Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
LAILA MEDINA
apresentadas em 6 de fevereiro de 2025 [1]

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

FO
contra
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Salónica, Grécia)]

«Reenvio prejudicial — Política de asilo — Proteção internacional — Diretiva 2013/32 — Procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional — Artigo 46.º — Direito a um recurso efetivo — Análise exaustiva e *ex nunc* do recurso — Decisão que nega provimento ao recurso sem apreciação do mérito — Não comparência pessoal do recorrente na apreciação do seu recurso perante o órgão competente»

I. Introdução

1. O presente processo diz respeito ao direito a um recurso efetivo dos requerentes de proteção internacional previsto no artigo 46.º da Diretiva 2013/32/UE [2] contra uma decisão de indeferimento do seu pedido. Mais especificamente, interroga-se sobre a questão de saber se esta disposição se opõe à legislação nacional que estabelece a presunção segundo a qual um recorrente que não comparece pessoalmente perante o órgão jurisdicional que aprecia o seu recurso o interpõe abusivamente, conduzindo a que seja negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito.

[1] Língua original: inglês.

[i] O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

2. O capítulo V da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Recursos», contém um artigo, a saber, o artigo 46.º Este artigo, sob a epígrafe «Direito a um recurso efetivo», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional:

a) Da decisão proferida sobre o seu pedido de proteção internacional, incluindo a decisão:

   i) que considera um pedido infundado relativamente ao estatuto de refugiado e/ou ao estatuto de proteção subsidiária,

[…]

3. Para dar cumprimento ao n.º 1, os Estados-Membros asseguram que um recurso efetivo inclua a análise exaustiva e e*x nunc* da matéria de facto e de direito, incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95/UE [3], pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância.

4. Os Estados-Membros devem estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efetivo nos termos do n.º 1. Os prazos não podem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito.

[…]

11. Os Estados-Membros podem igualmente estabelecer no direito interno as condições em que se pode presumir que o requerente retirou tacitamente ou desistiu do recurso nos termos do n.º 1, juntamente com as regras processuais a observar em tais casos.»

B. Direito nacional

1. Lei 4375/2016

3. O artigo 4.º, n.º 1, da 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 [Lei 4375/2016 relativa à Organização e Funcionamento do Serviço de Asilo, do Órgão para os Refugiados e do Serviço de Acolhimento e Identificação, à criação do Secretariado Geral de Acolhimento e à Harmonização da Legislação Grega com as disposições da (Diretiva 2013/32/UE), disposições relativas ao Emprego dos

[3] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9).

Beneficiários de Proteção Internacional e a Outras Disposições] (FEK A' 51/3.4.2016) e posterior alteração pela Nomos 4399/2016 (Lei 4399/2016) (a seguir «Lei 4375/2016») cria as Comissões Independentes de Recurso. Estas comissões têm as instalações em Atenas e competência territorial na Grécia [4]. As comissões são competentes para conhecer de recursos interpostos por requerentes de proteção internacional, a fim de rever, em termos de direito e de mérito, as decisões do Ypiresia Asylou (Serviço de Asilo, Grécia) de indeferimento dos seus pedidos em primeira instância. Uma decisão ministerial determina o número de comissões.

2. Lei 4636/2019

4. As Diretivas 2011/95 e 2013/32 foram transpostas para a ordem jurídica grega pela Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (Lei 4636/2019 relativa à Proteção Internacional e a Outras Disposições, a seguir «Lei 4636/2019») (FEK A' 169/1.11.2019), aplicável na data do litígio no processo principal.

5. Nos termos do artigo 92.º, n.º 1, alínea a), da Lei 4636/2019, um requerente de proteção internacional tem direito a interpor recurso administrativo [5] perante as Comissões Independentes de Recurso de uma decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional em primeira instância por ser infundado.

6. Além disso, o artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 prevê que, nos processos perante as Comissões Independentes de Recurso, o recorrente está obrigado a comparecer pessoalmente. Os únicos casos em que não é necessário comparecer pessoalmente são os enumerados no artigo 78.º, n.º 3. Trata-se dos casos em que o requerente de proteção internacional se encontra alojado em estruturas de acolhimento ou de alojamento ou está sujeito a uma restrição de circulação ou a uma obrigação de permanência num determinado local. Nesses casos, o requerente pode ser representado por um advogado ou enviar um certificado assinado pelo supervisor da estrutura de acolhimento ou de alojamento. No caso de o requerente de proteção internacional não comparecer pessoalmente apesar de devidamente citado, ou não enviar o certificado referido no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019, presume-se que o recorrente apenas interpôs o recurso com o objetivo de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de expulsão anterior ou iminente ou, de qualquer outro modo, impedir o seu afastamento. Neste caso, é negado provimento ao seu recurso por ser manifestamente infundado.

III. Litígio no processo principal e questões prejudiciais

7. Em 28 de fevereiro de 2019, FO, nacional de um país terceiro, apresentou um pedido de proteção internacional no Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Serviço Regional de Asilo de Samos, Grécia), com o fundamento de que a sua vida estava em perigo no seu país de origem.

8. Depois de ter sido reconhecido vítima de violência física grave, FO compareceu em 24 de fevereiro de 2020 perante o Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Serviço Regional de Asilo de Salónica, Grécia). Indicou ter sido alvo de uma decisão tribal exigindo a sua morte e apresentou um documento em apoio do seu pedido.

[4] Resulta do artigo 4.º, n.º 2, da Lei 4375/2016 que é possível, por decisão ministerial, criar Comissões Independentes de Recurso noutras regiões da Grécia e determinar a sua competência territorial. No entanto, não há informação na documentação nacional de que o Tribunal de Justiça dispõe que se refira à adoção de semelhante decisão ministerial.

[5] Em grego «endikofanis prosfygi» (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. Por Decisão de 18 de maio de 2020, este serviço regional de asilo indeferiu o pedido de proteção internacional de FO com o fundamento de que as suas declarações não foram consideradas fiáveis. O documento apresentado não foi admitido como prova devido ao caráter vago das declarações aí contidas e à impossibilidade de verificar a sua autenticidade.

10. Em 27 de agosto de 2021, FO interpôs recurso dessa decisão na Comissão Independente de Recurso competente. Nessa data, foi informado de que a data fixada para a apreciação do seu recurso era 11 de outubro de 2021. Foi igualmente informado de que, mesmo que não tivesse sido convocado para uma audiência, era obrigado a comparecer pessoalmente na data da apreciação do seu recurso, salvo se residisse legalmente num Centro de Acolhimento e Identificação ou se lhe fosse imposta uma restrição de circulação ou residência num local situado fora da região de Ática (Grécia).

11. FO não compareceu pessoalmente perante essa comissão na data da audiência. Por conseguinte, após ter verificado que o recorrente não residia num centro de acolhimento e identificação, que não estava sujeito a restrições de circulação e que não existiam motivos de força maior, essa comissão negou provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, com base no artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019, sem apreciação do mérito. Além disso, por força do artigo 22.º, n.º 4, da Nomos 3907/2011 [6], impôs uma medida de regresso sem partida voluntária do país.

12. FO interpôs recurso de anulação dessa decisão da Comissão Independente de Recurso competente no Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Salónica, Grécia), que é o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que foi ilegalmente negado provimento ao seu recurso exclusivamente devido à sua não comparência na audiência e sem que tenha sido efetuado um exame suficiente do recurso quanto ao mérito, quando não pôde comparecer na audiência devido a dificuldades financeiras que o impediram de se deslocar a Atenas (Grécia) desde Salónica, onde reside.

13. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, a título preliminar, que a constituição das Comissões de Recurso Independentes visava garantir o direito a um recurso efetivo conforme previsto no artigo 46.º da Diretiva 2013/32 e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

14. A fim de proporcionar as garantias processuais necessárias, a maioria dessas comissões, definidas na exposição de motivos da Lei 4399/2016 como «órgãos quase jurisdicionais», são compostas por juízes dos tribunais administrativos ordinários. Os membros dessas comissões gozam de independência pessoal e funcional no exercício das suas funções.

15. Além disso, é garantido o princípio da imparcialidade, uma vez que estas comissões têm estatuto de terceiros em relação às partes envolvidas e não representam a Administração.

16. Por outro lado, as decisões adotadas pelas referidas comissões relativas aos recursos administrativos interpostos de decisões administrativas, após uma análise jurídica e de mérito das decisões administrativas recorridas, exaustiva e fundamentada de forma completa, específica e

[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 (Lei 3907/2011 que Cria um Serviço de Asilo e Primeiro Acolhimento e que Harmoniza a Legislação Grega com as Disposições da Diretiva 2008/115/CE relativa a Normas e Procedimentos Comuns nos Estados-Membros para o Regresso de Nacionais de Países Terceiros em Situação Irregular) (FEK A' 7/26.1.2011) («Lei 3907/2011»).

concreta, são vinculativas para as partes, na medida em que só podem ser impugnadas por via judicial, ou seja, através de um recurso de anulação interposto num órgão jurisdicional administrativo.

17. Tendo em conta o que precede, as Comissões Independentes de Recurso não são tribunais na aceção da Syntagma (Constituição da Grécia), mas são comissões que exercem poderes judiciais na aceção do artigo 89.º, n.º 2, da Syntagma (Constituição da Grécia).

18. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que a Diretiva 2013/32 não contém nenhumas disposições específicas relativas à comparência dos recorrentes perante o órgão que aprecia um recurso efetivo nos termos do artigo 46.º da referida diretiva ou às consequências do incumprimento de semelhante obrigação processual. Poderia, portanto, concluir-se que a imposição da obrigação de comparecer pessoalmente prevista no direito nacional e a previsão da improcedência do recurso por ser manifestamente infundado em caso de incumprimento se enquadram no âmbito do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, sem prejuízo, todavia, da observância dos princípios da equivalência e da efetividade.

19. No que diz respeito ao princípio da equivalência, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os processos em causa devem ser comparados com os processos perante autoridades administrativas chamadas a conhecer de um recurso administrativo ou com o procedimento aplicável a um recurso quanto ao mérito ou a um recurso de anulação perante um órgão jurisdicional administrativo. Nesses outros processos administrativos ou judiciais, a comparência pessoal não é obrigatória e um advogado pode representar o recorrente.

20. No que respeita ao princípio da efetividade, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que se pode alegar que o artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 se justifica por razões de ordem e celeridade do processo de apreciação dos pedidos de proteção internacional. A exigência aí prevista garante que os requerentes de proteção internacional mantêm um interesse no desfecho do seu recurso e ainda se encontram presentes em território grego.

21. Em contrapartida, pode-se, por outro lado, argumentar que a disposição acima referida torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União Europeia. Por um lado, impõe um ónus desproporcionado aos requerentes de proteção internacional, uma vez que estes são obrigados (salvo se estiverem abrangidos por uma das exceções previstas no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019) a deslocar-se às instalações das Comissões de Recurso Independentes de Atenas com o único objetivo de comprovar a sua presença e não para serem ouvidos. Os requerentes não podem ser representados por um advogado ou por outra pessoa mandatada. Por outro, prevê que a consequência do incumprimento deste requisito processual seja uma presunção de exercício abusivo do direito de recurso e, consequentemente, que este deva ser julgado improcedente por ser manifestamente infundado.

22. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, além disso, que a Diretiva 2013/32 prevê que o incumprimento das obrigações de comunicação pode levar à presunção de que o pedido foi retirado, mas não de que é indeferido por ser infundado. Tal indeferimento pressupõe uma apreciação prévia do pedido. O órgão jurisdicional de reenvio salienta igualmente que o indeferimento de um pedido por ser manifestamente infundado tem graves consequências, a saber, a preclusão do prazo para a partida voluntária e a imposição de uma proibição de entrada.

23. Por último, a base factual da presunção do artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 não parece corresponder aos ensinamentos da experiência comum e da lógica. Com efeito, a falta de comparência pessoal perante a Comissão Independente de Recurso competente pode ficar-se a dever a razões não relacionadas com a intenção de impedir ou atrasar a execução de uma decisão de expulsão anterior ou iminente ou com o afastamento do recorrente. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que as decisões das comissões competentes não são tomadas no mesmo dia e, por conseguinte, a comparência dos requerentes de proteção internacional perante as mesmas no dia da audiência não facilita a execução da decisão de regresso em caso de improcedência do recurso.

24. Nestas circunstâncias, o Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Salónica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Dada a importância do recurso na aceção do artigo 46.º da Diretiva 2013/32, pode o legislador deduzir uma presunção de interposição abusiva do mesmo e, consequentemente, a possibilidade de este ser julgado improcedente sem uma análise exaustiva e *ex nunc* do processo por este ser considerado manifestamente infundado (o que também implica a não concessão de um prazo para a partida voluntária nos termos do artigo 22.º, n.º 4, da Lei 3907/2011 e do artigo 7.º da Diretiva 2008/115[7]), pelo facto de o recorrente [de proteção internacional] não ter comparecido pessoalmente perante a Comissão que analisou o processo?

2. a. Caso se deva considerar que a questão se insere no âmbito do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, deve entender-se que as normas processuais nacionais análogas são, no âmbito da análise do princípio da equivalência, aquelas que regem os procedimentos perante as Comissões Administrativas que conhecem dos recursos de direito nacional ou as normas processuais que regem a interposição de recursos quanto ao mérito (ou de recursos de anulação) perante os tribunais administrativos?

b. É a previsão da obrigação de comparecer pessoalmente [ou de enviar o certificado referido no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019, nos casos assim previstos] compatível com o princípio da efetividade do direito da União e, em especial, com o exercício do verdadeiro direito a um recurso efetivo? Neste contexto, coloca-se também a questão de saber se é relevante, por um lado, que a presunção de exercício abusivo do direito de interpor recurso previsto no artigo 97.º, n.º 2, da Lei 4636/2019 corresponda aos ensinamentos da experiência comum e, por outro, que, no âmbito da apreciação (em primeira instância) dos pedidos de proteção internacional, o mesmo comportamento implique uma presunção de revogação tácita e não um indeferimento do pedido por ser manifestamente infundado.»

25. Foram apresentadas observações escritas ao Tribunal de Justiça pelo Governo Grego e pela Comissão Europeia.

[7] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98).

IV. Apreciação

A. Observações preliminares sobre a qualificação das Comissões de Recurso Independentes como «órgão[s] jurisdiciona[is]»

26. As questões do órgão jurisdicional de reenvio têm por objeto o direito nacional que transpõe o artigo 46.º da Diretiva 2013/32, que prevê um procedimento de recurso das decisões do órgão de decisão [8].

27. O artigo 46.º, n.º 1, alínea a) estabelece que os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional, nomeadamente, da decisão proferida sobre o seu pedido de proteção internacional.

28. O considerando 50 da Diretiva 2013/32 prevê que um dos princípios fundamentais do direito da União implica que as decisões relativas a um pedido de proteção internacional sejam passíveis de recurso efetivo perante um órgão jurisdicional.

29. Daqui resulta que o direito a um recurso efetivo previsto no artigo 46.º deve ser exercido perante um «órgão jurisdicional».

30. O direito nacional aplicável ao caso no processo principal cria as Comissões Independentes de Recurso, competentes para conhecer dos recursos interpostos pelos requerentes de proteção internacional, a fim de rever, em termos de direito e de mérito, as decisões de indeferimento dos seus pedidos em primeira instância [9].

31. Antes de examinar elementos específicos do direito nacional à luz do artigo 46.º da Diretiva 2013/32, parece-me importante verificar se as Comissões Independentes de Recurso podem ser consideradas como «órgão[s] jurisdiciona[is]», na aceção do n.º 1 deste artigo, de modo que garanta o direito a um recurso efetivo [10].

32. Para determinar se um organismo constitui um «órgão jurisdicional» para efeitos do exercício de um recurso efetivo de uma decisão proferida sobre um pedido de proteção internacional, o Tribunal de Justiça referiu-se aos mesmos critérios que os desenvolvidos para apreciar se o organismo de reenvio tem a natureza de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE [11].

[8] O artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32 define o «órgão de decisão» como um órgão parajudicial ou administrativo de um Estado-Membro, responsável pela apreciação dos pedidos de proteção internacional e competente para proferir uma decisão em primeira instância sobre esses pedidos.

[9] V. n.º 3 das presentes conclusões.

[10] Com efeito, se o organismo em questão não puder ser categorizado como «órgão jurisdicional» para efeitos do artigo 46.º, n.º 1, não será necessário examinar os aspetos específicos da via de recurso prevista pelo direito nacional.

[11] V., neste sentido, Acórdão de 31 de janeiro de 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45, n.º83). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça interpretou o antecessor do artigo 46.º, a saber, o artigo 39.º, n.º1, alínea a) da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO 2005, L 326, p. 13). Esta disposição regulava o direito a interpor recurso efetivo perante um «órgão jurisdicional». O primeiro período do considerando 27 da Diretiva 2005/85 enunciava que as decisões relativas, nomeadamente, a um pedido de asilo devem ser passíveis de recurso efetivo perante «*um órgão jurisdicional na aceção do [artigo 267.º TFUE*]» (o sublinhado é meu).

33. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça a este respeito, questão que deve ser decidida unicamente no âmbito do direito da União, o Tribunal de Justiça toma em consideração um conjunto de elementos, como a origem legal do organismo, a sua permanência, o caráter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo organismo em causa, das regras de direito, bem como a sua independência [12].

34. Mais especificamente, no Acórdão D. e A., o Tribunal de Justiça examinou se o Refugee Appeals Tribunal (Irlanda) preenchia os critérios acima referidos e constatou que a ordem jurídica nacional em causa nesse processo previa um recurso efetivo para os requerentes de asilo. A este respeito, o Tribunal de Justiça teve nomeadamente em conta o facto de as decisões do Refugee Appeals Tribunal poderem ser objeto de recurso para a High Court (Irlanda) [13].

35. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio explica detalhadamente as garantias processuais previstas pela legislação nacional que institui as Comissões Independentes de Recurso, a saber, a Lei 4375/2016. O órgão jurisdicional de reenvio considera que estas comissões preenchem todos os critérios previstos no referido n.º 33 das presentes conclusões para serem consideradas «órgão[s] jurisdiciona[is]».

36. Nenhum elemento dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça permite duvidar do respeito destes critérios.

37. No que respeita, em especial, ao critério da independência, o órgão jurisdicional de reenvio explica que o preâmbulo da Lei 4375/2016 qualifica as Comissões Independentes de Recurso como órgãos «quase judiciais», compostos maioritariamente por juízes e cujos membros gozam de independência pessoal e funcional [14] Sublinha igualmente que as decisões dessas comissões estão sujeitas a fiscalização jurisdicional perante os tribunais administrativos ordinários. Tendo em conta o que precede, as Comissões Independentes de Recurso não são tribunais na aceção da Syntagma (Constituição, Grécia), mas são comissões que exercem poderes judiciais na aceção do artigo 89.º, n.º 2, da Syntagma (Constituição, Grécia) [15].

38. Tendo em conta o que precede, não existe nenhum elemento suscetível de pôr em causa a natureza das Comissões Independentes de Recurso como «órgãos jurisdicionais» na aceção do artigo 46.º da Diretiva 2013/32.

B. Quanto às questões prejudiciais

39. Com as suas duas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 46.º da Diretiva 2013/32, lido à luz dos princípios da equivalência e da efetividade e do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que, em caso de incumprimento, por um requerente de proteção internacional, de uma obrigação processual de comparecer pessoalmente perante o organismo que aprecia o seu recurso de uma decisão tomada sobre o seu pedido, estabelece uma presunção de interposição abusiva do recurso e que é negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito.

[12] Acórdão de 7 de maio de 2024, NADA e o. (C-115/22, EU:C:2024:384, n.º 35 e jurisprudência referida).

[13] Acórdão de 31 de janeiro de 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45, n.º 103).

[14] Saliento que, na sequência da alteração do artigo 5.º da Lei 4375/2016, atualmente todos os membros das Comissões Independentes de Recurso são juízes.

[15] V. Acórdão do Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia) (Tribunal Pleno) n.º 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, n.º 14.

40. A legislação nacional aplicável no processo principal prevê a obrigação de os requerentes de proteção internacional comparecerem pessoalmente perante o organismo que aprecia o seu recurso, a saber, as Comissões Independentes de Recurso. Resulta da decisão de reenvio que a obrigação de comparecer pessoalmente perante as referidas comissões não implica que as mesmas ouçam o recorrente.

41. Esta legislação nacional prevê certas exceções à obrigação de comparecer pessoalmente, a saber, quando o recorrente se encontra alojado em estruturas de acolhimento ou de alojamento ou esteja sujeito a uma restrição de circulação. Nestes casos, a obrigação de comparecer pessoalmente é substituída pela obrigação de se fazer representar por um advogado ou enviar o certificado previsto nessa legislação. Além disso, a obrigação de comparecer pessoalmente é suspensa em caso de força maior, como doença grave ou invalidez física grave ou circunstâncias inultrapassáveis [16]. Salvo estas exceções, se o recorrente não respeitar a obrigação de comparecer pessoalmente, a legislação nacional prevê a presunção de interposição abusiva do recurso com o objetivo de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de expulsão anterior ou iminente ou impedir o afastamento do recorrente. Esta presunção tem como consequência ser negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito.

42. De acordo com a sua epígrafe, o artigo 46.º da Diretiva 2013/32 diz respeito ao direito a um recurso efetivo dos requerentes de proteção internacional. O seu artigo 46.º, n.º 1, garante esse direito aos requerentes de contestar as decisões proferidas sobre o seu pedido, incluindo uma decisão que considere um pedido infundado.

43. O artigo 46.º, n.º 3 da referida diretiva define o alcance desse direito a um recurso efetivo, precisando que os Estados-Membros vinculados por essa diretiva devem assegurar que o órgão jurisdicional em que é impugnada a decisão sobre o pedido de proteção internacional em causa proceda a uma «análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito, incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva [2011/95]», pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância [17].

44. Há também que lembrar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as características do recurso previsto no artigo 46.º da Diretiva 2013/32 devem ser determinadas em conformidade com o artigo 47.º da Carta, que constitui uma reafirmação do princípio da proteção jurisdicional efetiva. Ora, o artigo 47.º da Carta é suficiente por si só e não tem de ser precisado por disposições do direito da União ou do direito nacional para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal. Não pode, pois, ser diferente do artigo 46.º, n.º 3, dessa diretiva, lido à luz do artigo 47.º da Carta [18].

45. Dito isto, o artigo 46.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32 deixa ao critério dos Estados-Membros o estabelecimento das regras necessárias para que os requerentes de proteção internacional possam exercer o seu direito de recurso efetivo [19].

[16] Nesse caso, a obrigação de comparecer é suspensa enquanto durar a situação pertinente. A disposição pertinente, a saber, o artigo 78.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Lei n.º 4636/2019, consta das observações do Governo Grego.

[17] Acórdão de 4 de outubro de 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, n.º 85).

[18] Acórdão de 4 de outubro de 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, n.º 86).

[19] Acórdão de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681, n.º 33).

46. Importa observar que o artigo 46.º não prevê nenhuma obrigação de os requerentes comparecerem pessoalmente perante o órgão jurisdicional competente para conhecer do seu recurso. O que o artigo 46.º, n.º 4 confere é poder discricionário aos Estados-Membros para estabelecerem as regras necessárias para os requerentes de proteção internacional exercerem o exercício do direito a um recurso efetivo, nas quais se pode incluir essa obrigação processual.

47. Embora a Comissão e o Governo Grego estejam de acordo quanto a esta afirmação, têm pontos de vista divergentes quanto à questão de saber se o artigo 46.º permite aos Estados-Membros prever as consequências concretas previstas pela legislação nacional em caso de violação da obrigação de comparecer pessoalmente, ou seja, a presunção de interposição abusiva do recurso conduzindo a que seja negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito.

48. A Comissão alega, em substância, que tais consequências são contrárias ao artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32. A Comissão sustenta igualmente que negar provimento a um recurso por ser manifestamente infundado sem apreciação do mérito é contrária aos artigos 13.º e 18.º da Diretiva 2011/95. Decorre destas disposições que os Estados-Membros devem conceder ao requerente o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária quando este preencha as condições exigidas para beneficiar desse estatuto em conformidade com esta diretiva. Não dispõem do poder discricionário de recusar esse estatuto com o fundamento de que o requerente não compareceu pessoalmente no dia da apreciação do seu recurso.

49. Em contrapartida, o Governo Grego sustenta, em substância, que a presunção prevista pela legislação nacional de interposição abusiva do recurso, e, consequentemente, que deve ser negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado em caso de não comparecer pessoalmente, se baseia no artigo 46.º, n.º 11, da Diretiva 2013/32. Este Governo alega que decorre desta última disposição que os Estados-Membros podem estabelecer não só as condições em que se pode presumir que o requerente retirou tacitamente ou desistiu do recurso, mas também as regras processuais a observar em tais casos.

50. Para apreciar estas posições, examinarei, em primeiro lugar, a questão de saber se é permitido aos Estados-Membros preverem uma presunção de interposição abusiva de um recurso antes de examinarem a presunção enunciada na aplicação da legislação nacional.

1. Quanto à possibilidade de os Estados-Membros preverem uma presunção de interposição abusiva de um recurso

51. Em primeiro lugar, decorre do artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 que o órgão jurisdicional chamado a conhecer do recurso tem a obrigação de efetuar a análise exaustiva e *ex nunc* exigida por esta disposição, tanto da matéria de facto como de direito, pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância [20].

52. No entanto, o artigo 46.º, n.º 3, deve ser lido em conjugação com o artigo 46.º, n.º 4, e com o artigo 46.º, n.º 11.

[20] V., a este respeito, Acórdão de 26 de julho de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, n.º44).

53. Como foi acima recordado [21], resulta do artigo 46.º, n.º 4, que os Estados-Membros estabelecem regras para o exercício do recurso, nas quais se pode incluir a obrigação de comparecer pessoalmente. A possibilidade de um Estado-Membro estabelecer os prazos ou outras regras necessárias para permitir ao requerente exercer o seu direito de recurso implica a possibilidade de estabelecer as consequências do incumprimento desses prazos ou de outras regras.

54. Em segundo lugar, o artigo 46.º, n.º 11, da Diretiva 2013/32 permite aos Estados-Membros estabelecerem as condições em que se pode presumir que um requerente «retirou tacitamente ou desistiu do recurso […] juntamente com as regras processuais a observar em tais casos».

55. Para efeitos da interpretação desta disposição, importa, a título preliminar, clarificar a pertinência do artigo 28.º, n.º 1, e do artigo 32.º da Diretiva 2013/32. O artigo 28.º, n.º 1, prevê o procedimento a seguir em caso de retirada tácita ou desistência do pedido. Nesse caso, os Estados-Membros devem assegurar que o órgão de decisão profira uma decisão de pôr termo à apreciação do pedido ou, caso o órgão de decisão considere que o pedido é infundado com base numa apreciação adequada dos seus fundamentos, de indeferimento do pedido. O artigo 32.º, n.º 1, prevê que os Estados-Membros só podem considerar um pedido infundado se o órgão de decisão verificar que o requerente não preenche as condições para beneficiar do estatuto de proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95.

56. O artigo 32.º, n.º 2, prevê que, nos casos de pedidos infundados a que se apliquem qualquer das circunstâncias referidas no artigo 31.º, n.º 8 (incluindo quando o requerente apresentar o pedido apenas com o intuito de atrasar ou impedir a aplicação de uma decisão anterior ou iminente que se traduza no seu afastamento [22]), os Estados-Membros podem igualmente considerar um pedido manifestamente infundado nos casos em que o direito interno o definir.

57. Todavia, como salientaram, em substância, o Governo Grego e a Comissão, o artigo 28.º, n.º 1, e o artigo 32.º da Diretiva 2013/32 dizem respeito aos procedimentos de apreciação do pedido *em primeira instância pelo órgão de decisão*. O artigo 46.º diz respeito ao *recurso perante um órgão jurisdicional de uma decisão do órgão de decisão*. Estes dois procedimentos são distintos.

58. Assim, as regras previstas pela Diretiva 2013/32 no que respeita aos pedidos manifestamente infundados e às presunções a estabelecer perante o órgão de decisão não dizem respeito aos processos judiciais. Isto pode igualmente ser confirmado pela inexistência, no artigo 46.º, de qualquer referência ao artigo 28.º, n.º 1, e ao artigo 32.º No âmbito de um processo perante um órgão jurisdicional chamado a conhecer de um recurso, o artigo 46.º, n.º 11, permite aos Estados-Membros estabelecerem uma presunção de que o requerente retirou tacitamente ou desistiu do recurso, as condições dessas presunções e as regras processuais a observar em tais casos.

59. Feita esta clarificação, a questão que se coloca em seguida é a de saber se um Estado-Membro pode estabelecer uma presunção de interposição abusiva do recurso com o objetivo de atrasar ou impedir a execução de uma decisão anterior de afastamento do requerente. Embora seja verdade que o referido artigo 46.º, n.º 11, não faz especificamente referência a essa presunção, não se opõe a que os Estados-Membros estabeleçam presunções que prossigam objetivos semelhantes aos de uma presunção de retirada tácita ou de desistência do recurso. Como salientou, em substância, o Governo Grego, uma presunção de interposição abusiva do recurso visa assegurar a celeridade no

[21] N.ºs 45 e 46 das presentes conclusões.

[22] V. artigo 31.º, n.º 8, alínea g), da Diretiva 2013/32.

tratamento dos pedidos de proteção internacional e preservar a eficácia do sistema jurisdicional, para que se possa concentrar nos requerentes que têm um interesse real no desfecho do seu recurso. O bom e eficaz desenrolar do procedimento de apreciação dos pedidos de proteção internacional e o tratamento célere dos pedidos são do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes dessa proteção [23].

60. Assim, quando o direito nacional o prevê, o alcance de uma presunção de retirada tácita ou de desistência pode englobar uma presunção de interposição abusiva do recurso. Em conformidade com o artigo 46.º, n.º 11, os Estados-Membros podem então estabelecer as condições dessa presunção e as regras processuais a observar.

61. A este respeito, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na falta de regras da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular as modalidades processuais dos recursos judiciais destinados a assegurar a salvaguarda dos direitos dos litigantes, por força do princípio da autonomia processual, desde que, no entanto, não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes submetidas ao direito interno (princípio da equivalência) e não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade) [24].

62. Além disso, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 44, *supra*, as condições em que essa presunção pode ser estabelecida e as regras relativas ao procedimento a seguir devem ser determinadas em conformidade com o artigo 47.º da Carta.

63. É à luz destas considerações que examinarei a presunção prevista na legislação nacional.

2. Quanto à presunção enunciada na legislação nacional à luz dos princípios da equivalência e da efetividade e do artigo 47.º da Carta

64. No caso em apreço, a condição necessária e suficiente para deduzir a presunção de interposição abusiva do recurso é a não comparência pessoal do recorrente perante a Comissão Independente de Recurso [25] competente. O procedimento a seguir nesse caso é a negação de provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito e a imposição de uma medida de regresso sem partida voluntária.

65. Resulta das considerações precedentes que as condições de uma presunção de interposição abusiva do recurso e as regras relativas ao procedimento a observar estão abrangidas pela autonomia processual dos Estados-Membros, sem prejuízo do respeito dos princípios da equivalência e da efetividade e do artigo 47.º da Carta [26].

[23] V., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681, n.os 54 e 55).

[24] Acórdão de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681, n.º 34).

[25] A menos que se aplique uma das exceções previstas no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019.

[26] V. n.os 60 a 62, *supra*.

66. No que respeita, em primeiro lugar, ao princípio da equivalência, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a sua observância exige um tratamento igual dos recursos fundados numa violação do direito nacional e dos recursos semelhantes fundados numa violação do direito da União [27].

67. Assim, importa, por um lado, identificar os processos ou os recursos comparáveis e, por outro, determinar se os recursos interpostos com base no direito nacional são tratados de um modo mais favorável do que os recursos relativos à salvaguarda dos direitos que o direito da União confere aos particulares [28].

68. Tratando-se da comparabilidade dos recursos, cabe ao órgão jurisdicional nacional, que tem um conhecimento direto das modalidades processuais aplicáveis, verificar a semelhança dos recursos em causa, na perspetiva do seu objeto, da sua causa de pedir e dos seus elementos essenciais [29].

69. No que respeita ao tratamento semelhante dos recursos, importa recordar que os casos em que se suscita a questão de saber se uma disposição processual nacional referente a recursos baseados no direito da União é menos favorável que as relativas aos recursos semelhantes de natureza interna devem ser analisados pelo órgão jurisdicional nacional tendo em conta o lugar que as regras em causa ocupam no processo, visto como um todo, a tramitação deste e as particularidades dessas regras perante as várias instâncias nacionais [30].

70. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o processo perante a Comissão Independente de Recurso deve ser comparado com o processo em órgãos administrativos que apreciam recursos administrativos ou com as regras processuais que regem um recurso quanto ao mérito ou um recurso de anulação perante um tribunal administrativo. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, nesses outros recursos, a presença física do recorrente não é obrigatória e que a representação por advogado é possível.

71. O Governo Grego alega que o recurso perante a Comissão Independente de Recurso é específico para os requerentes de proteção internacional e que o processo em causa não pode ser comparado com outros procedimentos perante as autoridades administrativas ou outros órgãos jurisdicionais. Este Governo observa igualmente que o objetivo da exigência de comparecer pessoalmente não é o mesmo que o das regras que preveem a representação de um recorrente por um advogado. O objetivo da exigência de comparecer pessoalmente consiste em provar a presença física dos recorrentes no território nacional.

72. Embora caiba ao órgão jurisdicional nacional apreciar a comparabilidade e o tratamento similar dos recursos, pode salientar-se que o recurso para as Comissões Independentes de Recurso só pode ser interposto nas instalações dessas comissões, que se situam em Atenas. A obrigação de respeitar a obrigação processual de comparecer só pode ser cumprida através da comparência perante estas. Sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional nacional, afigura-se que a obrigação de o recorrente comparecer exclusivamente perante um órgão jurisdicional na capital do país não se aplica no âmbito de outros procedimentos administrativos ou judiciais. A especificidade dos recursos dos requerentes de proteção internacional invocados

[27] Acórdão de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681, n.º 36).

[28] *Ibidem*, n.º 37.

[29] *Ibidem*, n.º 38.

[30] *Ibidem*, n.º 39.

pelo Governo Grego não parece explicar a razão pela qual a exigência de comparecer pessoalmente só pode ser satisfeita perante um único órgão jurisdicional na capital do país. Por conseguinte, o órgão jurisdicional nacional também pode apreciar, nesta perspetiva, se as ações são comparáveis para determinar se o princípio da equivalência foi respeitado.

73. Quanto ao respeito, em segundo lugar, da condição relativa ao princípio da efetividade no caso de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, importa salientar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, a tramitação deste e as suas particularidades perante as várias instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há nomeadamente que tomar em consideração, se for esse o caso, a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e o bom desenrolar do processo [31].

74. Resulta da decisão de reenvio e das observações do Governo Grego que as razões da presença física obrigatória do recorrente estão ligadas, primeiro, à garantia de que os recorrentes que interpõem o recurso têm um interesse real e ainda se encontram no território nacional no momento da sua apreciação. O Governo Grego sustenta, em particular, que o objetivo é evitar o «*asylum shopping*» por parte dos recorrentes. Segundo, essas razões dizem respeito, mais genericamente, à boa administração da justiça, a fim de evitar que a interposição abusiva dos recursos se torne um obstáculo ao tratamento eficaz dos recursos reais.

75. Resulta das observações precedentes que é legítimo que um Estado-Membro se assegure de que os recorrentes têm um interesse real no recurso [32].

76. Todavia, a regra nacional controvertida prevê a dedução de uma presunção de interposição abusiva do recurso com base no simples incumprimento de uma regra de comparência pessoal perante o órgão jurisdicional que conhece do recurso, sem garantir aos recorrentes uma possibilidade real de cumprir essa exigência.

77. Resulta da decisão de reenvio que as Comissões Independente de Recurso estão estabelecidas na capital do país, em Atenas. Um recorrente que não resida em Atenas (e salvo se for aplicável uma das exceções previstas na legislação aplicável) deve deslocar-se à sede dessas comissões pelos seus próprios meios financeiros apenas para comparecer pessoalmente e não para ser ouvido. Nada no processo submetido ao Tribunal de Justiça indica que os meios materiais para viajar são fornecidos aos recorrentes ou que as despesas de deslocação correspondentes estão cobertas. No entanto, para um requerente de proteção internacional, as despesas de deslocação do seu local de residência para a capital [33] e as despesas de alojamento em Atenas podem ser significativas. Além disso, sem prejuízo das exceções previstas no direito nacional [34], e salvo caso de força maior [35], a legislação nacional não prevê métodos alternativos que permitam aos requerentes provar que se encontram no território grego e mantêm interesse em interpor o seu recurso.

[31] Acórdão de 9 de setembro de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Indeferimento de um pedido subsequente — Prazo de recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681, n.º 42 e jurisprudência referida).

[32] V. n.º 59 das presentes conclusões.

[33] A distância pode ser considerável; no caso do recorrente no processo principal, que reside em Salónica, a distância a que se encontra de uma viagem para Atenas é de 500 km.

[34] N.º 6 das presentes conclusões.

[35] A obrigação de comparecer é suspensa enquanto a situação de força maior persistir.

78. Nestas condições, um recorrente que não compareça pessoalmente perante a Comissão Independente de Recurso competente devido a dificuldades financeiras suporta as consequências graves da presunção de interposição abusiva do recurso, apesar de as razões da não comparência serem alheias ao exercício abusivo da via de recurso.

79. Além disso, os recorrentes abrangidos pelas exceções previstas no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019 estão autorizados a provar a sua presença por outros meios.

80. O Governo Grego explica que os recorrentes abrangidos por estas exceções não têm obrigação de comparecer pessoalmente e que esta obrigação é substituída pela obrigação de enviar o certificado previsto pela legislação. No entanto, na minha opinião, isto não explica suficientemente por que razão os recorrentes obrigados a comparecer pessoalmente não estão autorizados a utilizar meios alternativos para provar a sua presença no território grego e a genuinidade do seu recurso.

81. As exceções previstas no artigo 78.º, n.º 3, da Lei 4636/2019 demonstram que o recorrente dispõe de outros meios para provar a sua presença no país, como a sua comparência perante uma autoridade pública (como a esquadra da polícia ou outra autoridade ou um órgão jurisdicional próximo) do lugar onde reside.

82. A decisão de reenvio indica, além disso, que a obrigação de comparecer pessoalmente não constitui um meio adequado para garantir que o recorrente não interpõe o recurso unicamente para atrasar ou impedir a aplicação de uma decisão anterior ou iminente que se traduza no seu afastamento. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que há que ter em conta o facto de as decisões das Comissões Independentes de Recurso não serem adotadas no mesmo dia e de a presença física do recorrente não facilitar a execução da medida de regresso em caso de indeferimento do pedido.

83. Nestas circunstâncias, uma presunção de interposição abusiva do recurso por um recorrente que não comparece pessoalmente, sem prever outros meios de prova da presença do mesmo no território e sem prever os meios materiais que permitam o respeito da exigência de presença física, parece tornar excessivamente difícil o exercício do recurso.

84. A regra processual em causa não se afigura, portanto, compatível com o princípio da efetividade.

85. Além disso, o estabelecimento de uma presunção de interposição abusiva de um recurso e ser negado o seu provimento por ser manifestamente infundado podem violar o direito a uma proteção jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta. A este respeito, há que recordar que o princípio da proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União é constituído por diversos elementos, que incluem, nomeadamente, o direito de acesso a um órgão jurisdicional [36].

86. Todavia, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais, como o direito de acesso aos tribunais, não constituem prerrogativas absolutas, podendo comportar restrições, na condição de estas responderem efetivamente a objetivos de interesse

[36] V., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, n.º32).

geral prosseguidos pela medida em causa e não constituírem, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos [37].

87. No caso em apreço, como já foi sublinhado [38], o objetivo da presunção estabelecida pela legislação nacional é garantir a presença dos requerentes de proteção internacional no território, conservar um interesse real no recurso e, mais amplamente, preservar a eficácia e a celeridade dos processos judiciais para todos os requerentes de proteção internacional.

88. Todavia, à luz de todos os procedimentos e todas as circunstâncias pertinentes acima desenvolvidas [39], o estabelecimento de uma presunção de interposição abusiva de um recurso em caso de incumprimento da obrigação de comparecer pessoalmente do recorrente afigura-se desproporcionado em relação aos objetivos prosseguidos. Com efeito, os requerentes de proteção internacional que não residem na capital do país não dispõem de meios materiais que lhes permitam dirigir-se às instalações das Comissões Independentes de Recurso, que estão localizadas nessa capital, a fim de satisfazer a exigência de presença física. Além disso, a menos que estejam abrangidas por uma das exceções taxativamente previstas pelo direito nacional, os recorrentes não dispõem de nenhum outro meio que permita provar a sua presença no território e a genuinidade do seu recurso. Nestas condições, o estabelecimento de uma presunção de interposição abusiva de um recurso baseada no incumprimento da obrigação de comparecer pessoalmente afeta de forma desproporcionada os requerentes de proteção internacional que se encontrem numa situação financeira precária ou que experienciem outras dificuldades relacionadas com a tentativa de comparecer pessoalmente [40].

89. Assim, o direito de acesso a um órgão jurisdicional e o direito a um recurso efetivo dos requerentes de proteção internacional parecem ser desproporcionadamente prejudicados.

90. Tendo em conta o que precede, considero que o artigo 46.º da Diretiva 2013/32, lido à luz dos princípios da equivalência e da efetividade e do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que, em caso de incumprimento, por um requerente de proteção internacional, de uma obrigação processual de comparecer pessoalmente perante o organismo que aprecia o seu recurso de uma decisão tomada sobre o seu pedido, estabelece uma presunção de interposição abusiva do recurso e que deve ser negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito, desde que não preveja outros meios que permitam provar a presença do requerente no território.

37 V., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, n.º 38).

38 V. n.os 74 e 75 das presentes conclusões.

39 V. n.os 76 a 82 das presentes conclusões.

40 Na medida em que essas dificuldades não constituam uma situação de força maior, o que o requerente deve provar.

V. Conclusão

91. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal Administrativo de Salónica, Grécia) do seguinte modo:

O artigo 46.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, lido à luz dos princípios da equivalência e da efetividade e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que, em caso de incumprimento, por um requerente de proteção internacional, de uma obrigação processual de comparecer pessoalmente perante ao organismo que aprecia o seu recurso de uma decisão tomada sobre o seu pedido, estabelece uma presunção de interposição abusiva do recurso e que deve ser negado provimento ao recurso por ser manifestamente infundado, sem apreciação do mérito, desde que não preveja outros meios que permitam provar a presença do requerente no território.