Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. MEDINA
van 6 februari 2025 [1]

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

FO
tegen
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[verzoek van de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (bestuursrechter in eerste aanleg Thessaloniki, Griekenland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Internationale bescherming – Richtlijn 2013/32 – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Artikel 46 – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – Volledig en ex nunc onderzoek van het beroep – Beslissing om het beroep te verwerpen zonder onderzoek ten gronde – Verzuim van de verzoeker om tijdens het onderzoek van zijn beroep in persoon te verschijnen voor de verantwoordelijke instantie”

I. Inleiding

1. De onderhavige zaak heeft betrekking op het in artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU [2] vervatte recht van personen die om internationale bescherming verzoeken op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een beslissing tot afwijzing van hun verzoek. Meer in het bijzonder werpt deze zaak de vraag op of deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling die het vermoeden vastlegt dat een verzoeker die niet in persoon verschijnt voor de rechterlijke instantie die zijn beroep onderzoekt, misbruik van dat rechtsmiddel heeft gemaakt, waardoor het beroep zonder onderzoek ten gronde kennelijk ongegrond wordt verklaard.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

2. Hoofdstuk V van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Beroepsprocedures", bevat één artikel, namelijk artikel 46. Dit artikel, met als opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel", bepaalt:

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

a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

   i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

[…]

[…]

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

4. De lidstaten stellen redelijke termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de verzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen. De termijnen maken het uitoefenen van dit recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk.

[…]

11. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving tevens de voorwaarden vastleggen waaronder ervan kan worden uitgegaan dat een verzoeker zijn rechtsmiddel zoals bedoeld in lid 1, impliciet heeft ingetrokken of daarvan heeft afgezien, en wel tezamen met de regels inzake de procedure die moet worden gevolgd."

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

B. Nationaal recht

1. Wet 4375/2016

3. Artikel 4, lid 1, van 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 (wet 4375/2016 inzake de organisatie en het functioneren van de Asieldienst, de Vluchtelingenautoriteit, de dienst Ontvangst en Identificatie, inzake de oprichting van een Algemeen Secretariaat voor Ontvangst en inzake aanpassing van de Griekse wetgeving aan de bepalingen van [richtlijn 2013/32], bepalingen betreffende de arbeid van personen die recht hebben op internationale bescherming en andere bepalingen) (FEK A' 51/3.4.2016), zoals gewijzigd bij Nomos 4399/2016 (wet 4399/2016) (hierna: „wet 4375/2016"), stelt de onafhankelijke beroepscommissies in. Die commissies hebben hun zetel in Athene (Griekenland) en hun territoriale bevoegdheid bestrijkt het hele Griekse grondgebied.[4] Zij zijn bevoegd voor de behandeling van beroepen van personen die om internationale bescherming verzoeken, teneinde besluiten van de Ypiresia Asylou (asieldienst, Griekenland) waarbij hun verzoeken in eerste aanleg zijn afgewezen, rechtens en feitelijk te toetsen. Het aantal van die commissies is vastgesteld bij ministerieel besluit.

2. Wet 4636/2019

4. Richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32 zijn in Grieks recht omgezet bij Nomos 4636/2019, Peri Diethnos Prostasias kai alles diatakseis (wet 4636/2019 inzake internationale bescherming en andere bepalingen; hierna: „wet 4636/2019") (FEK A' 169/1.11.2019), die ten tijde van het hoofdgeding van toepassing was.

5. Krachtens artikel 92, lid 1, onder a), van wet 4636/2019 is de persoon die om internationale bescherming verzoekt gerechtigd om bij de onafhankelijke beroepscommissies beroep[5] in te stellen tegen het besluit waarbij zijn verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg ongegrond is verklaard.

6. Voorts stelt artikel 97, lid 2, van wet 4636/2019 de persoonlijke aanwezigheid van de verzoeker bij de behandeling voor de onafhankelijke beroepscommissies verplicht. De enige gevallen waarin de persoonlijke aanwezigheid niet vereist is, zijn die welke zijn opgesomd in artikel 78, lid 3. Het betreft situaties waarin de persoon die om internationale bescherming verzoekt in een opvangcentrum verblijft, of hem een beperking van zijn bewegingsvrijheid dan wel een verplichting is opgelegd om op een bepaalde plaats te verblijven. In die gevallen kan de verzoeker zich laten vertegenwoordigen door een advocaat of een door de leidinggevende van de opvangvoorziening ondertekende verklaring sturen. Wanneer de verzoeker niet in persoon verschijnt hoewel hij daartoe naar behoren is opgeroepen, of niet de in artikel 78, lid 3, van wet 4636/2019 bedoelde verklaring opstuurt, geldt het vermoeden dat hij het rechtsmiddel slechts

[4] Uit artikel 4, lid 2, van wet 4375/2016 volgt dat bij ministerieel besluit onafhankelijke beroepscommissies in andere regio's van Griekenland kunnen worden ingesteld en de territoriale bevoegdheid ervan kan worden bepaald. Het aan het Hof overgelegde nationale dossier bevat echter geen informatie die erop zou wijzen dat een dergelijk ministerieel besluit is vastgesteld.

[5] In het Grieks „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

heeft ingesteld om de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing tot zijn uitwijzing of andere verwijdering uit te stellen of te verijdelen. In dat geval wordt zijn beroep kennelijk ongegrond verklaard.

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

7. Op 28 februari 2019 heeft FO, een derdelander, bij de Perifereiako Grafeio Asylou Samou (regionaal asielbureau Samos, Griekenland) een verzoek om internationale bescherming ingediend, op grond dat hij in zijn land van herkomst in levensgevaar verkeerde.

8. Nadat was vastgesteld dat FO het slachtoffer was van ernstig lichamelijk geweld, is hij op 24 februari 2020 verschenen voor de Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (regionaal asielbureau Thessaloniki, Griekenland). Hij heeft verklaard dat hij bij een stammenbesluit ter dood was veroordeeld, en heeft ter ondersteuning van zijn verzoek een document overgelegd.

9. Bij besluit van 18 mei 2020 heeft dat regionaal asielbureau zijn verzoek om internationale bescherming afgewezen op grond dat zijn verhaal ongeloofwaardig werd geacht. Het overgelegde document werd niet als bewijs aanvaard wegens de vaagheid van de daarin afgelegde verklaringen en omdat het niet mogelijk was de echtheid ervan te controleren.

10. Op 27 augustus 2021 heeft FO tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verantwoordelijke onafhankelijke beroepscommissie. Op die datum is hij ervan op de hoogte gesteld dat de datum voor de behandeling van zijn beroep was bepaald op 11 oktober 2021. Tevens is hij erover geïnformeerd dat hij, zelfs als hij niet zou worden opgeroepen om te verschijnen, op de datum van de behandeling van zijn beroep in persoon moest verschijnen, tenzij hij rechtmatig verblijf hield in een centrum voor opvang en identificatie of hem een beperking van verkeer of van verblijf buiten de regio Attica (Griekenland) was opgelegd.

11. FO is op de datum van de mondelinge behandeling niet in persoon voor die commissie verschenen. Derhalve heeft deze commissie, na te hebben geverifieerd dat verzoeker niet in een centrum voor opvang en identificatie verbleef, dat hem geen beperking van zijn bewegingsvrijheid was opgelegd en er evenmin sprake was van overmacht, het beroep zonder onderzoek ten gronde kennelijk ongegrond verklaard op grond van artikel 97, lid 2, van wet 4636/2019. Bovendien heeft deze commissie hem krachtens artikel 22, lid 4, van Nomos 3907/2011 [6] een terugkeermaatregel zonder mogelijkheid van vrijwillig vertrek uit het land opgelegd.

12. FO heeft bij de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (bestuursrechter in eerste aanleg Thessaloniki, Griekenland), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot vernietiging van die beslissing van de verantwoordelijke onafhankelijke beroepscommissie, met het argument dat zijn beroep onrechtmatig was afgewezen op de enkele grond dat hij niet ter terechtzitting aanwezig was en zonder dat zijn beroep ten gronde voldoende was onderzocht, terwijl hij niet in staat was de terechtzitting bij te wonen wegens financiële moeilijkheden, waardoor hij niet van Thessaloniki, waar hij verblijft, naar Athene kon reizen.

[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 (wet 3907/2011 tot instelling van een Dienst voor Asiel en Eerste opvang, tot aanpassing van de Griekse wetgeving aan de bepalingen van richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, en houdende overige bepalingen (FEK A' 7/26.1.2011) (hierna: „wet 3907/2011").

13. De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat de onafhankelijke beroepscommissies zijn ingesteld met het doel het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel als bedoeld in artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") te waarborgen.

14. Om de vereiste procedurele waarborgen te bieden, zijn die commissies, die in de toelichting bij wet 4399/2016 zijn omschreven als „semirechterlijke organen", voor de meerderheid samengesteld uit rechters van de gewone administratieve gerechten. De leden van die commissies genieten bij hun taakuitoefening persoonlijke en functionele onafhankelijkheid.

15. Daarnaast wordt de inachtneming van het onpartijdigheidsbeginsel gewaarborgd, aangezien die commissies ten opzichte van de betrokken partijen zijn aan te merken als derden en geen bestuursorganen vertegenwoordigen.

16. Bovendien zijn de beslissingen van die commissies op administratieve beroepen, die worden genomen na diepgaande toetsing rechtens en feitelijk van de bestreden administratieve besluiten en die worden voorzien van een uitgebreide specifieke en precieze motivering, bindend voor de partijen, aangezien zij slechts kunnen worden vernietigd na instelling van een rechtsmiddel, te weten een beroep tot vernietiging bij een administratieve rechter.

17. Derhalve zijn de onafhankelijke beroepscommissies weliswaar geen „rechterlijke instantie" in de zin van de Syntagma (Griekse grondwet), maar oefenen zij wel rechtsprekende bevoegdheden in de zin van artikel 89, lid 2, van de Syntagma uit.

18. De verwijzende rechter merkt op dat richtlijn 2013/32 geen specifieke regelingen bevat over het verschijnen van een verzoeker voor het orgaan dat zijn in artikel 46 van die richtlijn bedoelde daadwerkelijke rechtsmiddel onderzoekt, noch over de gevolgen van niet-nakoming van een dergelijke procedurele verplichting. Hieruit kan worden afgeleid dat de verplichting in de nationale wet om in persoon te verschijnen en de bepaling dat het beroep bij niet-nakoming hiervan kennelijk ongegrond wordt verklaard, tot de procedurele autonomie van de lidstaten behoren, op voorwaarde echter dat het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen.

19. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de betrokken procedure moet worden vergeleken met de bezwaarprocedure bij administratieve autoriteiten, dan wel met de procedure die van toepassing is op een beroep ten gronde of een beroep tot nietigverklaring bij een bestuursrechter. Bij die andere administratieve of gerechtelijke procedures is het niet verplicht in persoon te verschijnen en kan een advocaat de verzoeker vertegenwoordigen.

20. Wat betreft het doeltreffendheidsbeginsel merkt de verwijzende rechter op dat kan worden betoogd dat artikel 97, lid 2, van wet 4636/2019 wordt gerechtvaardigd door de behoefte aan een ordelijk en vlot verloop van de procedures voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Het daarin gestelde vereiste waarborgt dat personen die om internationale bescherming verzoeken nog steeds belang hebben bij de uitkomst van hun beroep en zich nog steeds op Grieks grondgebied bevinden.

21. Daarentegen kan ook worden aangevoerd dat die bepaling de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Ten eerste is de bepaling onevenredig belastend voor personen die om internationale bescherming verzoeken, aangezien zij hen (indien zij niet onder

een van de uitzonderingen van artikel 78, lid 3, van wet 4636/2019 vallen) verplicht om zich naar de zetel van de onafhankelijke beroepscommissies in Athene te begeven, louter om zich te melden en niet om gehoord te worden. Voor dat doel kunnen verzoekers niet worden vertegenwoordigd door een advocaat of een andere gemachtigde. Ten tweede leidt de niet-nakoming van deze procedurele verplichting tot het vermoeden van misbruik van het beroep, met als gevolg dat het kennelijk ongegrond wordt verklaard.

22. De verwijzende rechter merkt voorts op dat richtlijn 2013/32 bepaalt dat niet-nakoming van verplichtingen tot communicatie kan leiden tot het vermoeden dat het verzoek is ingetrokken, maar niet tot gevolg kan hebben dat het ongegrond wordt verklaard. Een dergelijke ongegrondverklaring veronderstelt een voorafgaand onderzoek van het verzoek. De verwijzende rechter merkt tevens op dat wanneer een verzoek kennelijk ongegrond wordt verklaard, dit ernstige gevolgen heeft, namelijk dat er geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend en dat er een inreisverbod wordt opgelegd.

23. Ten slotte lijkt de feitelijke grondslag voor het vermoeden van artikel 97, lid 2, van wet 4636/2019 niet overeen te komen met algemene ervaring of logica. Het niet in persoon verschijnen voor de verantwoordelijke onafhankelijke beroepscommissie kan namelijk het gevolg zijn van redenen die geen verband houden met een intentie om de uitvoering van een eerdere of op handen zijnde beslissing tot uitzetting of verwijdering van verzoeker uit te stellen of te verijdelen. De verwijzende rechter merkt op dat de betrokken commissies niet op dezelfde dag een beslissing nemen, zodat de verschijning van de persoon die om internationale bescherming verzoekt op de dag van de terechtzitting op geen enkele wijze bijdraagt tot de uitvoering van een terugkeerbesluit in het geval dat het beroep wordt verworpen.

24. In deze omstandigheden heeft de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Kan de wetgever, gezien het belang van het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel, uit het feit dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, niet in persoon is verschenen voor de commissie die dat rechtsmiddel onderzoekt, het vermoeden afleiden dat die persoon hiervan misbruik maakt, en bepalen dat het rechtsmiddel daarom, zonder volledig en ex nunc onderzoek van de zaak, kennelijk ongegrond wordt verklaard (met als gevolg dat geen termijn voor vrijwillig vertrek in de zin van artikel 22, lid 4, van wet 3907/2011 en artikel 7 van richtlijn 2008/115[7] wordt toegekend)?

2) a) Indien deze kwestie geacht wordt onder het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten te vallen, welke regels moeten dan in het kader van de toetsing aan het gelijkwaardigheidsbeginsel als de vergelijkbare nationale procedurele voorschriften worden beschouwd: de regels voor nationaalrechtelijke beroepsprocedures bij administratieve commissies of de procedureregels voor de instelling van een inhoudelijk beroep (of een verzoek tot nietigverklaring) bij bestuursrechters?

b) Is de verplichting om in persoon te verschijnen (of, in de gevallen waarin daarin is voorzien, de in artikel 78, lid 3, van wet 4636/2019 bedoelde verklaring op te sturen) verenigbaar met het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht, en met name met de daadwerkelijke uitoefening van het recht op een doeltreffend rechtsmiddel? Zijn in dat kader relevant, ten eerste, de vraag in hoeverre het in artikel 97, lid 2, van wet 4636/2019

[7] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

ingestelde vermoeden dat er sprake is van misbruik van een rechtsmiddel, overeenkomt met algemene ervaringslessen, en ten tweede, het feit dat in het kader van de beoordeling (in eerste aanleg) van een verzoek om internationale bescherming dezelfde gedraging zou leiden tot een vermoeden van impliciete intrekking en niet tot kennelijke ongegrondheid van het verzoek?"

25. De Griekse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

IV. Analyse

A. Opmerkingen vooraf over de kwalificatie van de onafhankelijke beroepscommissies als „rechterlijke instantie"

26. De vragen van de verwijzende rechter hebben betrekking op de nationale wetgeving tot uitvoering van artikel 46 van richtlijn 2013/32, dat voorziet in een beroepsprocedure tegen de beslissingen van de beslissingsautoriteit. [8]

27. Artikel 46, lid 1, onder a), bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen met name een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven.

28. In overweging 50 van richtlijn 2013/32 staat te lezen dat krachtens een fundamenteel beginsel van het recht van de Unie tegen onder meer beslissingen inzake een verzoek om internationale bescherming een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een rechterlijke instantie moet openstaan.

29. Hieruit volgt dat het in artikel 46 bedoelde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel moet worden uitgeoefend bij een „rechterlijke instantie".

30. Bij de in het hoofdgeding toepasselijke nationale wetgeving zijn onafhankelijke beroepscommissies ingesteld, met de bevoegdheid om kennis te nemen van beroepen van personen die om internationale bescherming verzoeken, teneinde besluiten in eerste aanleg tot afwijzing van hun verzoeken zowel rechtens als feitelijk te toetsen. [9]

31. Alvorens specifieke elementen van de nationale wetgeving te onderzoeken in het licht van artikel 46 van richtlijn 2013/32, lijkt het mij van belang om na te gaan of de onafhankelijke beroepscommissies kunnen worden beschouwd als „rechterlijke instantie" in de zin van lid 1 van dat artikel, zodat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel gewaarborgd is. [10]

[8] Artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 definieert „beslissingsautoriteit" als elk semirechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg beslissingen te nemen.

[9] Zie punt 3 van deze conclusie.

[10] Indien het betrokken orgaan niet als „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 46, lid 1, zou kunnen worden aangemerkt, zouden de specifieke aspecten van het rechtsmiddel waarin het nationale recht voorziet namelijk niet hoeven te worden onderzocht.

32. Om uit te maken of een orgaan een „rechterlijke instantie" is voor de uitoefening van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een beslissing op een verzoek om internationale bescherming, heeft het Hof verwezen naar dezelfde criteria als die welke zijn ontwikkeld om te beoordelen of het verwijzende orgaan een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU is. [11]

33. Volgens vaste rechtspraak van het Hof met betrekking tot die kwestie, die uitsluitend een vraag van Unierecht is, houdt het Hof rekening met een geheel van factoren, zoals onder meer de wettelijke grondslag van deze instantie, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door de betrokken instantie en de onafhankelijkheid van de instantie. [12]

34. Meer bepaald heeft het Hof in het arrest D. en A. onderzocht of de Refugee Appeals Tribunal (beroepsinstantie in vluchtelingenzaken, Ierland) aan de bovengenoemde criteria voldeed en vastgesteld dat de nationale rechtsorde die in die zaak aan de orde was, voorzag in een daadwerkelijk rechtsmiddel voor asielzoekers. In dat verband heeft het Hof met name in aanmerking genomen dat tegen de beslissingen van de Refugee Appeals Tribunal kon worden opgekomen bij de High Court (nationale rechter in tweede aanleg, Ierland). [13]

35. In casu legt de verwijzende rechter uitvoerig uit welke procedurele waarborgen worden geboden in de nationale wetgeving waarbij de onafhankelijke beroepscommissies zijn ingesteld, namelijk wet 4375/2016. De verwijzende rechter overweegt dat die commissies voldoen aan alle in punt 33 van deze conclusie genoemde criteria om als „rechterlijke instantie" te worden beschouwd.

36. Niets in het aan het Hof overgelegde dossier doet enige twijfel rijzen over de vraag of aan deze criteria is voldaan.

37. Wat in het bijzonder het criterium van onafhankelijkheid betreft, zet de verwijzende rechter uiteen dat in de overwegingen van wet 4375/2016 de onafhankelijke beroepscommissies worden aangemerkt als „semirechterlijke" organen, die voornamelijk uit rechters zijn samengesteld en waarvan de leden persoonlijk en functioneel onafhankelijk zijn. [14] Hij benadrukt tevens dat de beslissingen van deze commissies kunnen worden getoetst door de reguliere administratieve gerechten. De verwijzende rechter komt tot de slotsom dat de onafhankelijke beroepscommissies weliswaar geen „rechterlijke instantie" in de zin van de Syntagma zijn, maar dat zij wel rechtsprekende bevoegdheden uitoefenen in de zin van artikel 89, lid 2, van de Syntagma. [15]

38. Gelet op het voorgaande is er geen enkel element dat eraan kan afdoen dat de onafhankelijke beroepscommissies de hoedanigheid van „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 46 van richtlijn 2013/32 hebben.

[11] Zie in die zin arrest van 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 83; hierna: „arrest D. en A."). In dat arrest heeft het Hof een uitlegging gegeven aan de voorloper van artikel 46 van richtlijn 2013/32, namelijk artikel 39, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13). Deze bepaling regelde het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een „rechterlijke instantie". In overweging 27, eerste volzin, van richtlijn 2005/85 stond te lezen dat tegen beslissingen inzake onder meer een asielverzoek een daadwerkelijk rechtsmiddel moet openstaan bij *„een rechterlijke instantie in de zin van* [*artikel 267 VWEU*]" (cursivering van mij).

[12] Arrest van 7 mei 2024, NADA e.a. (C-115/22, EU:C:2024:384, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[13] Arrest D. en A., punt 103).

[14] Ik merk op dat als gevolg van de wijziging van artikel 5 van wet 4375/2016 thans alle leden van de onafhankelijke beroepscommissies rechters zijn.

[15] Zie arrest van de Symvoulio tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland) (voltallige zitting) nr. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, punt 14.

B. Beantwoording van de prejudiciële vragen

39. Met zijn twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 46 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die ingeval een persoon die om internationale bescherming verzoekt niet voldoet aan een procedurele verplichting om in persoon te verschijnen voor het orgaan dat zijn beroep tegen een inzake zijn verzoek genomen besluit onderzoekt, een vermoeden van misbruik van het beroep instelt en bepaalt dat het beroep kennelijk ongegrond moet worden verklaard, zonder dat de zaak ten gronde wordt onderzocht.

40. De in het hoofdgeding toepasselijke nationale wetgeving bevat een verplichting voor personen die om internationale bescherming verzoeken om in persoon te verschijnen voor het orgaan dat hun beroep onderzoekt, namelijk de onafhankelijke beroepscommissies. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verplichting om in persoon voor die commissies te verschijnen niet inhoudt dat zij de verzoeker zullen horen.

41. De nationale wetgeving maakt bepaalde uitzonderingen op de verplichting om in persoon te verschijnen, namelijk wanneer de verzoeker in een opvangcentrum verblijft of wanneer hem een beperking van zijn bewegingsvrijheid is opgelegd. In die gevallen wordt de verplichting om in persoon te verschijnen vervangen door de verplichting om zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen of de in die wetgeving bedoelde verklaring over te leggen. Bovendien wordt de verplichting om in persoon te verschijnen opgeschort in geval van overmacht, zoals ernstige ziekte, ernstige lichamelijke invaliditeit of onoverkomelijke omstandigheden.[16] Behoudens in deze gevallen legt de nationale wetgeving het vermoeden vast dat de verzoeker, indien hij zijn verplichting om in persoon te verschijnen niet nakomt, misbruik heeft gemaakt van het rechtsmiddel en het slechts heeft ingesteld om de uitvoering van een eerdere of op handen zijnde beslissing tot zijn uitwijzing of verwijdering uit te stellen of te verijdelen. Dit vermoeden heeft tot gevolg dat het beroep zonder onderzoek ten gronde kennelijk ongegrond wordt verklaard.

42. Overeenkomstig het opschrift ervan heeft artikel 46 van richtlijn 2013/32 betrekking op het recht voor personen die om internationale bescherming verzoeken, op een daadwerkelijk rechtsmiddel. In artikel 46, lid 1, wordt aan die personen het recht toegekend om op te komen tegen beslissingen die inzake hun verzoek zijn gegeven, met inbegrip van een beslissing om een verzoek als ongegrond te beschouwen.

43. Artikel 46, lid 3, van deze richtlijn bakent de omvang van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel af door te preciseren dat de lidstaten die aan deze richtlijn zijn gebonden, ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie waarbij wordt opgekomen tegen de betrokken beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming, een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als [de] juridische gronden [uitvoert], met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]”, zulks ten minste in beroepsprocedures bij een rechterlijke instantie van eerste aanleg.[17]

[16] In die gevallen wordt de verplichting om te verschijnen opgeschort zolang de betreffende situatie voortduurt. De relevante bepaling, namelijk artikel 78, lid 3, tweede alinea, van wet 4636/2019, is opgenomen in de opmerkingen van de Griekse regering.

[17] Arrest van 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punt 85).

44. Tevens zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof de kenmerken van het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 bedoelde rechtsmiddel moeten worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt. Artikel 47 van het Handvest volstaat op zichzelf en hoeft niet te worden verduidelijkt door bepalingen van Unierecht of van nationaal recht om particulieren een als zodanig inroepbaar recht te verlenen. Bijgevolg kan dit niet anders liggen voor artikel 46, lid 3, van deze richtlijn, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest. [18]

45. Artikel 46, lid 4, van richtlijn 2013/32 laat het evenwel aan de lidstaten over om de vereiste voorschriften vast te stellen opdat personen die om internationale bescherming verzoeken hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen. [19]

46. Er zij op gewezen dat artikel 46 niet voorziet in een verplichting voor verzoekers om in persoon te verschijnen voor de rechterlijke instantie die bevoegd is om kennis te nemen van hun beroep. Wel wordt in artikel 46, lid 4, aan de lidstaten de discretionaire bevoegdheid verleend om de vereiste voorschriften vast te stellen opdat personen die om internationale bescherming verzoeken het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen. Een dergelijke procedurele verplichting kan deel uitmaken van die voorschriften.

47. Hoewel de Commissie en de Griekse regering het met deze overweging eens zijn, verschillen zij van mening over de vraag of artikel 46 de lidstaten toestaat de specifieke gevolgen vast te leggen die de nationale wetgeving verbindt aan het feit dat niet wordt voldaan aan de verplichting om in persoon te verschijnen, namelijk dat het vermoeden van misbruik van het rechtsmiddel wordt toegepast en dat het beroep kennelijk ongegrond wordt verklaard, zonder onderzoek ten gronde.

48. De Commissie betoogt in wezen dat dergelijke gevolgen in strijd zijn met artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32. De Commissie betoogt tevens dat het in strijd is met de artikelen 13 en 18 van richtlijn 2011/95 om een beroep kennelijk ongegrond te verklaren zonder onderzoek ten gronde ervan. Zij betoogt dat uit deze bepalingen voortvloeit dat de lidstaten aan de verzoeker de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus moeten verlenen wanneer hij overeenkomstig deze richtlijn daarvoor in aanmerking komt. Zij hebben geen discretionaire bevoegdheid om die status te weigeren op grond dat de verzoeker niet in persoon is verschenen op de dag waarop zijn beroep werd behandeld.

49. De Griekse regering betoogt daarentegen in wezen dat het in de nationale wetgeving vastgelegde vermoeden van misbruik van het rechtsmiddel, met als gevolg dat het beroep kennelijk ongegrond moet worden verklaard wanneer de verzoeker niet in persoon verschijnt, gebaseerd is op artikel 46, lid 11, van richtlijn 2013/32. Die regering voert aan dat uit die bepaling voortvloeit dat de lidstaten niet alleen de voorwaarden kunnen vastleggen waaronder ervan kan worden uitgegaan dat een verzoeker zijn rechtsmiddel impliciet heeft ingetrokken of daarvan heeft afgezien, maar ook de regels inzake de procedure die in dergelijke gevallen moet worden gevolgd.

50. Om deze standpunten te beoordelen, zal ik eerst ingaan op de vraag of de lidstaten een vermoeden van misbruik van een rechtsmiddel mogen vastleggen, en zal ik vervolgens het vermoeden onderzoeken dat is vastgelegd in de toepasselijke nationale wetgeving.

[18] Arrest van 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punt 86).

[19] Arrest van 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen) (C-651/19, EU:C:2020:681, punt 33).

1. Mogelijkheid voor de lidstaten om een vermoeden van misbruik van een rechtsmiddel vast te leggen

51. In de eerste plaats volgt uit artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 dat de rechterlijke instantie waarbij het rechtsmiddel is ingesteld, verplicht is om een door die bepaling vereist volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden te verrichten, zulks ten minste in beroepsprocedures bij een rechterlijke instantie van eerste aanleg. [20]

52. Artikel 46, lid 3, van die richtlijn moet echter worden gelezen in samenhang met artikel 46, leden 4 en 11, ervan.

53. Zoals hierboven in herinnering is gebracht [21], volgt uit artikel 46, lid 4, dat de lidstaten de voorschriften voor het instellen van het rechtsmiddel vaststellen, die eventueel een verplichting omvatten om in persoon te verschijnen. De mogelijkheid voor een lidstaat om termijnen of andere vereiste voorschriften vast te stellen om de verzoeker in staat te stellen zijn rechtsmiddel aan te wenden, houdt in dat de gevolgen van de niet-inachtneming van die termijnen of andere voorschriften kunnen worden vastgelegd.

54. In de tweede plaats staat artikel 46, lid 11, van richtlijn 2013/32 de lidstaten toe om de voorwaarden vast te leggen waaronder ervan kan worden uitgegaan dat een verzoeker „zijn rechtsmiddel […] impliciet heeft ingetrokken of daarvan heeft afgezien, en wel tezamen met de regels inzake de procedure die moet worden gevolgd".

55. Voor de uitlegging van deze bepaling moet meteen worden verduidelijkt wat de relevantie is van artikel 28, lid 1, en artikel 32 van richtlijn 2013/32. Artikel 28, lid 1, legt de procedure vast die moet worden gevolgd ingeval het verzoek impliciet wordt ingetrokken of ingeval stilzwijgend van het verzoek wordt afgezien. In dat geval zorgen de lidstaten ervoor dat de beslissingsautoriteit beslist om de behandeling van het verzoek te beëindigen of, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek ten gronde als ongegrond beschouwt, het verzoek af te wijzen. Artikel 32, lid 1, bepaalt dat de lidstaten een verzoek enkel als ongegrond kunnen afwijzen wanneer de beslissingsautoriteit heeft vastgesteld dat de verzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95.

56. Artikel 32, lid 2, bepaalt dat in gevallen van ongegronde verzoeken waarop een van de in artikel 31, lid 8, vermelde omstandigheden van toepassing is (onder meer wanneer de verzoeker enkel een verzoek doet teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen [22]), lidstaten tevens een verzoek als kennelijk ongegrond kunnen beschouwen indien dit zo in de nationale wetgeving is omschreven.

57. Zoals de Griekse regering en de Commissie in wezen hebben opgemerkt, hebben artikel 28, lid 1, en artikel 32 van richtlijn 2013/32 evenwel betrekking op de procedures voor de behandeling van het verzoek *in eerste aanleg door de beslissingsautoriteit*. Artikel 46 heeft betrekking op *de beroepsprocedure bij een rechterlijke instantie* tegen een beslissing van de beslissingsautoriteit. Dit zijn twee te onderscheiden procedures.

[20] Zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punt 44).

[21] Punten 45 en 46 van deze conclusie.

[22] Zie artikel 31, lid 8, onder g), van richtlijn 2013/32.

58. De regels van richtlijn 2013/32 met betrekking tot kennelijk ongegronde verzoeken en de vermoedens waarvan bij de beslissingsautoriteit moet komen vast te staan dat zij opgaan, hebben dus geen betrekking op gerechtelijke procedures. Dit kan ook worden bevestigd doordat in artikel 46 van die richtlijn niet wordt verwezen naar artikel 28, lid 1, en artikel 32 ervan. In het kader van de procedure voor een rechterlijke instantie waarbij beroep is ingesteld, staat artikel 46, lid 11, van richtlijn 2013/32 de lidstaat toe om te voorzien in een vermoeden dat een eiser zijn beroep impliciet heeft ingetrokken of daarvan heeft afgezien, in de voorwaarden voor die vermoedens en tevens in de regels inzake de procedure die moet worden gevolgd.

59. Na deze precisering rijst vervolgens de vraag of een lidstaat het vermoeden mag vastleggen dat misbruik van een rechtsmiddel is gemaakt met als enige doel de uitvoering van een eerdere beslissing om hem te verwijderen uit te stellen of te verijdelen. Artikel 46, lid 11, van richtlijn 2013/32 verwijst weliswaar niet specifiek naar een dergelijk vermoeden, maar het staat er niet aan in de weg dat de lidstaten vermoedens vastleggen die soortgelijke doelstellingen nastreven als het vermoeden dat het rechtsmiddel impliciet is ingetrokken of dat daarvan is afgezien. Zoals de Griekse regering in wezen heeft opgemerkt, beoogt een vermoeden van misbruik van een rechtsmiddel de snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de doeltreffendheid van het justitiële apparaat te waarborgen, zodat het zich kan concentreren op verzoekers die een reëel belang hebben bij de uitkomst van hun beroep. Het goede en doeltreffende verloop van de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de snelle verwerking van verzoeken zijn in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om dergelijke bescherming verzoeken. [23]

60. Wanneer het nationale recht daarin voorziet, kan een vermoeden dat een verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of daarvan heeft afgezien, dus ook een vermoeden van misbruik van het rechtsmiddel omvatten. Overeenkomstig artikel 46, lid 11, kunnen de lidstaten dan de voorwaarden voor dit vermoeden en de regels inzake de te volgen procedure vaststellen.

61. Wat dit betreft is het volgens vaste rechtspraak van het Hof, bij het ontbreken van Unievoorschriften ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten om de procedureregels vast te stellen voor vorderingen in rechte die worden ingediend ter bescherming van de rechten van de justitiabelen, op voorwaarde evenwel dat die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [24]

62. Bovendien moeten, overeenkomstig de in punt 44 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak, de voorwaarden voor een dergelijk vermoeden en de regels inzake de te volgen procedure in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest worden bepaald.

63. In het licht van deze overwegingen zal ik het in de nationale wetgeving vastgelegde vermoeden onderzoeken.

[23] Zie in die zin arrest van 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen) (C-651/19, EU:C:2020:681, punten 54 en 55).

[24] Arrest van 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen) (C-651/19, EU:C:2020:681, punt 34).

2. In de nationale wetgeving vastgelegde vermoeden in het licht van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel en van artikel 47 van het Handvest

64. In casu bestaat de noodzakelijke en toereikende voorwaarde voor het vermoeden van misbruik van het rechtsmiddel in het verzuim van de verzoeker om in persoon te verschijnen voor de verantwoordelijke onafhankelijke beroepscommissie. [25] De in een dergelijk geval te volgen procedure bestaat erin dat het beroep kennelijk ongegrond wordt verklaard, zonder onderzoek ten gronde, en dat er een terugkeermaatregel wordt opgelegd zonder mogelijkheid van vrijwillig vertrek.

65. Uit de opmerkingen hierboven volgt dat de voorwaarden voor een vermoeden van misbruik van een rechtsmiddel en de regels inzake de te volgen procedure onder de procedurele autonomie van de lidstaten vallen, waarbij het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel alsmede artikel 47 van het Handvest in acht moeten worden genomen. [26]

66. Wat in de eerste plaats het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging daarvan een gelijke behandeling vereist van vergelijkbare vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale recht enerzijds en op schending van het Unierecht anderzijds. [27]

67. Derhalve moet worden bepaald welke procedures of beroepen vergelijkbaar zijn en dient voorts te worden beoordeeld of de op het nationale recht gebaseerde beroepen gunstiger worden behandeld dan de beroepen die betrekking hebben op de bescherming van de rechten die particulieren aan het Unierecht ontlenen. [28]

68. Wat de vergelijkbaarheid van de beroepen betreft, is het aan de nationale rechter, die rechtstreeks bekend is met de toepasselijke procedureregels, om na te gaan of de betrokken beroepen vergelijkbaar zijn wat hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken betreft. [29]

69. Wat de gelijksoortige behandeling van de beroepen betreft, zij eraan herinnerd dat ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel inzake op het Unierecht gebaseerde beroepen minder gunstig is dan de regels betreffende soortgelijke nationale beroepen, door de nationale rechter moet worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van de betrokken regels in de gehele procedure, het verloop van deze procedure en de bijzondere kenmerken van die regels, voor de verschillende nationale instanties. [30]

70. In casu wenst de verwijzende rechter te vernemen of de procedure bij de onafhankelijke beroepscommissies moet worden vergeleken met bezwaarprocedures bij administratieve organen, dan wel met de procedurele regels die gelden voor een beroep ten gronde of een beroep tot nietigverklaring bij een bestuursrechter. De verwijzende rechter merkt op dat in die andere bezwaren of beroepen de fysieke aanwezigheid van de verzoeker niet verplicht is en dat vertegenwoordiging door een advocaat mogelijk is.

[25] Tenzij een van de uitzonderingen van artikel 78, lid 3, van wet 4636/2019 van toepassing is.

[26] Zie de punten 60-62 van deze conclusie.

[27] Arrest van 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen) (C-651/19, EU:C:2020:681, punt 36).

[28] Ibidem, punt 37.

[29] Ibidem, punt 38.

[30] Ibidem, punt 39.

71. De Griekse regering betoogt dat het beroep bij de onafhankelijke beroepscommissies specifiek is gericht op personen die om internationale bescherming verzoeken en dat de betrokken procedure niet kan worden vergeleken met andere procedures bij administratieve of andere rechterlijke instanties. Die regering merkt ook op dat het vereiste van verschijning in persoon niet hetzelfde doel heeft als de regels die voorzien in de vertegenwoordiging van een verzoeker door een advocaat. Het doel van het vereiste van verschijning in persoon bestaat erin te bewijzen dat de verzoekers fysiek op het nationale grondgebied verblijven.

72. Hoewel het aan de nationale rechter is om de vergelijkbaarheid en de gelijke behandeling van de beroepen te beoordelen, kan worden opgemerkt dat het beroep bij de onafhankelijke beroepscommissies enkel kan worden ingesteld op de zetel van die commissies, te weten in Athene. De procedurele verplichting om te verschijnen kan enkel worden nagekomen door aldaar te verschijnen. Onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter lijkt de verplichting voor een verzoeker om uitsluitend voor één rechterlijke instantie en in de hoofdstad van het land te verschijnen, niet te gelden in het kader van andere administratieve of gerechtelijke procedures. Het door de Griekse regering aangevoerde specifieke karakter van de beroepen van personen die om internationale bescherming verzoeken, lijkt niet te verklaren waarom enkel bij één rechterlijke instantie, in de hoofdstad van het land, aan het vereiste van verschijning in persoon kan worden voldaan. De nationale rechter kan dus ook vanuit dit oogpunt beoordelen of de beroepen vergelijkbaar zijn, teneinde vast te stellen of het gelijkwaardigheidsbeginsel is geëerbiedigd.

73. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of nationale wetgeving zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voldoet aan de voorwaarde die inherent is aan het doeltreffendheidsbeginsel, moet in aanmerking worden genomen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij het onderzoek van elk geval waarin de vraag rijst of een nationaal procedurevoorschrift de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, rekening moet worden gehouden met de plaats van dat voorschrift in de gehele procedure en met de werking en de bijzonderheden ervan, voor de verschillende nationale instanties. Vanuit dit oogpunt dient in voorkomend geval met name rekening te worden gehouden met de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure. [31]

74. Uit de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Griekse regering blijkt dat de redenen voor de verplichte fysieke aanwezigheid van de verzoeker in de eerste plaats verband houden met de garantie dat de verzoekers die het beroep instellen een reëel belang daarbij hebben en zich nog op het nationale grondgebied bevinden wanneer het beroep wordt behandeld. De Griekse regering betoogt meer in het bijzonder dat het doel erin bestaat „asielshopping” door verzoekers te voorkomen. In de tweede plaats hebben deze redenen meer in het algemeen betrekking op een goede rechtsbedeling, teneinde te voorkomen dat misbruik van rechtsmiddelen een belemmering vormt voor de doeltreffende behandeling van reële beroepen.

75. Uit het voorgaande volgt dat een lidstaat zich ervan mag vergewissen dat verzoekers een reëel belang hebben bij het beroep. [32]

[31] Arrest van 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen) (C-651/19, EU:C:2020:681, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[32] Zie punt 59 van deze conclusie.

76. De bestreden nationale regel bepaalt evenwel dat uit het enkele feit dat niet is voldaan aan een regel inzake verschijning in persoon voor de rechterlijke instantie die het beroep behandelt, een vermoeden moet worden afgeleid dat er sprake is van misbruik van dat beroep, zonder dat de verzoekers een reële mogelijkheid wordt geboden om aan dit vereiste te voldoen.

77. Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn de onafhankelijke beroepscommissies gevestigd in de hoofdstad van het land, Athene. Een verzoeker die niet in Athene verblijft, moet (tenzij een van de uitzonderingen van de toepasselijke wetgeving van toepassing is) op eigen kosten naar de zetel van deze commissies reizen, louter om in persoon te verschijnen en niet om te worden gehoord. Niets in het aan het Hof overgelegde dossier wijst erop dat verzoekers de benodigde middelen krijgen om te reizen of dat de desbetreffende reiskosten worden gedekt. Voor een persoon die om internationale bescherming verzoekt, kunnen de reiskosten van zijn verblijfplaats naar de hoofdstad [33] en de verblijfkosten in Athene echter aanzienlijk zijn. Bovendien bevat de nationale wetgeving, behoudens de uitzonderingen waarin het nationale recht voorziet [34] en tenzij er sprake is van overmacht [35], geen alternatieve methoden waarmee verzoekers kunnen aantonen dat zij zich op Grieks grondgebied bevinden en nog steeds een belang hebben bij het instellen van hun beroep.

78. In die omstandigheden draagt een verzoeker die wegens financiële moeilijkheden niet in persoon voor de verantwoordelijke onafhankelijke beroepscommissie verschijnt, de ernstige gevolgen van het vermoeden dat hij misbruik heeft gemaakt van het rechtsmiddel, terwijl de redenen voor zijn verzuim om te verschijnen daar niets mee vandoen hebben.

79. Bovendien mogen verzoekers die onder de uitzonderingen van artikel 78, lid 3, van wet 4636/2019 vallen, hun aanwezigheid wel met andere middelen aantonen.

80. De Griekse regering zet uiteen dat verzoekers die onder die uitzonderingen vallen niet verplicht zijn om in persoon te verschijnen en dat die verplichting wordt vervangen door de verplichting om de in de wetgeving bedoelde verklaring over te leggen. Dit verklaart mijns inziens evenwel onvoldoende waarom verzoekers die verplicht zijn om in persoon te verschijnen, geen alternatieve middelen mogen aanwenden teneinde hun aanwezigheid op het Griekse grondgebied en het reële karakter van hun beroep aan te tonen.

81. Uit de uitzonderingen van artikel 78, lid 3, van wet 4636/2019 blijkt dat er andere middelen bestaan waarmee een verzoeker zijn aanwezigheid in het land zou kunnen aantonen, zoals zijn verschijning voor een overheidsinstantie (bijvoorbeeld het politiebureau of een andere autoriteit of nabijgelegen rechterlijke instantie) in zijn verblijfplaats.

82. In de verwijzingsbeslissing wordt voorts opgemerkt dat de verplichting om in persoon te verschijnen geen adequaat middel is om te voorkomen dat de verzoeker beroep instelt enkel om de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen. In dit verband vermeldt de verwijzende rechter dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de beslissingen van de onafhankelijke beroepscommissies niet op dezelfde dag worden gegeven en dat de fysieke aanwezigheid van de verzoeker de uitvoering van de terugkeermaatregel in geval van verwerping van het beroep niet vergemakkelijkt.

[33] De afstand kan aanzienlijk zijn; voor verzoeker in het hoofdgeding, die in Thessaloniki verblijft, bedraagt de afstand om naar Athene te reizen ongeveer 500 km.

[34] Punt 6 van deze conclusie.

[35] De verplichting om te verschijnen wordt opgeschort zolang de situatie van overmacht voortduurt.

83. In die omstandigheden lijkt een vermoeden van misbruik van het rechtsmiddel door een verzoeker die niet in persoon verschijnt, zonder dat wordt voorzien in andere middelen om zijn aanwezigheid op het grondgebied te bewijzen en zonder dat hem de benodigde middelen worden verstrekt om nakoming van het vereiste van fysieke aanwezigheid mogelijk te maken, de benutting van het rechtsmiddel uiterst moeilijk te maken.

84. De betrokken procedureregel lijkt dus niet verenigbaar met het doeltreffendheidsbeginsel.

85. Bovendien kunnen de instelling van een vermoeden van misbruik van een rechtsmiddel en het kennelijk ongegrond verklaren van dat rechtsmiddel afbreuk doen aan het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte. In dit verband zij eraan herinnerd dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, bestaat uit verschillende onderdelen, met name het recht op toegang tot de rechter. [36]

86. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn grondrechten, zoals het recht op toegang tot de rechter, niet absoluut, maar kunnen zij onderhevig zijn aan beperkingen mits deze daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang die met de in het geding zijnde maatregel worden nagestreefd, en uit het oogpunt van het nagestreefde doel geen onevenredige en onduldbare ingreep vormen waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast. [37]

87. Zoals reeds eerder opgemerkt [38] heeft het in de nationale wetgeving vastgelegde vermoeden in casu tot doel om te verzekeren dat personen die om internationale bescherming verzoeken op het grondgebied aanwezig zijn, dat zij nog steeds een reëel belang bij het beroep hebben en, meer in het algemeen, dat gerechtelijke procedures voor alle personen die om internationale bescherming verzoeken doeltreffend en snel worden uitgevoerd.

88. Gelet op de procedure in haar geheel en op alle hierboven uiteengezette relevante omstandigheden [39] lijkt de instelling van een vermoeden dat er sprake is van misbruik van een rechtsmiddel wanneer de verzoeker niet voldoet aan de verplichting om in persoon te verschijnen, evenwel onevenredig aan de nagestreefde doelstellingen. Aan personen die om internationale bescherming verzoeken en die niet in de hoofdstad van het land verblijven, worden namelijk niet de benodigde middelen verstrekt om hen in staat te stellen naar de zetel van de onafhankelijke beroepscommissies te reizen, die zich in de hoofdstad bevindt, opdat zij aan het vereiste van fysieke aanwezigheid kunnen voldoen. Bovendien beschikken verzoekers, tenzij zij onder een van de in het nationale recht limitatief opgesomde uitzonderingen vallen, over geen enkel ander middel om hun aanwezigheid op het grondgebied en het reële karakter van hun beroep aan te tonen. In die omstandigheden worden personen die om internationale bescherming verzoeken en zich in een precaire financiële situatie bevinden of anderszins moeite ondervinden bij hun poging om in persoon te verschijnen, onevenredig getroffen door de instelling van een vermoeden dat er sprake is van misbruik van een rechtsmiddel op grond dat zij de verplichting om in persoon te verschijnen niet zijn nagekomen. [40]

[36] Zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punt 32).

[37] Zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punt 38).

[38] Zie punten 74 en 75 van deze conclusie.

[39] Punten 76-82 van deze conclusie.

[40] Voor zover deze moeilijkheden geen overmacht vormen, hetgeen de verzoeker moet aantonen.

89. Derhalve lijken personen die om internationale bescherming verzoeken onevenredig te worden belemmerd in hun recht op toegang tot een rechterlijke instantie en in hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

90. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 46 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel en van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die, ingeval een persoon die om internationale bescherming verzoekt niet voldoet aan een procedurele verplichting om in persoon te verschijnen voor het orgaan dat zijn beroep tegen een inzake zijn verzoek genomen beslissing behandelt, een vermoeden van misbruik van het beroep instelt en bepaalt dat het beroep kennelijk ongegrond moet worden verklaard zonder dat de zaak ten gronde wordt onderzocht, voor zover die regeling niet voorziet in andere middelen waarmee de verzoeker zijn aanwezigheid op het grondgebied kan aantonen.

V. Conclusie

91. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis te beantwoorden als volgt:

„Artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in het licht van het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich verzet tegen een nationale regeling die, ingeval een persoon die om internationale bescherming verzoekt niet voldoet aan een procedurele verplichting om in persoon te verschijnen voor het orgaan dat zijn beroep tegen een inzake zijn verzoek genomen beslissing behandelt, een vermoeden van misbruik van het beroep instelt en bepaalt dat het beroep kennelijk ongegrond moet worden verklaard zonder dat de zaak ten gronde wordt onderzocht, voor zover die regeling niet voorziet in andere middelen waarmee de verzoeker zijn aanwezigheid op het grondgebied kan aantonen.”