Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
LAILA MEDINA IŠVADA,
pateikta 2025 m. vasario 6 d.[1]

Byla C-610/23 (*Al Nasiria*)[i]

FO
prieš
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(*Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis* (Salonikų pirmosios instancijos administracinis teismas, Graikija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Prieglobsčio politika – Tarptautinė apsauga – Direktyva 2013/32 – Tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendra tvarka – 46 straipsnis – Teisė į veiksmingą teisinės gynybos priemonę – Išsamus ir *ex nunc* skundo nagrinėjimas – Sprendimas atmesti skundą nenagrinėjant jo iš esmės – Prašytojo neatvykimas į jo skundą nagrinėjusią kompetentingą instituciją“

I. Įvadas

1. Ši byla susijusi su Direktyvos 2013/32/ES[2] 46 straipsnyje įtvirtinta tarptautinės apsaugos prašytojų teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę dėl sprendimo atmesti jų prašymą. Konkrečiau kalbant, joje keliamas klausimas, ar pagal šią nuostatą draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose įtvirtinta prezumpcija, kad prašytojas, neatvykęs į jo skundą nagrinėjantį teismą, netinkamai pateikė skundą, todėl skundas atmetamas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, nenagrinėjant jo iš esmės.

[1] Originalo kalba: anglų.

[i] Šios bylos pavadinimas yra išgalvotas. Jis neatitinka jokios bylos šalies tikrojo vardo, pavardės ar pavadinimo.

[2] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60).

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

2. Direktyvos 2013/32 V skyrių „Apeliacinės procedūros“ sudaro vienintelis 46 straipsnis. Šio straipsnio, kurio pavadinimas „Teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę“, formuluotė yra tokia:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad prašytojai turėtų teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę, kuria galėtų naudotis teisme, kad galėtų apskųsti:

a) sprendimą, priimtą dėl tarptautinės apsaugos prašymo, įskaitant sprendimą:

   i) laikyti prašymą nepagrįstu, kad būtų suteiktas pabėgėlio statusas ir (arba) papildomos apsaugos statusas;

<…>

3. Kad būtų laikomasi 1 dalies, valstybės narės užtikrina, jog taikant veiksmingą teisių gynimo priemonę būtų numatytas išsamus ir *ex nunc* faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimas, įskaitant, atitinkamais atvejais, nagrinėjimą pagal Direktyvą 2011/95/ES[3], bent vykdant apeliacines procedūras pirmosios instancijos teisme.

4. Valstybės narės numato pagrįstus terminus ir kitas reikalingas taisykles, kad prašytojas galėtų pasinaudoti savo teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę pagal 1 dalį. Dėl terminų tokia galimybė pasinaudoti neprarandama ar netampa pernelyg sudėtinga.

<…>

11. Valstybės narės nacionalinės teisės aktuose taip pat gali nustatyti sąlygas, pagal kurias būtų daroma prielaida, kad prašytojas netiesiogiai atsiėmė arba atsisakė teisių gynimo priemonės pagal 1 dalį, bei taisykles dėl procedūros, kurios reikia laikytis.“

B. Nacionalinė teisė

1. Įstatymas Nr. 4375/2016

3. Pagal *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 diethnous prostasias kai alles diatakseis* (Įstatymas Nr. 4375/2016 dėl Prieglobsčio tarnybos, Pabėgėlių institucijos ir Priėmimo ir tapatybės nustatymo tarnybos organizavimo ir veiklos, Priėmimo Generalinio sekretoriato įsteigimo ir Graikijos teisės aktų suderinimo su [Direktyvos 2013/32] nuostatomis, tarptautinės apsaugos gavėjų darbą reglamentuojančiomis

[3] 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9).

nuostatomis ir kitomis nuostatomis) (FEK A’ 51/3.4.2016), iš dalies pakeisto *Nomos 4399/2016* (Įstatymas Nr. 4399/2016) (toliau – Įstatymas Nr. 4375/2016), 4 straipsnio 1 dalį įsteigtos nepriklausomos skundų komisijos. Šių komisijų buveinė yra Atėnuose, o jų jurisdikcija apima visą Graikiją [4]. Jos kompetentingos nagrinėti tarptautinės apsaugos prašytojų skundus, teisiškai ir iš esmės peržiūrint *Ypiresia Asylou* (Prieglobsčio tarnyba, Graikija) pirmojoje instancijoje priimtus sprendimus atmesti prašymus. Šių komisijų skaičius nustatomas ministro sprendimu.

2. Įstatymas Nr. 4636/2019

4. Direktyvos 2011/95 ir 2013/32 į Graikijos teisės sistemą buvo perkeltos *Nomos 4636/2019*, *Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis* (Įstatymas Nr. 4636/2019 dėl tarptautinės apsaugos ir kitų nuostatų, toliau – Įstatymas Nr. 4636/2019 (FEK A’ 169, 2019 11 1), kuris tuo metu buvo taikomas pagrindinėje byloje.

5. Pagal Įstatymo Nr. 4636/2019 92 straipsnio 1 dalies a punktą tarptautinės apsaugos prašytojas turi teisę pateikti nacionalinėms skundų nagrinėjimo komisijoms administracinį skundą [5] dėl sprendimo pirmojoje instancijoje atmesti tarptautinės apsaugos prašymą kaip nepagrįstą.

6. Be to, Įstatymo Nr. 4636/2019 97 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad vykstant procedūroms nepriklausomose skundų nagrinėjimo komisijose prašytojas privalo atvykti asmeniškai. 78 straipsnio 3 dalyje išvardyti vieninteliai atvejai, kai nereikia atvykti asmeniškai. Tai atvejai, kai tarptautinės apsaugos prašytojas gyvena priėmimo ar prieglobsčio struktūrose arba jam taikomi judėjimo ar buvimo tam tikroje vietoje apribojimai. Tokiais atvejais jam gali atstovauti advokatas arba jis gali atsiųsti priėmimo arba apgyvendinimo įstaigos vadovo pasirašytą pažymą. Kai tarptautinės apsaugos prašytojas neatvyksta asmeniškai, nors buvo tinkamai pakviestas, arba neišsiunčia Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalyje nurodytos pažymos, preziumuojama, kad prašytojas skundą pateikė tik siekdamas atidėti arba sužlugdyti anksčiau priimto arba artimiausiu laiku ketinamo priimti sprendimo, kuriuo remiantis jis būtų išsiųstas arba bet kuriuo kitu būdu priverstas išvykti iš šalies, vykdymą. Tokiu atveju jo skundas atmetamas kaip akivaizdžiai nepagrįstas.

III. Ginčas pagrindinėje byloje ir prejudiciniai klausimai

7. 2019 m. vasario 28 d. trečiosios šalies pilietis FO pateikė *Perifereiako Grafeio Asylou Samou* (Samo regioninis prieglobsčio biuras, Graikija) tarptautinės apsaugos prašymą, motyvuodamas tuo, kad jo gyvybei kilmės šalyje gresia pavojus.

8. Pripažinus, kad FO patyrė sunkų fizinį smurtą, 2020 m. vasario 24 d. jis buvo apklaustas *Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis* (Salonikų regioninis prieglobsčio biuras, Graikija). FO tvirtino, kad pagal genties sprendimą jis turėjo būti nužudytas, ir pateikė šį teiginį pagrindžiantį dokumentą.

[4] Remiantis Įstatymo Nr. 4375/2016 4 straipsnio 2 dalimi, ministro sprendimu nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos gali būti įsteigtos kituose Graikijos regionuose ir nustatyta jų teritorinė jurisdikcija. Tačiau Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra informacijos, kad toks ministro sprendimas būtų priimtas.

[5] Graikų k. „endikofanis prosfygi“ (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. 2020 m. gegužės 18 d. sprendimu *Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis* (Salonikų regioninis prieglobsčio biuras) atmetė FO prašymą suteikti tarptautinę apsaugą, nes jo teiginiai buvo pripažinti nepatikimais. Pateiktas dokumentas nebuvo pripažintas įrodymu dėl jame pateiktų teiginių neaiškumo ir galimybės patikrinti jo autentiškumą nebuvimo.

10. 2021 m. rugpjūčio 27 d. FO pateikė skundą dėl šio sprendimo kompetentingai nepriklausomai skundų nagrinėjimo komisijai. Tuo metu FO buvo informuotas, kad jo skundo nagrinėjimas paskirtas 2021 m. spalio 11 d. Be to, jis buvo informuotas, kad net ir tuo atveju, jei nebuvo pakviestas į posėdį, jis privalo asmeniškai atvykti jo skundo nagrinėjimo dieną, išskyrus atvejus, kai jis teisėtai gyvena priėmimo ir tapatybės nustatymo centre arba jam taikomas judėjimo ar apsigyvenimo už Atikos regiono (Graikija) ribų apribojimas.

11. Posėdžio dieną FO asmeniškai neatvyko į šią komisiją. Todėl patikrinusi, kad prašytojas nebuvo apgyvendintas priėmimo ir tapatybės nustatymo centre, jam nebuvo taikomas judėjimo apribojimas ir nebuvo nenugalimos jėgos aplinkybių, komisija atmetė skundą kaip akivaizdžiai nepagrįstą, remdamasi Įstatymo Nr. 4636/2019 97 straipsnio 2 dalimi, ir nenagrinėjo jo iš esmės. Be to, pagal *Nomos 3907/2011*[6] 22 straipsnio 4 dalį ji paskyrė grąžinimo priemonę be galimybės savanoriškai išvykti iš šalies.

12. FO pateikė *Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis* (Salonikų pirmosios instancijos administracinis teismas, Graikija), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, skundą dėl šios kompetentingos nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos sprendimo panaikinimo ir teigė, kad jo skundas buvo neteisėtai atmestas vien dėl to, kad jis nedalyvavo posėdyje, ir nebuvo pakankamai išnagrinėtas iš esmės, nors jis negalėjo dalyvauti posėdyje dėl finansinių sunkumų, sutrukdžiusių jam atvykti iš Salonikų, kur gyvena, į Atėnus (Graikija).

13. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia pažymi, kad nepriklausomų skundų nagrinėjimo komisijų įsteigimo tikslas buvo užtikrinti teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę, kaip numatyta Direktyvos 2013/32 46 straipsnyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnyje.

14. Siekiant užtikrinti reikiamas procedūrines garantijas, daugumą šių komisijų, kurios Įstatymo Nr. 4399/2016 aiškinamajame memorandume apibūdinamos kaip „pusiau teisminės institucijos“, sudaro bendrosios kompetencijos administracinių teismų teisėjai. Šių komisijų nariai, vykdydami savo pareigas, naudojasi asmenine ir funkcine nepriklausomybe.

15. Be to, užtikrinamas nešališkumo principas, nes šios komisijos turi trečiųjų šalių statusą suinteresuotųjų šalių atžvilgiu ir neatstovauja administracijai.

16. Šių komisijų sprendimai dėl administracinių skundų dėl administracinių sprendimų, priimti išsamiai išnagrinėjus ginčijamų administracinių sprendimų teisines ir faktines aplinkybes, pateikus išsamius, specifinius ir konkrečius motyvus, šalims yra privalomi, nes gali būti užginčyti tik teisme, t. y. pateikiant skundą dėl panaikinimo administraciniam teismui.

[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* (Įstatymas Nr. 3907/2011, kuriuo įsteigiama Prieglobsčio tarnyba ir Pirmojo priėmimo tarnyba ir kuriuo Graikijos teisės aktai suderinami su Direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse nuostatomis ir kitomis nuostatomis (FEK A’ 7/26.1.2011) (toliau – Įstatymas Nr. 3907/2011).

17. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, pagal *Syntagma* (Graikijos Konstitucija) nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos yra ne teismai, o komisijos, kurios vykdo teismines funkcijas, kaip tai suprantama pagal *Syntagma* (Graikijos Konstitucija) 89 straipsnio 2 dalį.

18. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Direktyvoje 2013/32 nėra konkrečių nuostatų, susijusių su prašytojų atvykimu į instituciją, nagrinėjančią skundą, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 46 straipsnį, arba su tokios procesinės pareigos nesilaikymo pasekmėmis. Taigi galima daryti išvadą, kad nacionalinėje teisėje numatytos pareigos asmeniškai atvykti nustatymui ir galimybei šios pareigos nesilaikymo atveju atmesti skundą kaip akivaizdžiai nepagrįstą taikomas valstybių narių procesinės autonomijos principas, tačiau atsižvelgiant į lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus.

19. Kalbant apie lygiavertiškumo principą, pažymėtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar nagrinėjama byla turi būti lyginama su administracinių institucijų, nagrinėjančių administracinius skundus, procedūromis arba su administraciniame teisme nagrinėjamam skundui dėl esmės ar dėl sprendimo panaikinimo taikoma procedūra. Tose kitose administracinėse ar teisminėse bylose dalyvauti asmeniškai nėra privaloma, pareiškėjui gali atstovauti advokatas.

20. Dėl veiksmingumo principo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad galima teigti, jog Įstatymo Nr. 4636/2019 97 straipsnio 2 dalį galima pagrįsti tinkamu ir greitu tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo procedūros vykdymu. Joje numatytas reikalavimas gali užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašytojai išliktų suinteresuoti savo skundo nagrinėjimo baigtimi ir vis dar būtų Graikijos teritorijoje.

21. Vis dėlto būtų galima teigti, kad dėl tos nuostatos Europos Sąjungos teisės taikymas tampa neįmanomas arba pernelyg sudėtingas. Pirma, ja nustatoma neproporcinga našta tarptautinės apsaugos prašytojams, nes jie (išskyrus atvejus, kai jiems taikoma viena iš Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalyje numatytų išimčių) privalo atvykti į nepriklausomų skundų nagrinėjimo komisijų posėdžių vietą Atėnuose vien tam, kad patvirtintų savo buvimą šalyje, o ne tam, kad būtų išklausyti. Šiuo tikslu jiems negali atstovauti advokatas ar kitas įgaliotas asmuo. Antra, joje numatyta, kad šio procedūrinio reikalavimo nesilaikymo pasekmė yra piktnaudžiavimo teise pateikti skundą prezumpcija, todėl skundas turi būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas.

22. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad Direktyvoje 2013/32 numatyta, jog nesilaikant bendravimo pareigų gali būti daroma prielaida, kad prašymas atsiimtas, o ne kad jis atmetamas kaip nepagrįstas. Toks atmetimas suponuoja, kad prašymas pirma turi būti išnagrinėtas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymi, kad prašymo atmetimas kaip akivaizdžiai nepagrįsto sukelia rimtų pasekmių, t. y. netaikomas savanoriško išvykimo iš šalies laikotarpis ir nustatomas draudimas atvykti į šalį.

23. Galiausiai neatrodo, kad Įstatymo Nr. 4636/2019 97 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos prezumpcijos faktinis pagrindas atitinka bendrą patirtį ar logiką. Iš tiesų į kompetentingą nepriklausomą skundų nagrinėjimo komisiją asmeniškai gali būti neatvykstama dėl priežasčių, nesusijusių su ketinimu sužlugdyti ar vilkinti ankstesnio ar būsimo sprendimo išsiųsti prašytoją arba jo išsiuntimo vykdymą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad atitinkamų komisijų sprendimai priimami ne tą pačią dieną, todėl tai, kad tarptautinės apsaugos prašytojai į jas atvyksta posėdžio dieną, nepalengvina sprendimo grąžinti vykdymo, jei skundas atmetamas.

24. Šiomis aplinkybėmis *Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis* (Salonikų pirmosios instancijos administracinis teismas, Graikija) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismui pateikti šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar, atsižvelgiant į skundo, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnį, svarbą, teisės aktų leidėjas gali daryti išvadą, kad toks skundas pateiktas netinkamai, todėl gali būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, neatlikus išsamaus ir *ex nunc* atvejo nagrinėjimo (tai taip pat reiškia, kad nesuteikiamas terminas savanoriškai išvykti, kaip tai suprantama pagal Įstatymo Nr. 3907/2011 22 straipsnio 4 dalį ir Direktyvos 2008/115[7] 7 straipsnį), remiantis tuo, kad [tarptautinės apsaugos] prašytojas asmeniškai neatvyko į bylą nagrinėjusią komisiją?

2. a) Jeigu būtų nustatyta, kad klausimas yra susijęs su valstybių narių procesinės autonomijos principu, ar, nagrinėjant lygiavertiškumo principą, panašios nacionalinės procesinės teisės normos turėtų būti laikomos normomis, reglamentuojančiomis procedūras administracinėse komisijose, kurios pagal nacionalinę teisę nagrinėja skundus, ar procedūrinėmis normomis, reglamentuojančiomis skundų dėl ginčo esmės (arba skundų dėl panaikinimo) pateikimą administraciniuose teismuose?

b) Ar pareiga asmeniškai atvykti (arba numatytais atvejais atsiųsti Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalyje nurodytą pažymą) atitinka Sąjungos teisės veiksmingumo principą, visų pirma veiksmingą naudojimąsi teise į veiksmingą teisinę gynybą? Šiomis aplinkybėmis taip pat kyla klausimas, ar svarbu tai, kad, pirma, Įstatymo Nr. 4636/2019 97 straipsnio 2 dalyje numatyta piktnaudžiavimo teise pateikti skundą prezumpcija atitinka bendrą patirtį, ir, antra, nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus (pirmojoje instancijoje) tie patys veiksmai lemia netiesioginio atsiėmimo prezumpciją, o ne prašymo atmetimą kaip akivaizdžiai nepagrįsto.“

25. Rašytines pastabas Teisingumo Teismui pateikė Graikijos vyriausybė ir Europos Komisija.

IV. Vertinimas

A. Preliminarios pastabos dėl nepriklausomų skundų nagrinėjimo komisijų priskyrimo prie „teismų“

26. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai yra susiję su nacionalinės teisės aktais, kuriais įgyvendinamas Direktyvos 2013/32 46 straipsnis, numatantis sprendžiančiosios institucijos sprendimų apskundimo procedūrą[8].

27. 46 straipsnio 1 dalies a punkte nustatyta, jog valstybės narės užtikrina, kad prašytojai turėtų teisę į veiksmingą teisės gynimo priemonę, kurią galėtų panaudoti teisme, kad galėtų apskųsti, be kita ko, sprendimą, priimtą dėl tarptautinės apsaugos prašymo.

[7] 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98).

[8] Direktyvos 2013/32 2 straipsnio f punkte „sprendžiančioji institucija“ apibrėžta kaip „bet kokia pusiau teisminė arba administracinė institucija valstybėje narėje, atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą ir kompetentinga priimti pirmosios instancijos sprendimus tokiais atvejais“.

28. Direktyvos 2013/32 50 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad pagal pagrindinį Sąjungos teisės principą, be kita ko, sprendimus, priimtus dėl tarptautinės apsaugos prašymo, turi būti galima veiksmingai apskųsti teisme.

29. Iš to išplaukia, kad 46 straipsnyje numatyta teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę turi būti įgyvendinama „teisme“.

30. Pagrindinėje byloje taikytinuose nacionalinės teisės aktuose nustatyta, kad nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos turi jurisdikciją nagrinėti tarptautinės apsaugos prašytojų skundus, teisiškai ir iš esmės peržiūrėdamos pirmojoje instancijoje priimtus sprendimus atmesti prašymus [9].

31. Prieš pradėdama nagrinėti konkrečius nacionalinės teisės aktų elementus atsižvelgdama į Direktyvos 2013/32 46 straipsnį manau, kad svarbu išsiaiškinti, ar nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos gali būti laikomos „teismu“, kaip tai suprantama pagal šio straipsnio 1 dalį, kad būtų užtikrinta teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę [10].

32. Siekdamas nustatyti, ar institucija yra „teismas“, kad būtų galima pasinaudoti veiksminga teisių gynimo priemone dėl sprendimo, priimto dėl tarptautinės apsaugos prašymo, Teisingumo Teismas rėmėsi tais pačiais kriterijais, kurie buvo nustatyti aiškinantis, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija yra „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį [11].

33. Kaip nurodoma šiuo klausimu, kuriam taikoma tik Sąjungos teisė, Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje, Teisingumo Teismas atsižvelgia į aplinkybių visumą, t. y. be kita ko, į tai, ar institucija įsteigta pagal įstatymus, ar ji nuolatinė, ar jos jurisdikcija yra privaloma, ar procesas joje grindžiamas rungimosi principu, ar ji taiko teisės aktus ir ar ji nepriklausoma [12].

34. Konkrečiau kalbant, Sprendime *D. ir A.* Teisingumo Teismas nagrinėjo, ar (Airijos) *Refugee Appeals Tribunal* (Pabėgėlių bylų apeliacinis teismas) atitiko minėtus kriterijus, ir nustatė, kad toje byloje nagrinėjama nacionalinė teisės sistema prieglobsčio prašytojams užtikrino veiksmingą teisių gynimo priemonę. Šiuo aspektu Teisingumo Teismas visų pirma atsižvelgė į tai, kad *Refugee Appeals Tribunal* (Pabėgėlių bylų apeliacinis teismas) sprendimus buvo galima apskųsti *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) [13].

35. Šioje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas išsamiai paaiškina procesines garantijas, numatytas nacionalinės teisės aktuose, kuriais įsteigiamos nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos, būtent Įstatyme Nr. 4375/2016. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, šios komisijos atitinka visus 33 punkte nurodytus kriterijus, kad būtų laikomos „teismu“.

9 Žr. šios išvados 3 punktą.

10 Iš tiesų, jei aptariama institucija negalėtų būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal 46 straipsnio 1 dalį, nebūtų reikalo nagrinėti konkrečių nacionalinėje teisėje nustatytos teisių gynimo priemonės aspektų.

11 Šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 31 d. Sprendimą *D. ir A.* (C-175/11, EU:C:2013:45, 83 punktas). Tame sprendime Teisingumo Teismas išaiškino Direktyvos 2013/32 46 straipsnio pirmtaką, t. y. 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvos 2005/85/EB, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, 2005, p. 13), 39 straipsnio 1 dalies a punktą. Šia nuostata reglamentuojama teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę „teisme“. Direktyvos 2005/85 27 konstatuojamosios dalies pirmame sakinyje nustatyta, kad sprendimus, priimtus, be kita ko, dėl prieglobsčio prašymų, galima veiksmingai apskųsti „*teisme, kaip apibrėžta [SESV 267 straipsnyje]*“ (išskirta mano).

12 2024 m. gegužės 7 d. Sprendimas *NADA ir kt.* (C-115/22, EU:C:2024:384, 35 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

13 2013 m. sausio 31 d. Sprendimas *D. ir A.* (C-175/11, EU:C:2013:45, 103 punktas).

36. Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra jokių duomenų, kurie keltų abejonių dėl šių kriterijų tenkinimo.

37. Konkrečiai dėl nepriklausomumo kriterijaus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškino, kad Įstatymo Nr. 4375/2016 preambulėje nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos kvalifikuojamos kaip „pusiau teisminės“ institucijos, kurias daugiausia sudaro teisėjai ir kurių nariai turi asmeninį ir funkcinį nepriklausomumą [14]. Joje taip pat nurodoma, kad šių komisijų sprendimai gali būti peržiūrimi bendrosios kompetencijos administraciniuose teismuose. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro išvadą, kad pagal *Syntagma* (Graikijos Konstitucija) nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos yra ne teismai, o komisijos, kurios vykdo teismines funkcijas, kaip tai suprantama pagal *Syntagma* (Graikijos Konstitucija) 89 straipsnio 2 dalį [15].

38. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, nėra nieko, dėl ko būtų galima suabejoti nepriklausomų skundų nagrinėjimo komisijų, kaip „teismų“, kaip jie suprantami pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnį, statusu.

B. Dėl prejudicinių klausimų

39. Savo dviem klausimais, kuriuos tikslinga nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2013/32 46 straipsnis, atsižvelgiant į lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus ir Chartijos 47 straipsnį, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose įtvirtinta prezumpcija, kad, tarptautinės apsaugos prašytojui neįvykdžius procesinės pareigos asmeniškai atvykti į instituciją, nagrinėjančią jo skundą dėl sprendimo, priimto dėl jo prašymo, skundas yra pateiktas netinkamai ir turi būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, nenagrinėjant bylos iš esmės.

40. Pagrindinėje byloje taikytinuose nacionalinės teisės aktuose nustatyta tarptautinės apsaugos prašytojų pareiga asmeniškai atvykti į jų skundą nagrinėjančią instituciją, t. y. nepriklausomą skundų nagrinėjimo komisiją. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, jog pareiga asmeniškai atvykti į šią komisiją nereiškia, kad ši komisija išklausys prašytoją.

41. Minėtuose nacionalinės teisės aktuose numatytos tam tikros pareigos atvykti asmeniškai išimtys, t. y. kai prašytojas gyvena priėmimo ar prieglobsčio struktūrose arba kai jam taikomas judėjimo apribojimas. Tokiais atvejais pareiga atvykti asmeniškai pakeičiama pareiga būti atstovaujamam advokato arba atsiųsti šiuose teisės aktuose numatytą pažymą. Be to, pareigos atvykti asmeniškai vykdymas laikinai sustabdomas nenugalimos jėgos aplinkybių, kaip antai sunkios ligos, sunkaus fizinio neįgalumo ar neįveikiamų aplinkybių, atveju [16]. Išskyrus šias išimtis, jei prašytojas nesilaiko pareigos atvykti asmeniškai, nacionalinės teisės aktuose numatyta prezumpcija, kad skundas pateiktas netinkamai tik siekiant vilkinti ar trukdyti vykdyti ankstesnio ar būsimo sprendimo išsiųsti prašytoją ar jo išsiuntimo vykdymą. Šios prezumpcijos pasekmė yra ta, kad skundas atmetamas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, nenagrinėjant jo iš esmės.

[14] Pažymėtina, kad iš dalies pakeitus Įstatymo Nr. 4375/2016 5 straipsnį šiuo metu visi nepriklausomų skundų nagrinėjimo komisijų nariai yra teisėjai.

[15] Žr. *Symvoulio tis Epikrateias* (Valstybės Taryba, Graikija) (plenarinė sesija) Sprendimo Nr. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, 14 punktą.

[16] Tokiu atveju pareigos atvykti vykdymas laikinai sustabdomas, kol tęsiasi atitinkama situacija. Atitinkama nuostata, t. y. Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalies antra pastraipa, įtraukta į Graikijos vyriausybės pastabas.

42. Direktyvos 2013/32 46 straipsnyje, kaip matyti iš jo pavadinimo, įtvirtinta tarptautinės apsaugos prašytojų teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę. 46 straipsnio 1 dalyje prašytojams garantuojama tokia teisė ginčyti dėl jų prašymo priimtus sprendimus, įskaitant sprendimą, kuriuo prašymas pripažintas nepagrįstu.

43. Direktyvos 46 straipsnio 3 dalyje apibrėžiama teisės į veiksmingą teisių gynimo priemonę apimtis, nurodant, jog šios direktyvos privalančios laikytis valstybės narės užtikrina, kad teismas, kuriame ginčijamas sprendimas, susijęs su atitinkamu tarptautinės apsaugos prašymu, atlieka „išsam[ų] ir *ex nunc* faktin[į] ir teisin[į] tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjim[ą], įskaitant, atitinkamais atvejais, nagrinėjimą pagal [Direktyvą 2011/95]“, bent jau apeliacinėse procedūrose pirmosios instancijos teisme [17].

44. Be to, reikia priminti, kad iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, jog nustatant, kas turi būti būdinga Direktyvos 2013/32 46 straipsnyje numatytam skundui, reikia atsižvelgti į Chartijos 47 straipsnį, kuriame patvirtintas veiksmingos teisminės gynybos principas. Pakanka vien Chartijos 47 straipsnio, jo nereikia tikslinti Sąjungos ar nacionalinės teisės nuostatomis, kad privatiems asmenims būtų suteikta teisė, kuria jie galėtų remtis. Tas pats turi galioti ir šios direktyvos 46 straipsnio 3 daliai, siejamai su Chartijos 47 straipsniu [18].

45. Galiausiai Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 4 dalyje valstybėms narėms paliekama teisė nuspręsti dėl taisyklių, būtinų tam, kad tarptautinės apsaugos prašytojai galėtų pasinaudoti teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę [19].

46. Verta pažymėti, kad 46 straipsnyje nenumatyta prašytojų pareiga asmeniškai atvykti į teismą, kompetentingą nagrinėti jų skundą. 46 straipsnio 4 dalyje valstybėms narėms suteikiama diskrecija nustatyti reikalingas taisykles, kad tarptautinės apsaugos prašytojai galėtų pasinaudoti teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę, o šios taisyklės gali apimti tokią procedūrinę pareigą.

47. Nors Komisija ir Graikijos vyriausybė sutinka su šiuo teiginiu, jų nuomonės išsiskiria dėl to, ar pagal 46 straipsnį valstybėms narėms leidžiama nacionalinės teisės aktuose numatyti konkrečias pasekmes, kai pažeidžiama pareiga atvykti asmeniškai, t. y. preziumuoti, kad skundas pateiktas netinkamai, ir atmesti skundą kaip akivaizdžiai nepagrįstą, nenagrinėjant jo iš esmės.

48. Komisija iš esmės teigia, kad tokios pasekmės prieštarauja Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 daliai. Komisija taip pat tvirtina, kad skundo atmetimas kaip akivaizdžiai nepagrįsto, neišnagrinėjus jo iš esmės, prieštarauja Direktyvos 2011/95 13 ir 18 straipsniams. Jos nuomone, iš šių nuostatų matyti, kad valstybės narės privalo suteikti prašytojui pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusą, kai jis atitinka šio statuso suteikimo sąlygas pagal šią direktyvą. Joms nesuteikta diskrecijos teisė atsisakyti suteikti šį statusą dėl to, kad prašytojas neatvyko asmeniškai jo skundo nagrinėjimo dieną.

49. Graikijos vyriausybė, priešingai, iš esmės teigia, kad nacionalinės teisės aktuose numatyta prezumpcija, jog skundas buvo pateiktas netinkamai, todėl neatvykus asmeniškai turi būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, grindžiama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 11 dalimi. Jos

[17] 2024 m. spalio 4 d. Sprendimas *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky* (C-406/22, EU:C:2024:841, 85 punktas).

[18] 2024 m. spalio 4 d. Sprendimas *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky* (C-406/22, EU:C:2024:841, 86 punktas).

[19] 2020 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Paskesnio skundo atmetimas – Skundo pateikimo terminas)* (C-651/19, EU:C:2020:681, 33 punktas).

tvirtinimu, iš pastarosios nuostatos matyti, jog valstybės narės gali nustatyti ne tik sąlygas, kuriomis galima daryti prielaidą, kad prašytojas netiesiogiai atsiėmė arba atsisakė teisių gynimo priemonės, bet ir procesines taisykles, kurių reikia laikytis tokiais atvejais.

50. Siekdama įvertinti šias pozicijas, pirmiausia išnagrinėsiu, ar valstybės narės gali numatyti prezumpciją, kad skundas buvo pateiktas netinkamai, ir tik tuomet nagrinėsiu taikytinuose nacionalinės teisės aktuose įtvirtintą prezumpciją.

1. Valstybėms narėms suteikiama galimybė numatyti prezumpciją, kad skundas buvo pateiktas netinkamai

51. Visų pirma iš Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalies matyti, kad skundą nagrinėjantis teismas turi pareigą atlikti šioje nuostatoje reikalaujamą išsamų ir *ex nunc* faktinį ir teisinį nagrinėjimą, bent jau apeliacinėse procedūrose pirmosios instancijos teisme [20].

52. Vis dėlto 46 straipsnio 3 dalis turi būti aiškinama kartu su šio straipsnio 4 ir 11 dalimis.

53. Kaip jau nurodyta [21], iš 46 straipsnio 4 dalies matyti, kad valstybės narės nustatyto naudojimosi teisių gynimo priemone taisykles, tarp kurių gali būti pareiga atvykti asmeniškai. Galimybė valstybei narei numatyti terminus ar kitas būtinas taisykles, kad prašytojas galėtų pasinaudoti teisių gynimo priemone, reiškia galimybę numatyti šių terminų ar kitų taisyklių nesilaikymo pasekmes.

54. Antra, pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 11 dalį valstybės narės nacionalinės teisės aktuose taip pat gali nustatyti sąlygas, pagal kurias būtų daroma prielaida, kad prašytojas „netiesiogiai atsiėmė arba atsisakė teisių gynimo priemonės <…>, bei taisykles dėl procedūros, kurios reikia laikytis“.

55. Siekiant šios nuostatos aiškumo, iš pradžių svarbu išsiaiškinti Direktyvos 2013/32 28 straipsnio 1 dalies ir 32 straipsnio svarbą. 28 straipsnio 1 dalyje numatyta procedūra, kuria vadovaujamasi netiesiogiai atsiėmus prašymą arba jo atsisakius. Tokiu atveju valstybės narės užtikrina, kad sprendžiančioji institucija priimtų sprendimą nutraukti nagrinėjimą arba, jeigu tinkamai išnagrinėjusi prašymą iš esmės mano, kad prašymas yra nepagrįstas, atmesti prašymą. 32 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės prašymą gali laikyti nepagrįstu tik tada, jeigu sprendžiančioji institucija nustato, kad prašytojas neatitinka tarptautinės apsaugos reikalavimų pagal Direktyvą 2011/95.

56. 32 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad nepagrįstų prašymų atvejais, kai taikoma kuri nors iš 31 straipsnio 8 dalyje išvardytų aplinkybių (įskaitant atvejus, kai prašytojas pateikia prašymą tik siekdamas vilkinti ar trukdyti vykdyti ankstesnį ar būsimą sprendimą, dėl kurio jis būtų išsiųstas iš šalies [22]), valstybės narės taip pat gali laikyti prašymą akivaizdžiai nepagrįstu, jeigu jis taip apibrėžtas nacionalinės teisės aktuose.

[20] Šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 44 punktas).

[21] Šios išvados 45 ir 46 punktai.

[22] Žr. Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalies g punktą.

57. Vis dėlto, kaip iš esmės pažymėjo Graikijos vyriausybė ir Komisija, Direktyvos 2013/32 28 straipsnio 1 dalis ir 32 straipsnis yra susiję su prašymo nagrinėjimo *pirmojoje instancijoje* procedūromis, kurias atlieka *sprendžiančioji institucija*. 46 straipsnis susijęs su *apeliacine procedūra teisme* dėl sprendžiančiosios institucijos sprendimo. Šias dvi procedūras reikia atskirti.

58. Taigi Direktyvoje 2013/32 nustatytos taisyklės dėl akivaizdžiai nepagrįstų prašymų ir prielaidų, kurias turi nustatyti sprendžiančioji institucija, nėra susijusios su teisminėmis procedūromis. Tai galima patvirtinti ir tuo, kad 46 straipsnyje nėra jokių nuorodų į 28 straipsnio 1 dalį ir 32 straipsnį. Pagal 46 straipsnio 11 dalį valstybei narei leidžiama numatyti, kad per procesą skundą nagrinėjančiame teisme galima daryti prielaidą, jog prašytojas netiesiogiai atsiėmė arba atsisakė teisių gynimo priemonės, šių prielaidų sąlygas, taip pat taisykles dėl procedūros, kurios turi būti laikomasi.

59. Patikslinus šią aplinkybę, kyla kitas klausimas – ar valstybė narė gali daryti prielaidą, kad skundas buvo pateiktas netinkamai tik siekiant vilkinti arba trukdyti vykdyti anksčiau priimtą sprendimą išsiųsti prašytoją. Nors tiesa, kad 46 straipsnio 11 dalyje tokia prielaida nėra konkrečiai nurodyta, pagal ją nedraudžiama valstybėms narėms numatyti prielaidas, kuriomis siekiama panašių tikslų, preziumuojant, kad teisių gynimo priemonė yra netiesiogiai atsiimta arba jos atsisakyta. Kaip iš esmės teigia Graikijos vyriausybė, prielaida, kad skundas pateiktas netinkamai, siekiama užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų nagrinėjami greitai, ir apsaugoti teismų sistemos veiksmingumą, kad būtų galima sutelkti dėmesį į tuos prašytojus, kurie iš tikrųjų suinteresuoti savo skundo nagrinėjimo baigtimi. Tinkama tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo procedūros eiga ir greitesnis prašymų nagrinėjimas atitinka ir valstybių narių, ir tokios apsaugos prašytojų interesus [23].

60. Taigi, kai tai numatyta nacionalinės teisės aktuose, netiesioginio skundo atsiėmimo arba atsisakymo nuo jo prezumpcijos taikymo sritis gali apimti prielaidą, kad skundas pateiktas netinkamai. Tada pagal 46 straipsnio 11 dalį valstybės narės gali nustatyti šios prielaidos nustatymo sąlygas ir taisykles dėl procedūros, kurios reikia laikytis.

61. Šiuo aspektu iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad, nesant konkrečią sritį reglamentuojančių Sąjungos nuostatų, pagal procesinės autonomijos principą kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistemoje turi būti reglamentuotos teisminių ieškinių ir skundų, skirtų teisės subjektų teisėms užtikrinti, procesinės taisyklės, bet tokios taisyklės negali būti mažiau palankios nei tos, kuriomis reglamentuojamos panašios situacijos, kurioms taikoma vidaus teisė (lygiavertiškumo principas), ir dėl jų naudojimasis Sąjungos teisėje nustatytomis teisėmis negali tapti praktiškai neįmanomas ar pernelyg sudėtingas (veiksmingumo principas) [24].

62. Be to, remiantis šios išvados 44 punkte nurodyta jurisprudencija, sąlygos, kuriomis gali būti numatyta tokia prielaida, ir taisyklės dėl procedūros, kurios reikia laikytis, turi būti nustatytos taip, kad atitiktų Chartijos 47 straipsnį.

63. Atsižvelgdama į šiuos argumentus, išnagrinėsiu nacionalinės teisės aktuose numatytą prielaidą.

[23] Šiuo klausimu žr. 2020 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Paskesnio skundo atmetimas – Skundo pateikimo terminas)* (C-651/19, EU:C:2020:681, 54 ir 55 punktai).

[24] 2020 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Paskesnio skundo atmetimas – Skundo pateikimo terminas)* (C-651/19, EU:C:2020:681, 34 punktas).

2. Nacionalinės teisės aktuose nustatyta prielaida, atsižvelgiant į lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus ir Chartijos 47 straipsnį

64. Nagrinėjamu atveju būtina ir pakankama sąlyga, leidžianti daryti išvadą, kad skundas buvo pateiktas netinkamai, yra tai, kad prašytojas asmeniškai neatvyko į kompetentingą nepriklausomą skundų nagrinėjimo komisiją [25]. Tokiu atveju reikia laikytis tokios procedūros – atmesti skundą kaip akivaizdžiai nepagrįstą, nenagrinėjant jo iš esmės, ir paskirti grąžinimo priemonę be galimybės savanoriškai išvykti iš šalies.

65. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad prielaidos, jog skundas pateiktas netinkamai, sąlygos ir taisyklės dėl procedūros, kurios reikia laikytis, priklauso valstybių narių procesinei autonomijai, atsižvelgiant į lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus ir Chartijos 47 straipsnį [26].

66. Pirma, kiek tai susiję su lygiavertiškumo principu, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad siekiant įgyvendinti šį principą reikalaujama vienodai vertinti ieškinius, grindžiamus nacionalinės teisės pažeidimu, ir panašius ieškinius, grindžiamus Sąjungos teisės pažeidimu [27].

67. Taigi, viena vertus, reikia nustatyti panašias procedūras arba ieškinius ir, kita vertus, išsiaiškinti, ar nacionaline teise grindžiami ieškiniai yra vertinami palankiau nei ieškiniai, kurie skirti iš Sąjungos teisės kylančių asmenų teisių apsaugai užtikrinti [28].

68. Kalbant apie ieškinių panašumą, pasakytina, kad nacionalinis teismas, tiesiogiai žinantis taikomas nacionalines procesines taisykles, turi patikrinti, ar atitinkami ieškiniai panašūs savo dalykais, pagrindais ir pagrindiniais elementais [29].

69. Kiek tai susiję su ieškinių panašiu vertinimu, reikia priminti, kad kiekvieną situaciją, kai kyla klausimas, ar nacionalinės procesinės teisės nuostatos, taikomos Sąjungos teise grindžiamiems ieškiniams, yra mažiau palankios nei nuostatos, taikomos panašiems vidaus teise grindžiamiems ieškiniams, nacionalinis teismas turi nagrinėti atsižvelgdamas į teisės normų svarbą visam procesui, į minėto proceso eigą ir šių teisės normų taikymo ypatumus įvairiuose nacionaliniuose teismuose [30].

70. Šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar procedūrą nepriklausomoje skundų nagrinėjimo komisijoje reikia lyginti su procedūra administracinius skundus nagrinėjančiose administracinėse institucijose, arba su procedūra, taikoma administraciniame teisme nagrinėjant skundą dėl esmės arba dėl sprendimo panaikinimo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nagrinėjant minėtus kitus skundus pareiškėjas neprivalo fiziškai dalyvauti, jam gali atstovauti advokatas.

71. Graikijos vyriausybė tvirtina, kad nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos nagrinėjamas skundas yra konkrečiai susijęs su tarptautinės apsaugos prašytojais ir kad nagrinėjamoje byloje aptariamos procedūros negalima lyginti su kitomis procedūromis administracinėse institucijose ar kitose teisminėse institucijose. Ši vyriausybė taip pat pažymi,

[25] Išskyrus atvejus, kai taikoma viena iš Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalyje nustatytų išimčių.

[26] Žr. šios išvados 60–62 punktus.

[27] 2020 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Paskesnio skundo atmetimas – Skundo pateikimo terminas)* (C-651/19, EU:C:2020:681, 36 punktas).

[28] Ten pat, 37 punktas.

[29] Ten pat, 38 punktas.

[30] Ten pat, 39 punktas.

kad reikalavimo asmeniškai atvykti tikslas nėra toks pat kaip taisyklių, kuriose numatyta, kad pareiškėjui gali atstovauti advokatas. Reikalavimo atvykti asmeniškai tikslas – įrodyti, kad prašytojai fiziškai yra šalies teritorijoje.

72. Nors nustatyti ieškinių panašumą ir tai, ar jie vertinami panašiai, turi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, galima pažymėti, kad skundą nepriklausomai skundų nagrinėjimo komisijai galima pateikti tik šios komisijos buveinėje, kuri yra Atėnuose. Prievolė įvykdyti procedūrinę pareigą atvykti į teismą gali būti įvykdyta tik atvykus į šią komisiją. Atsižvelgiant į nacionalinio teismo atliktą patikrinimą, atrodo, kad pareiškėjo pareiga atvykti tik į vieną šalies sostinėje esantį teismą netaikoma kitose administracinėse ar teisminėse procedūrose. Neatrodo, kad Graikijos vyriausybės nurodomu tarptautinės apsaugos prašytojų skundų specifiškumu galima paaiškinti priežastį, kodėl reikalavimas asmeniškai atvykti gali būti įvykdytas tik viename šalies sostinės teisme. Taigi nacionalinis teismas, siekdamas padaryti išvadą, ar laikomasi lygiavertiškumo principo, gali ir šiuo aspektu įvertinti, ar ieškiniai yra panašūs.

73. Antra, dėl veiksmingumo principo sąlygos, kiek tai susiję su nacionalinės teisės nuostatomis, kaip antai nagrinėjamomis pagrindinėje byloje, reikia priminti, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją kiekvienas atvejis, kai kyla klausimas, ar dėl nacionalinės procesinės nuostatos Sąjungos teisę taikyti tampa neįmanoma arba pernelyg sudėtinga, turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į šios nuostatos vaidmenį visame procese, jo eigą ir ypatumus įvairiose nacionalinėse institucijose. Žvelgiant iš šios perspektyvos, prireikus būtina, be kita ko, atsižvelgti į teisės į gynybą apsaugą, teisinio saugumo principą ir tinkamą proceso eigą [31].

74. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir Graikijos vyriausybės pastabų matyti, kad privalomo prašytojo fizinio dalyvavimo priežastys yra susijusios, pirma, su siekiu užtikrinti, kad skundą pateikę prašytojai būtų tikrai suinteresuoti skundo nagrinėjimu ir tebebūtų nacionalinėje teritorijoje, kai bus nagrinėjamas skundas. Graikijos vyriausybė tvirtina, kad, konkrečiai kalbant, siekiama užkirsti kelią prieglobsčio prašytojų „palankiausios prieglobsčiui valstybės paieškoms“. Antra, šie motyvai apskritai yra susiję su tinkamu teisingumo vykdymu, siekiant užtikrinti, kad netinkamai pateikti skundai netaptų kliūtimi veiksmingai nagrinėti tikrus skundus.

75. Iš pirma pateiktų pastabų matyti, jog valstybė narė teisėtai siekia užtikrinti, kad prašytojai būtų tikrai suinteresuoti skundo nagrinėjimu [32].

76. Vis dėlto ginčijamoje nacionalinės teisės normoje numatyta prielaida, jog skundas pateiktas netinkamai vien dėl to, kad nesilaikyta taisyklės asmeniškai atvykti į skundą nagrinėjantį teismą, neužtikrinant, kad prašytojai turėtų realią galimybę įvykdyti šį reikalavimą.

77. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos yra įsikūrusios šalies sostinėje Atėnuose. Prašytojas, kuris negyvena Atėnuose, turi (išskyrus atvejus, kai taikoma viena iš atitinkamuose teisės aktuose nustatytų išimčių) savo lėšomis keliauti į šios komisijos buveinę tik tam, kad asmeniškai atvyktų, o ne tam, kad būtų išklausytas. Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra jokių duomenų, kad prašytojams būtų suteiktos materialinės kelionės priemonės arba kad būtų padengtos atitinkamos kelionės išlaidos. Tarptautinės apsaugos prašytojui kelionės iš gyvenamosios vietos į

[31] 2020 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Paskesnio skundo atmetimas – Skundo pateikimo terminas)* (C-651/19, EU:C:2020:681, 42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[32] Žr. šios išvados 59 punktą.

sostinę [33] ir apgyvendinimo Atėnuose išlaidos gali būti didelės. Be to, atsižvelgiant į nacionalinėje teisėje nustatytas išimtis [34] ir, išskyrus nenugalimos jėgos atvejus [35], nacionalinėje teisėje nenumatyta alternatyvių metodų, leidžiančių prašytojams įrodyti, kad jie yra Graikijos teritorijoje ir suinteresuoti savo skundo nagrinėjimu.

78. Tokiomis sąlygomis prašytojui, neatvykusiam asmeniškai į kompetentingą nepriklausomą skundų nagrinėjimo komisiją dėl finansinių sunkumų, tenka sunkūs padariniai, nes daroma prielaida, kad skundas pateiktas netinkamai, net jei neatvykimo priežastys nesusijusios su netinkamu naudojimusi teisių gynimo priemone.

79. Be to, prašytojams, kuriems taikomos Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalyje nustatytos išimtys, leidžiama įrodyti savo buvimą šalyje alternatyviomis priemonėmis.

80. Graikijos vyriausybė aiškina, kad prašytojai, kuriems taikomos šios išimtys, neturi pareigos atvykti asmeniškai ir kad šią pareigą pakeičia pareiga atsiųsti teisės aktuose numatytą pažymą. Vis dėlto, mano nuomone, tai nepakankamai paaiškina, kodėl prašytojams, privalantiems atvykti asmeniškai, neleidžiama pasinaudoti alternatyviomis priemonėmis įrodyti savo buvimo Graikijos teritorijoje ir savo skundo tikrumo.

81. Įstatymo Nr. 4636/2019 78 straipsnio 3 dalyje nustatytos išimtys rodo, kad yra ir kitų būdų, kaip prašytojas gali įrodyti savo buvimą šalyje, pavyzdžiui, atvykti į savo vietos oficialią instituciją (kaip antai policijos nuovadą arba kitą instituciją ar netoliese esančią jurisdikciją).

82. Be to, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, jog pareiga atvykti asmeniškai nėra tinkama priemonė įsitikinti, kad prašytojas nesikreipia tik siekdamas vilkinti ar trukdyti vykdyti ankstesnį ar būsimą sprendimą, dėl kurio jis būtų išsiųstas iš šalies. Šiuo aspektu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad reikia atsižvelgti į tai, kad nepriklausomų skundų nagrinėjimo komisijų sprendimai priimami ne tą pačią dieną ir kad dėl prašytojo fizinio dalyvavimo nesudaromos palankesnės sąlygos užtikrinti grąžinimo priemonės vykdymą tuo atveju, jei prašymas atmetamas.

83. Tokiomis aplinkybėmis preziumuojant, kad asmeniškai neatvykęs pareiškėjas netinkamai padavė skundą, nesant alternatyvių būdų įrodyti prašytojo buvimą šalies teritorijoje ir materialinių priemonių, leidžiančių laikytis reikalavimo fiziškai būti šalies teritorijoje, atrodo, kad pasinaudoti šia teisių gynimo priemone tampa pernelyg sudėtinga.

84. Taigi nagrinėjama procedūrinė taisyklė neatrodo suderinama su veiksmingumo principu.

85. Be to, prielaidos, kad skundas buvo pateiktas netinkamai, nustatymas ir jo atmetimas kaip akivaizdžiai nepagrįsto gali pažeisti teisę į veiksmingą teisminę gynybą pagal Chartijos 47 straipsnį. Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad veiksmingos teisminės teisių, kurias asmenys įgyja pagal Sąjungos teisę, gynybos principas apima įvairius elementus, visų pirma teisę kreiptis į teismą [36].

[33] Atstumas gali būti nemažas; prašytojui pagrindinėje byloje, gyvenančiam Salonikuose, atstumas iki Atėnų yra maždaug 500 km.

[34] Šios išvados 6 punktas.

[35] Pareigos atvykti vykdymas laikinai sustabdomas, kol tęsiasi nenugalimos jėgos aplinkybės.

[36] Šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 32 punktas).

86. Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją pagrindinės teisės, kaip antai teisė į kreiptis į teismą, nėra absoliučios, joms gali būti taikomi apribojimai, su sąlyga, kad jie iš tikrųjų atitinka bendrojo intereso tikslus, kurių siekiama nagrinėjama priemone, ir, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, nėra neproporcingas ir netoleruotinas kišimasis, pažeidžiantis užtikrinamų teisių esmę [37].

87. Nagrinėjamu atveju, kaip jau minėta [38], nacionalinės teisės aktuose nustatytos prielaidos tikslas – užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašytojai būtų teritorijoje, kad jie būtų suinteresuoti skundo nagrinėjimu ir, plačiau kalbant, užtikrinti teisminio proceso veiksmingumą ir spartą visiems tarptautinės apsaugos prašytojams.

88. Visgi, atsižvelgiant į visą procesą ir visas pirma išdėstytas svarbias aplinkybes [39], prielaidos, kad skundas buvo pateiktas netinkamai, jei prašytojas neįvykdė pareigos atvykti asmeniškai, nustatymas atrodo neproporcingas siekiamiems tikslams. Iš tiesų tarptautinės apsaugos prašytojai, kurie negyvena šalies sostinėje, nėra aprūpinami materialinėmis priemonėmis, leidžiančiomis jiems atvykti į nepriklausomos skundų nagrinėjimo komisijos posėdžių vietą sostinėje, kad įvykdytų reikalavimą fiziškai būti šalies teritorijoje. Be to, jeigu prašytojai nepatenka į vienos iš nacionalinėje teisėje griežtai nustatytų išimčių taikymo sritį, jie neturi jokių kitų alternatyvių būdų įrodyti savo buvimą teritorijoje ir savo skundo tikrumą. Tokiomis aplinkybėmis prielaidos, kad skundas pateiktas netinkamai dėl pareigos atvykti asmeniškai nesilaikymo, nustatymas neproporcingai paveikia tuos tarptautinės apsaugos prašytojus, kurių finansinė padėtis yra sunki arba kurie patiria kitų sunkumų, bandydami atvykti asmeniškai [40].

89. Taigi atrodo, kad tarptautinės apsaugos prašytojų teisė kreiptis į teismą ir teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę yra neproporcingai suvaržyta.

90. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, laikausi nuomonės, kad Direktyvos 2013/32 46 straipsnis, siejamas su lygiavertiškumo ir veiksmingumo principais ir Chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose, tarptautinės apsaugos prašytojui neįvykdžius procedūrinės pareigos asmeniškai atvykti į instituciją, nagrinėjančią skundą dėl sprendimo, priimto dėl jo prašymo, įtvirtinta prielaida, kad skundas buvo pateiktas netinkamai ir turi būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, nenagrinėjant bylos iš esmės, jeigu juose nenumatyta alternatyvių priemonių prašytojo buvimui teritorijoje įrodyti.

V. Išvada

91. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis* (Salonikų pirmosios instancijos administracinis teismas, Graikija) pateiktus klausimus:

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 46 straipsnis, siejamas su lygiavertiškumo ir veiksmingumo principais ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu,

[37] Šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 38 punktas).

[38] Žr. šios išvados 74 ir 75 punktus.

[39] Šios išvados 76–82 punktai.

[40] Tiek, kiek šie sunkumai nelaikytini nenugalimos jėgos aplinkybėmis, kurias turi įrodyti prašytojas.

turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose, tarptautinės apsaugos prašytojui neįvykdžius procedūrinės pareigos asmeniškai atvykti į instituciją, nagrinėjančią skundą dėl sprendimo, priimto dėl jo prašymo, įtvirtinta prielaida, kad skundas buvo pateiktas netinkamai ir turi būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, nenagrinėjant bylos iš esmės, jeigu juose nenumatyta alternatyvių priemonių prašytojo buvimui teritorijoje įrodyti.