy az említett 46. cikk (11) bekezdése nem utal kifejezetten ilyen vélelemre, azzal nem ellentétes, ha a tagállamok hasonló célokat követő vélelmeket írnak elő, mint a jogorvoslat hallgatólagos visszavonására vagy az attól való elállásra vonatkozó vélelem. Amint arra lényegében a görög kormány rámutatott, a jogorvoslati kérelem nem megfelelő előterjesztésének vélelme a nemzetközi védelem iránti kérelmek gyors elbírálásának biztosítására és a bírósági rendszer hatékonyságának megőrzésére irányul annak érdekében, hogy az azokra a kérelmezőkre összpontosíthasson, akiknek valós érdekük fűződik a kérelmük kimeneteléhez. A nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárás harmonikus és hatékony lefolytatása és a kérelmek gyors feldolgozása mind a tagállamoknak, mind az ilyen védelmet kérelmezőknek az érdekében áll. [23]

60. Ily módon, amennyiben a nemzeti jog előírja, a hallgatólagos visszavonásra vagy elállásra vonatkozó vélelem hatálya magában foglalhatja a jogorvoslati kérelem nem megfelelő előterjesztésének vélelmét is. A 46. cikk (11) bekezdése értelmében a tagállamok meghatározhatják e vélelem feltételeit és a követendő eljárási szabályokat.

61. E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint vonatkozó uniós szabályozás hiányában az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata meghatározni a jogalanyok jogainak védelmét biztosító keresetekre vonatkozó eljárási szabályokat, azzal a feltétellel azonban, hogy e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozókhoz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve). [24]

62. Ezenkívül a fenti 44. pontban felidézett ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen vélelem felállításának feltételeit és a követendő eljárásra vonatkozó szabályokat a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni.

63. E megfontolások fényében fogom megvizsgálni a nemzeti szabályozás által előírt vélelmet.

*2. A nemzeti szabályozásban szereplő vélelemről, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének, valamint a Charta 47. cikkének fényében*

64. A jelen ügyben a jogorvoslati kérelem nem megfelelő előterjesztésére vonatkozó vélelemhez szükséges és elégséges feltétel az, hogy a kérelmező nem jelent meg személyesen a független fellebbezési bizottság előtt. [25] Az ilyen esetben követendő eljárás a kérelemnek mint nyilvánvalóan megalapozatlannak az érdemi vizsgálat nélküli elutasítása és az önkéntes távozás lehetősége nélküli kiutasítási intézkedés elrendelése.

65. A fenti megfontolásokból következik, hogy a jogorvoslati kérelem nem megfelelő előterjesztésére vonatkozó vélelem feltételei és a követendő eljárásra vonatkozó szabályok a tagállamok eljárási autonómiájának körébe tartoznak, feltéve hogy tiszteletben tartják az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét, valamint a Charta 47. cikkét. [26]

[23] Lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő) ítélet (C-651/19, EU:C:2020:681, 54. és 55. pont).

[24] 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő) ítélet (C-651/19, EU:C:2020:681, 34. pont).

[25] Kivéve, ha a 4636/2019. sz. törvény 78. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kivételek valamelyike alkalmazandó.

[26] Lásd a fenti 60–62. pontot.

66. Ami először is az egyenértékűség elvét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy annak tiszteletben tartása azt követeli meg, hogy a nemzeti jog megsértésén alapuló kereseteket azonos módon kezeljék az uniós jog megsértésén alapuló hasonló jogorvoslatokkal. [27]

67. Így egyrészt be kell azonosítani az összehasonlítható eljárásokat vagy kereseteket, és másrészt meg kell határozni, hogy a nemzeti jogra alapított kereseteket kedvezőbben kezelik-e, mint az azon jogok védelmével összefüggő kereseteket, amelyek a magánszemélyeket az uniós jog alapján illetik meg. [28]

68. A keresetek összehasonlítható jellegét illetően az alkalmazandó eljárási szabályokról közvetlen ismeretekkel rendelkező nemzeti bíróság feladata, hogy megvizsgálja, hogy az érintett keresetek tárgyukat, indokaikat és lényeges elemeiket tekintve hasonlóak-e. [29]

69. A keresetekre vonatkozó hasonló bánásmódot illetően emlékeztetni kell arra, hogy minden olyan esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy az uniós jogon alapuló keresetekkel kapcsolatos valamely nemzeti eljárási rendelkezés kedvezőtlenebb-e, mint azok, amelyek a hasonló nemzeti keresetekre vonatkoznak, azt kell megvizsgálnia a nemzeti bíróságnak, hogy milyen az érintett szabályoknak az egész eljárásban betöltött helye, hogyan zajlik az említett eljárás, és melyek e szabályok sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt. [30]

70. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a független fellebbviteli bizottság előtti eljárást össze kell-e hasonlítani a közigazgatási jogorvoslati kérelmeket elbíráló közigazgatási szervek előtti eljárásokkal vagy a közigazgatási bíróság előtti, érdemi jogorvoslatra vagy megsemmisítés iránti keresetre alkalmazandó eljárási szabályokkal. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy ezen egyéb jogorvoslatok vagy keresetek esetében a kérelmező fizikai jelenléte nem kötelező, és lehetséges az ügyvédi képviselet.

71. A görög kormány arra hivatkozik, hogy a független fellebbviteli bizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelem kifejezetten a nemzetközi védelmet kérelmezőkre vonatkozik, és a szóban forgó eljárás nem hasonlítható össze a közigazgatási hatóságok vagy más bíróságok előtti más eljárásokkal. E kormány azt is megjegyzi, hogy a személyes megjelenés követelményének célja nem azonos azon szabályokéval, amelyek a kérelmező ügyvéd általi képviseletét írják elő. A személyes megjelenésre vonatkozó követelmény célja a kérelmezők belföldön való fizikai jelenlétének bizonyítása.

72. Bár a nemzeti bíróság feladata a keresetek összehasonlíthatóságának és hasonló kezelésének értékelése, megállapítható, hogy a független fellebbviteli bizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelmet csak e bizottságok athéni székhelyén lehet benyújtani. A megjelenésre vonatkozó eljárási kötelezettség tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségnek csak az utóbbi előtt való megjelenéssel lehet eleget tenni. A nemzeti bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében úgy tűnik, hogy a kérelmező azon kötelezettsége, hogy kizárólag az ország fővárosának bírósága előtt jelenjen meg, más közigazgatási vagy bírósági eljárásokban nem alkalmazandó. Úgy tűnik, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők jogorvoslati kérelmeinek sajátos jellege, amelyre a görög kormány hivatkozott, nem ad magyarázatot arra, hogy a személyes megjelenésre vonatkozó követelmény miért csak az ország fővárosában található egyetlen bíróság előtt teljesülhet. A

[27] 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő) ítélet (C-651/19, EU:C:2020:681, 36. pont).

[28] Uo., 37. pont.

[29] Uo., 38. pont.

[30] Uo., 39. pont.

nemzeti bíróság tehát ebből a szempontból azt is értékelheti, hogy a keresetek összehasonlíthatók-e annak megállapítása érdekében, hogy tiszteletben tartották-e az egyenértékűség elvét.

73. Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, tiszteletben tartja-e a tényleges érvényesülés elvéhez kapcsolódó feltételt, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy egy nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi-e az uniós jog alkalmazását, meg kell vizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek a különböző nemzeti hatóságok előtti teljes eljárásban betöltött helye, valamint alkalmazása és sajátosságai. Ebből a szempontból adott esetben különösen a védelemhez való jog védelmét, a jogbiztonság elvét és az eljárás szabályos lefolytatását kell figyelembe venni. [31]

74. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, valamint a görög kormány észrevételeiből kitűnik, hogy a kérelmező kötelező fizikai jelenlétének okai egyrészt annak biztosításához kapcsolódnak, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtó kérelmezőknek ahhoz valós érdeke fűződjön, valamint hogy a jogorvoslat elbírálásakor még a nemzeti területen tartózkodjanak. A görög kormány különösen azt állítja, hogy a cél annak megakadályozása, hogy a kérelmezők több tagállamban nyújtanak be kérelmet *(forum shopping)*. Másrészt ezek az indokok általánosabban a megfelelő igazságszolgáltatásra vonatkoznak annak elkerülése érdekében, hogy a nem megfelelően előterjesztett jogorvoslati kérelmek a valós jogorvoslati kérelmek hatékony elbírálásának akadályát képezzék.

75. A fenti észrevételekből következik, hogy jogszerű, ha valamely tagállam megbizonyosodik arról, hogy a kérelmezőknek valós érdekük fűződik a jogorvoslathoz. [32]

76. Mindazonáltal a vitatott nemzeti szabály, pusztán annak alapján, hogy a kérelmező nem teljesítette a jogorvoslati kérelmet elbíráló bíróság előtti személyes megjelenési kötelezettséget, olyan vélelmet állít fel, amely szerint a jogorvoslatot nem megfelelően terjesztették elő, anélkül hogy a kérelmezők számára valós lehetőséget biztosítana arra, hogy megfeleljenek e követelménynek.

77. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a független fellebbezési bizottság székhelye az ország fővárosában, Athénban található. Annak a kérelmezőnek, aki nem Athénban rendelkezik lakóhellyel (kivéve továbbá, ha az alkalmazandó jogszabályokban meghatározott kivételek valamelyike alkalmazandó), a bizottság székhelyére kell utaznia, kizárólag a személyes megjelenés céljából, és nem azért, hogy meghallgassák. Az ügy irataiban semmi nem utal arra, hogy az utazás anyagi eszközeit a kérelmezők rendelkezésére bocsátanák, vagy hogy a kapcsolódó utazási költségeket fedeznék. A nemzetközi védelmet kérelmező személy esetében azonban a lakóhelyéről a fővárosban való utazás költségei [33] és az athéni szállásköltségek jelentősek lehetnek. Ezenkívül a nemzeti jog által előírt kivételektől eltekintve [34] és a *vis maior* esetét [35] kivéve a nemzeti szabályozás nem ír elő olyan alternatív módszereket, amelyek lehetővé tennék a kérelmezők számára annak bizonyítását, hogy görög területen tartózkodnak, és továbbra is érdekük fűződik a jogorvoslathoz.

[31] 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő) ítélet (C-651/19, EU:C:2020:681, 42. pont).

[32] Lásd a jelen indítvány 59. pontját.

[33] A távolság jelentős lehet; az alapeljárás Thesszalonikiben lakóhellyel rendelkező kérelmezője esetében az út Athénba körülbelül 500 km.

[34] A jelen indítvány 6. pontja.

[35] A megjelenési kötelezettséget fel kell függeszteni mindaddig, amíg a *vis maior* esete fennáll.

78. E körülmények között az a kérelmező, aki pénzügyi nehézségek miatt személyesen nem jelenik meg a független fellebbezési bizottság előtt, viseli azon vélelem súlyos következményeit, hogy a jogorvoslati kérelmet nem megfelelően terjesztették elő, még akkor is, ha a megjelenés elmaradásának okai kívül esnek a jogorvoslati lehetőség visszaélésszerű igénybevételén.

79. Ezenkívül a 4636/2019. sz. törvény 78. cikkének (3) bekezdésében előírt kivételek hatálya alá tartozó kérelmezők más módon is bizonyíthatják jelenlétüket.

80. A görög kormány kifejti, hogy az e kivételek hatálya alá tartozó kérelmezők nem kötelesek személyesen megjelenni, és ezt a kötelezettséget a jogszabályban előírt igazolás benyújtásának kötelezettsége váltja fel. Ez azonban véleményem szerint nem ad kellő magyarázatot arra, hogy a személyesen megjelenni köteles kérelmezők miért nem élhetnek alternatív eszközökkel a görög területen való tartózkodásuk és a jogorvoslati kérelmük való voltának bizonyítására.

81. A 4636/2019. sz. törvény 78. cikkének (3) bekezdésében foglalt kivételek azt mutatják, hogy a kérelmezőnek más módon is lehetősége van annak bizonyítására, hogy az országban tartózkodik, például a lakóhelye szerinti hatóság (így rendőrkapitányság vagy más hatóság vagy közeli bíróság) előtti megjelenés.

82. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat ezenkívül rámutat arra, hogy a személyes megjelenésre vonatkozó kötelezettség nem megfelelő eszköz annak biztosítására, hogy a kérelmező ne csak azért nyújtson be kérelmet, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közelgő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a független fellebbviteli bizottságok határozatait nem ugyanazon a napon hozzák meg, és hogy a kérelmező fizikai jelenléte nem könnyíti meg a kiutasítási intézkedés végrehajtását a kérelem elutasítása esetén.

83. Ilyen körülmények között az a vélelem, amely szerint a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő az olyan kérelmező, aki személyesen nem jelenik meg, anélkül hogy más bizonyítást is lehetővé tennének a kérelmező területen való jelenlétére vonatkozóan, és anélkül, hogy rendelkeznének a fizikai jelenlétre vonatkozó követelmény teljesítését lehetővé tevő anyagi eszközökről, rendkívül nehézzé teszi a jogorvoslat gyakorlását.

84. A szóban forgó eljárási szabály tehát nem tűnik összeegyeztethetőnek a tényleges érvényesülés elvével.

85. Ezenkívül a kérelem nem megfelelő előterjesztésére vonatkozó vélelem felállítása és a kérelem nyilvánvalóan megalapozatlanként való elutasítása sértheti a Charta 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jogot. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói jogvédelmének elve különböző elemeket foglal magában, többek között a bírósághoz fordulás jogát. [36]

86. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az alapvető jogok, mint a bírósághoz fordulás joga, nem tekinthetők abszolút követelménynek, hanem korlátozhatók, feltéve hogy a korlátozás a szóban forgó intézkedés által elérni kívánt közérdekű céloknak megfelel, és nem jelent a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jog lényegét sértené. [37]

[36] Lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 32. pont).

[37] Lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 38. pont).

87. A jelen ügyben, amint az már kiemeltem,[38] a nemzeti szabályozás által felállított vélelem célja a nemzetközi védelmet kérelmezők ország területén való jelenlétének biztosítása, a jogorvoslathoz fűződő valós érdek megőrzése, és tágabb értelemben a bírósági eljárások hatékonyságának és célszerűségének megőrzése valamennyi nemzetközi védelmet kérelmező számára.

88. Mindazonáltal az eljárás egészére és a fentiekben kifejtett valamennyi releváns körülményre[39] tekintettel, a kérelmező személyes megjelenésére vonatkozó kötelezettség be nem tartása esetén a kérelem nem megfelelő előterjesztésére vonatkozó vélelem megállapítása aránytalannak tűnik az elérni kívánt célokhoz képest. Azok a nemzetközi védelmet kérelmezők ugyanis, akik nem az ország fővárosában tartózkodnak, nem rendelkeznek azokkal az anyagi eszközökkel, amelyek lehetővé tennék számukra, hogy a fizikai jelenlét követelményének való megfelelés érdekében a kizárólag e fővárosban székhellyel rendelkező független fellebbviteli bizottsághoz utazzanak. Ezenkívül a kérelmezők – hacsak nem tartoznak a nemzeti jogban kimerítő jelleggel előírt kivételek valamelyikének hatálya alá – nem rendelkeznek más eszközzel a területen való jelenlétük és jogorvoslati kérelmük való voltának bizonyítására. E körülmények között a kérelem nem megfelelő előterjesztésére vonatkozó, a személyes megjelenésre vonatkozó kötelezettség be nem tartásán alapuló vélelem felállítása aránytalanul érinti a nemzetközi védelmet kérelmezőket, akik bizonytalan pénzügyi helyzetben vannak, vagy akiknek más nehézséget okoz a személyes megjelenés megkísérlése.[40]

89. Így úgy tűnik, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők bírósághoz forduláshoz való jogát és hatékony jogorvoslathoz való jogát aránytalanul akadályozzák.

90. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelvnek az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvével, valamint a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 46. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely abban az esetben, ha a nemzetközi védelmet kérelmező nem tesz eleget a kérelmére vonatkozó határozattal szembeni jogorvoslati kérelmét vizsgáló szerv előtti személyes megjelenésre vonatkozó eljárási kötelezettségnek, vélelmet állít fel arra vonatkozóan, hogy a kérelmet nem megfelelően terjesztették elő, és hogy a kérelmet, mint nyilvánvalóan megalapozatlant, az ügy érdemi vizsgálata nélkül el kell utasítani, amennyiben az említett szabályozás nem ír elő más módot a kérelmező területen való tartózkodásának bizonyítására.

## V. Végkövetkeztetés

91. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (thesszaloniki közigazgatási bíróság, Görögország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv 46. cikkét az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvével, valamint a Charta 47. cikkével összefüggésben

úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely abban az esetben, ha a nemzetközi védelmet kérelmező nem tesz eleget a kérelmére vonatkozó határozattal szembeni jogorvoslati kérelmét vizsgáló szerv előtti személyes megjelenésre vonatkozó eljárási

[38] Lásd a jelen indítvány 74. és 75. pontját.

[39] A jelen indítvány 76–82. pontja.

[40] Amennyiben ezek a nehézségek nem minősülnek *vis maior* helyzetnek, amit a kérelmezőnek kell bizonyítania.

kötelezettségnek, vélelmet állít fel arra vonatkozóan, hogy a kérelmet nem megfelelően terjesztették elő, és hogy a kérelmet, mint nyilvánvalóan megalapozatlant, az ügy érdemi vizsgálata nélkül el kell utasítani, amennyiben az említett szabályozás nem ír elő más módot a kérelmező területen való tartózkodásának bizonyítására.