CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 6 februarie 2025[1]

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

FO
împotriva
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[cerere de decizie preliminară formulată de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunalul Administrativ de Primă Instanță din Salonic, Grecia)]

„Trimitere preliminară – Politica privind azilul – Protecție internațională – Directiva 2013/32 – Proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale – Articolul 46 – Dreptul la o cale de atac efectivă – Examinare deplină și *ex nunc* a căii de atac – Decizie de respingere a căii de atac fără examinare pe fond – Neprezentarea în persoană a solicitantului în cursul examinării căii sale de atac în fața autorității responsabile”

I. Introducere

1. Prezenta cauză privește dreptul solicitanților de protecție internațională la o cale de atac efectivă, prevăzut la articolul 46 din Directiva 2013/32/UE[2], împotriva unei decizii de respingere a cererii lor. Mai precis, instanța de trimitere ridică problema dacă această dispoziție se opune unei reglementări naționale care stabilește prezumția potrivit căreia un solicitant care nu se prezintă în persoană în fața instanței judecătorești care examinează calea sa de atac a introdus în mod abuziv calea de atac, ceea ce are drept consecință respingerea căii de atac ca vădit nefondată, fără o examinare pe fond a acesteia.

[1] Limba originală: engleza.

[i] Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

2. Capitolul V din Directiva 2013/32, intitulat „Proceduri privind căile de atac”, cuprinde un singur articol, și anume articolul 46. Acest articol, intitulat „Dreptul la o cale de atac efectivă”, are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

(a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie:

(i) de a considera nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat și/sau de protecție subsidiară;

[…]

(3) Pentru a se conforma alineatului (1), statele membre se asigură că o cale de atac efectivă prevede examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE[3], cel puțin în cazul procedurilor privind căile de atac în fața unei instanțe de fond.

(4) Statele membre prevăd termene rezonabile și alte norme necesare pentru exercitarea de către solicitant a dreptului său la o cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1). Termenele respective nu împiedică sau îngreunează în mod excesiv exercitarea de către solicitant a acestui drept. […]

[…]

(11) De asemenea, statele membre pot prevedea în legislația internă condițiile în care se poate presupune că un solicitant și-a retras implicit calea de atac prevăzută la alineatul (1) sau a renunțat implicit la aceasta, împreună cu normele privind procedura care trebuie urmată.”

B. Dreptul național

1. Legea nr. 4375/2016

3. Articolul 4 alineatul 1 din 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 (Legea nr. 4375/2016 privind organizarea și funcționarea Serviciului pentru Azil, a Autorității de Soluționare a Contestațiilor și a Serviciului de Primire și Identificare, înființarea Secretariatului General pentru Primire, adaptarea legislației

[3] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9).

elene la dispozițiile Directivei [2013/32], dispoziții privind încadrarea în muncă a beneficiarilor de protecție internațională și alte dispoziții, FEK A' 51/3.4.2016, astfel cum a fost modificată prin Nomos 4399/2016 (Legea nr. 4399/2016) (denumită în continuare „Legea nr. 4375/2016"), instituie comisii independente de soluționare a contestațiilor. Acestea au sediul în Atena și competență teritorială asupra Greciei [4]. Ele sunt competente să soluționeze căile de atac formulate de solicitanții de protecție internațională în vederea controlării, în drept și pe fond, a deciziilor de respingere a cererilor lor adoptate de Ypiresia Asylou (Serviciul pentru Azil, Grecia). Numărul comisiilor și posturile din cadrul acestora se stabilesc prin decizie ministerială.

2. Legea nr. 4636/2019

4. Directivele 2011/95 și 2013/32 au fost transpuse în ordinea juridică elenă prin Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis [Legea 4636/2019 privind protecția internațională și alte dispoziții, denumită în continuare „Legea nr. 4636/2019" (FEK A' 169/1.11.2019)], în vigoare la data litigiului principal.

5. În conformitate cu articolul 92 alineatul 1 litera a din Legea 4636/2019, solicitantul de protecție internațională are dreptul de a introduce o contestație [5] la comisiile independente de soluționare a contestațiilor împotriva deciziei de respingere a cererii de protecție internațională ca nefondată de către autoritatea de prim grad de jurisdicție.

6. În plus, articolul 97 alineatul 2 din Legea 4636/2019 prevede că, în cadrul procedurilor în fața comisiilor independente de soluționare a contestațiilor, solicitantul este obligat să se prezinte în persoană. Singurele cazuri în care nu este necesară prezența fizică sunt cele enumerate la articolul 78 alineatul 3. Este vorba de cazurile în care solicitantul de protecție internațională este cazat în unități de cazare sau de ospitalitate sau face obiectul unei restricții de circulație sau al unei obligații de ședere într-un anumit loc. În astfel de cazuri, solicitantul poate fi reprezentat de un avocat sau poate trimite un certificat semnat de responsabilul centrului de primire sau de cazare. În cazul în care solicitantul de protecție internațională nu se prezintă în persoană deși a fost citat în mod corespunzător sau nu trimite certificatul prevăzut la articolul 78 alineatul 3 din Legea nr. 4636/2019, se prezumă că solicitantul a introdus contestația numai pentru a întârzia sau a împiedica executarea unei decizii de expulzare anterioare sau iminente sau pentru a întârzia sau a împiedica în orice alt mod îndepărtarea sa. În acest caz, contestația sa este respinsă ca vădit nefondată.

III. Litigiul principal și întrebările preliminare

7. La 28 februarie 2019, FO, resortisant al unei țări terțe, a depus o cerere de protecție internațională la Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Biroul Regional pentru Azil din Samos, Grecia) pentru motivul că viața sa era în pericol în țara sa de origine.

8. După ce s-a stabilit că a fost victima unor violențe fizice grave, FO s-a prezentat la 24 februarie 2020 în fața Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Biroul Regional pentru Azil din Salonic, Grecia). El a declarat că a făcut obiectul unei decizii tribale de fi ucis și a prezentat un document în susținerea afirmației sale.

[4] Din articolul 4 alineatul 2 din Legea nr. 4375/2016 reiese că prin decizie ministerială se pot institui comisii independente de soluționare a contestațiilor în alte regiuni ale Greciei, stabilindu-se competența lor teritorială. Însă nicio informație din dosarul prezentat Curții nu sugerează că ar fi fost adoptată o asemenea decizie ministerială.

[5] În greacă „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. Prin decizia din 18 mai 2020, acest birou regional pentru azil a respins cererea de protecție internațională formulată de FO pentru motivul că declarațiile sale au fost considerate nefiabile. Documentul prezentat nu a fost admis ca probă ca urmare a caracterului vag al declarațiilor cuprinse în acesta și a imposibilității de a verifica autenticitatea sa.

10. La 27 august 2021, FO a depus o contestație împotriva acestei decizii la comisia independentă de soluționare a contestațiilor competentă. La momentul respectiv, el a fost informat că termenul fixat pentru examinarea contestației era 11 octombrie 2021. De asemenea, el a fost informat că, deși nu a fost citat la o audiere, avea obligația să se prezinte în persoană la data examinării contestației, cu excepția cazului în care avea reședința legală într-un centru de primire și identificare sau a cazului în care făcea obiectul unei restricții de circulație sau al unei obligații de ședere într-un loc din afara regiunii Attica (Grecia).

11. FO nu s-a prezentat în persoană în fața acestei comisii la termenul fixat pentru examinarea cererii. În consecință, după ce a constatat că solicitantul nu se afla într-un centru de primire și identificare, că nu era supus unor restricții de circulație și că nu existau motive de forță majoră, respectiva comisie a adoptat o decizie de respingere a contestației ca vădit nefondată, în temeiul articolului 97 alineatul 2 din Legea nr. 4636/2019, fără a proceda la o examinare pe fond a acesteia. În plus, în temeiul articolului 22 alineatul 4 din Nomos 3907/2011 [6], aceasta a dispus o măsură de returnare, fără posibilitatea de plecare voluntară din țară.

12. FO a introdus o acțiune în anulare la Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunalul Administrativ de Primă Instanță din Salonic, Grecia), care este instanța de trimitere, împotriva acestei decizii a comisiei independente de soluționare a contestațiilor competente, susținând că cererea i-a fost respinsă în mod nelegal pentru simplul motiv că nu a fost prezent la ședința de judecată și fără efectuarea unei examinări adecvate a fondului, deși motivul pentru care nu s-a putut prezenta la ședință l-au constituit dificultățile economice care l-au împiedicat să se deplaseze de la Salonic, unde locuiește, la Atena (Grecia).

13. Instanța de trimitere arată, cu titlu introductiv, că scopul instituirii comisiilor independente de soluționare a contestațiilor îl constituie garantarea dreptului la o cale de atac efectivă, astfel cum este prevăzut la articolul 46 din Directiva 2013/32 și la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

14. Pentru a oferi garanțiile procedurale necesare, majoritatea acestor comisii, denumite în expunerea de motive a Legii nr. 4399/2016 „organisme cvasijudiciare”, sunt compuse din judecători ai instanțelor administrative ordinare. Membrii comisiilor se bucură de independență personală și funcțională în exercitarea atribuțiilor lor.

15. În plus, principiul imparțialității este garantat, întrucât comisiile au calitatea de terț în raport cu părțile implicate și nu reprezintă administrația.

[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 (Legea nr. 3907/2011 privind înființarea Serviciului de Azil și a Serviciului de Primă Primire, adaptarea legislației elene la dispozițiile Directivei 2008/115/CE privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală și alte dispoziții) (FEK A’ 7/26.1.2011) (denumită în continuare „Legea nr. 3907/2011”).

16. În plus, deciziile adoptate de aceste comisii cu privire la contestațiile formulate, după o examinare temeinică în drept și pe fond a deciziilor administrative atacate și cu o motivare completă, specifică și precisă, sunt obligatorii pentru părți, deoarece pot fi contestate numai prin intermediul unei acțiuni în justiție, și anume al unei acțiuni în anulare în fața unei instanțe de contencios administrativ.

17. Având în vedere cele de mai sus, comisiile independente de soluționare a contestațiilor nu sunt instanțe judecătorești, în sensul Syntagma (Constituția Greciei), ci comisii care exercită competențe judiciare în sensul articolului 89 alineatul 2 din Syntagma (Constituția Greciei).

18. Instanța de trimitere arată că Directiva 2013/32 nu conține nicio dispoziție specifică privind prezentarea solicitanților în persoană în fața organismului care examinează o cale de atac efectivă în sensul articolului 46 din această directivă și nici consecințele nerespectării unei astfel de obligații procedurale. Prin urmare, se poate concluziona că impunerea obligației prezentării în persoană prevăzute de dreptul național și dispoziția privind respingerea căii de atac ca vădit nefondată în caz de nerespectare intră sub incidența principiului autonomiei procedurale a statelor membre, sub rezerva totuși a principiilor echivalenței și efectivității.

19. În ceea ce privește principiul echivalenței, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă procedura în discuție trebuie comparată cu procedurile desfășurate în fața autorităților administrative care examinează contestații sau cu procedura aplicabilă unei acțiuni pe fond sau unei acțiuni în anulare în fața unei instanțe judecătorești de contencios administrativ. În astfel de proceduri administrative sau jurisdicționale, prezentarea în persoană nu este obligatorie, iar reclamantul poate fi reprezentat de un avocat.

20. În ceea ce privește principiul efectivității, instanța de trimitere arată că s-ar putea susține că articolul 97 alineatul 2 din Legea nr. 4636/2019 este justificat de motivul de desfășurare corespunzătoare și rapidă a procedurii de examinare a cererilor de protecție internațională. Cerința prevăzută în acest articol garantează că solicitanții de protecție internațională sunt în continuare interesați de soarta căii lor de atac și se află încă pe teritoriul elen.

21. În schimb, se poate de asemenea susține că această dispoziție face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii. În primul rând, aceasta impune o sarcină disproporționată solicitanților de protecție internațională, întrucât aceștia sunt obligați (cu excepția cazului în care intră sub incidența uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 78 alineatul 3 din Legea nr. 4636/2019) să se prezinte în persoană la sediul comisiilor independente de soluționare a contestațiilor din Atena cu unicul scop de a-și dovedi prezența, iar nu de a fi audiați. Un avocat sau o altă persoană autorizată nu poate reprezenta solicitanții în acest scop. În al doilea rând, aceasta prevede că nerespectarea acestei cerințe procedurale are drept consecință o prezumție de exercitare abuzivă a căii de atac și, în consecință, aceasta trebuie respinsă ca vădit nefondată.

22. Instanța de trimitere arată de asemenea că Directiva 2013/32 prevede că nerespectarea obligației de comunicare poate conduce la o prezumție de renunțare la cerere, dar nu și la respingerea acesteia ca nefondată. O astfel de respingere presupune o examinare prealabilă a cererii. Instanța de trimitere arată de asemenea că respingerea unei cereri ca vădit nefondată are consecințe grave, și anume neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară și impunerea unei interdicții de intrare.

23. În sfârșit, temeiul factual al prezumției prevăzute la articolul 97 alineatul 2 din Legea nr. 4636/2019 nu pare să corespundă experienței comune și logicii. Astfel, neprezentarea în fața comisiei independente de soluționare a contestațiilor competente se poate datora unor motive care nu au legătură cu intenția de a împiedica sau de a întârzia executarea unei decizii de expulzare anterioare sau iminente sau de îndepărtare a solicitantului. Instanța de trimitere arată că deciziile comisiilor nu sunt luate în aceeași zi și, în consecință, înfățișarea solicitanților de protecție internațională la acestea în ziua ședinței nu facilitează executarea deciziei de returnare în cazul respingerii contestației.

24. În aceste condiții, Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunalul Administrativ de Primă Instanță din Salonic, Grecia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Având în vedere importanța unei căi de atac, în sensul articolului 46 din Directiva 2013/32, legiuitorul poate să stabilească o prezumție de introducere abuzivă a acestei căi de atac și să prevadă drept consecință că ea se respinge ca vădit nefondată, fără o examinare deplină și *ex nunc* a cauzei [ceea ce implică și neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară în temeiul articolului 22 alineatul (4) din Legea nr. 3907/2011 și al articolului 7 din Directiva 2008/115[7]], pentru motivul că solicitantul [de protecție internațională] nu s-a prezentat în persoană în fața Comisiei care a examinat cauza?

2) a) În cazul în care această chestiune ar trebui considerată ca intrând sub incidența principiului autonomiei procedurale a statelor membre, în cadrul examinării principiului echivalenței ar trebui să se rețină ca fiind norme de procedură naționale similare normele care reglementează procedurile în fața comisiilor administrative sesizate cu căi de atac administrative de drept național sau normele procedurale care reglementează introducerea acțiunilor pe fond (sau a acțiunilor în anulare) în fața instanțelor de judecată de contencios administrativ?

b) Stabilirea obligației de a se prezenta în persoană [sau de a transmite certificatul prevăzut la articolul 78 alineatul (3) din Legea nr. 4636/2019 în cazurile permise] este compatibilă cu principiul efectivității dreptului Uniunii și, în special, cu exercitarea eficientă a dreptului la căi de atac efective? În acest context, se pune, de asemenea, întrebarea dacă este relevant, pe de o parte, faptul că prezumția de introducere abuzivă a unei căi de atac, prevăzută la articolul 97 alineatul (2) din Legea nr. 4636/2019, corespunde concluziilor deduse din experiența comună și, pe de altă parte, faptul că, în contextul examinării (în primă instanță) a cererilor de protecție internațională, același comportament ar fi atras o prezumție de revocare tacită, iar nu o respingere a cererii ca vădit nefondată?”

25. Guvernul elen și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții.

[7] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98).

IV. Apreciere

A. Observații introductive privind calificarea comisiilor independente de soluționare a contestațiilor drept „instanțe judecătorești”

26. Întrebările instanței de trimitere privesc reglementarea națională de punere în aplicare a articolului 46 din Directiva 2013/32, care prevede o procedură de contestare a deciziilor autorității decizionale [8].

27. Articolul 46 alineatul (1) litera (a) prevede că statele membre trebuie să se asigure că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești împotriva printre altele a unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională.

28. Considerentul (50) al Directivei 2013/32 precizează că aceasta reflectă un principiu fundamental al dreptului Uniunii potrivit căruia, printre altele, deciziile adoptate cu privire la o cerere de protecție internațională sunt supuse unei căi de atac efective în fața unei instanțe judecătorești.

29. Rezultă că dreptul la o cale de atac efectivă prevăzut la articolul 46 trebuie exercitat în fața unei „instanțe judecătorești”.

30. Reglementarea națională aplicabilă în litigiul principal instituie comisiile independente de soluționare a contestațiilor, care sunt responsabile de examinarea căilor de atac ale solicitanților de protecție internațională, în vederea controlării, în drept și pe fond, a deciziilor de respingere a cererilor lor de autoritatea de prim grad de jurisdicție [9].

31. Înainte de a examina elemente specifice ale reglementării naționale în raport cu articolul 46 din Directiva 2013/32, considerăm că este important să se verifice dacă comisiile independente de soluționare a contestațiilor pot fi considerate „instanțe judecătorești” în sensul alineatului (1) al articolului menționat, capabile să garanteze dreptul la o cale de atac efectivă [10].

32. Pentru a stabili dacă un organism este o „instanță judecătorească” în scopul exercitării unei căi de atac efective împotriva unei decizii adoptate cu privire la o cerere de protecție internațională, Curtea a făcut referire la aceleași criterii precum cele dezvoltate în contextul aprecierii aspectului dacă un organism de trimitere este o „instanță judecătorească” în sensul articolului 267 TFUE [11].

[8] Articolul 2 litera (f) din Directiva 2013/32 definește „autoritatea decizională” ca fiind orice organism cvasijudiciar sau administrativ dintr-un stat membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională și având competența de a hotărî în primă instanță în astfel de cazuri.

[9] A se vedea punctul 3 din prezentele concluzii.

[10] Astfel, în cazul în care organismul în cauză nu ar putea fi calificat drept „instanță judecătorească” în sensul articolului 46 alineatul (1), nu ar fi necesar să se examineze aspectele specifice ale căii de atac prevăzute în dreptul național.

[11] A se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 2013, D. și A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punctul 83). În hotărârea menționată, Curtea a interpretat precursorul articolului 46 din Directiva 2013/32, și anume articolul 39 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242). Dispoziția respectivă reglementa dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei „instanțe judecătorești”. Prima teză a considerentului (27) al Directivei 2005/85 prevedea că hotărârile adoptate printre altele cu privire la o cerere de azil trebuie supuse unei căi de atac efective în fața *„unei instanțe judecătorești în sensul [articolului 267 TFUE]*” (sublinierea noastră).

33. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții cu privire la acest aspect, care ține exclusiv de dreptul Uniunii, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente precum originea legală a acestui organism, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organismul respectiv a normelor de drept, precum și independența acestuia [12].

34. Mai precis, în Hotărârea D. și A., Curtea a examinat dacă Refugee Appeals Tribunal (Irlanda) îndeplinea criteriile menționate mai sus și a constatat că ordinea juridică națională în discuție în cauza respectivă prevedea o cale de atac efectivă pentru solicitanții de azil. În această privință, Curtea a ținut seama în special de faptul că deciziile Refugee Appeals Tribunal puteau fi atacate în fața High Court (Irlanda) [13].

35. În speță, instanța de trimitere explică, pe larg, garanțiile procedurale prevăzute de reglementarea națională de instituire a comisiilor independente de soluționare a contestațiilor, și anume Legea nr. 4375/2016. Instanța de trimitere consideră că aceste comisii îndeplinesc toate criteriile menționate la punctul 33 din prezentele concluzii pentru a fi considerate „instanțe judecătorești”.

36. Niciun element din dosarul prezentat Curții nu ridică îndoieli cu privire la îndeplinirea acestor criterii.

37. În ceea ce privește în special criteriul independenței, instanța de trimitere explică faptul că preambulul Legii nr. 4375/2016 califică comisiile independente de soluționare a contestațiilor drept organisme „cvasijudiciare”, compuse în principal din judecători, ai căror membri se bucură de independență personală și funcțională [14]. Ea subliniază de asemenea că deciziile acestor comisii sunt supuse controlului jurisdicțional în fața instanțelor administrative ordinare. Instanța de trimitere concluzionează că, deși comisiile independente de soluționare a contestațiilor nu sunt instanțe judecătorești, în sensul Syntagma (Constituția, Grecia), acestea sunt totuși comisii care exercită competențe judiciare în sensul articolului 89 alineatul 2 din Syntagma (Constituția, Grecia) [15].

38. Având în vedere cele de mai sus, nimic nu poate pune la îndoială calificarea acestor comisii independente de soluționare a contestațiilor drept „instanțe judecătorești” în sensul articolului 46 din Directiva 2013/32.

B. Cu privire la întrebările preliminare

39. Prin intermediul celor două întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 46 din Directiva 2013/32, citit în lumina principiilor echivalenței și efectivității, și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care, în cazul nerespectării de către un solicitant de protecție internațională a unei obligații procedurale de a se prezenta în persoană în fața organismului care

[12] Hotărârea din 7 mai 2024, NADA ș.a. (C-115/22, EU:C:2024:384, punctul 35 și jurisprudența citată).

[13] Hotărârea din 31 ianuarie 2013, D. și A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punctul 103).

[14] Subliniem că, în urma modificării articolului 5 din Legea nr. 4375/2016, toți membrii comisiilor independente de soluționare a contestațiilor sunt în prezent judecători.

[15] A se vedea Hotărârea (Plenului) Symvoulio tis Epikrateias (Consiliul de Stat, Grecia) nr. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, punctul 14.

examinează calea de atac formulată împotriva unei decizii adoptate cu privire la cererea sa, instituie o prezumție de introducere abuzivă a căii de atac și stabilește că respectiva cale de atac trebuie respinsă ca vădit nefondată, fără examinarea cauzei pe fond.

40. Reglementarea națională aplicabilă în litigiul principal prevede obligația solicitanților de protecție internațională de a se prezenta în persoană în fața organismului care le examinează calea de atac, și anume comisiile independente de soluționare a contestațiilor. Din decizia de trimitere reiese că obligația de a se prezenta în persoană în fața unei astfel de comisii nu înseamnă că aceasta va proceda la audierea solicitantului.

41. Reglementarea națională menționată prevede anumite excepții de la obligația prezentării în persoană, și anume atunci când solicitantul este cazat într-o unitate de primire sau de cazare ori face obiectul unei restricții de circulație. În aceste cazuri, obligația prezentării în persoană este înlocuită cu obligația de a fi reprezentat de un avocat sau de a trimite certificatul prevăzut de reglementarea respectivă. În plus, obligația prezentării în persoană este suspendată în caz de forță majoră, cum ar fi o boală gravă, o invaliditate fizică gravă sau circumstanțe insurmontabile [16]. În afară de aceste excepții, în cazul în care solicitantul nu respectă obligația de a se prezenta în persoană, reglementarea națională prevede prezumția de introducere abuzivă a căii de atac numai pentru a întârzia sau a împiedica executarea unei decizii anterioare sau iminente de expulzare sau de îndepărtare a solicitantului. Această prezumție are drept consecință respingerea cererii ca vădit nefondată, fără o examinare pe fond.

42. În conformitate cu titlul său, articolul 46 din Directiva 2013/32 se referă la dreptul la o cale de atac efectivă al solicitanților de protecție internațională. Articolul 46 alineatul (1) din directiva menționată garantează dreptul solicitanților de a contesta deciziile luate cu privire la cererea lor, inclusiv decizia prin care o cerere este considerată nefondată.

43. Articolul 46 alineatul (3) din directiva menționată definește conținutul dreptului la o cale de atac efectivă precizând că statele membre care au obligații în temeiul acestei directive trebuie să se asigure că instanța în fața căreia este contestată decizia referitoare la cererea de protecție internațională efectuează „examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95]”, cel puțin în cazul procedurilor privind căile de atac în fața unei instanțe de fond [17].

44. De asemenea, trebuie amintit că reiese din jurisprudența Curții că caracteristicile căii de atac prevăzute la articolul 46 din Directiva 2013/32 trebuie determinate în conformitate cu articolul 47 din cartă, care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective. Or, articolul 47 din cartă este suficient în sine și nu trebuie să fie precizat prin dispoziții ale dreptului Uniunii sau ale dreptului național pentru a conferi particularilor un drept care să poată fi invocat ca atare. Nu este posibil, prin urmare, ca situația să fie diferită în ceea ce privește articolul 46 alineatul (3) din această directivă, interpretat în lumina articolului 47 din cartă [18].

[16] În acest caz, obligația de a se prezenta este suspendată pe durata situației pertinente. Dispoziția relevantă, și anume articolul 78 alineatul 3 al doilea paragraf din Legea 4636/2019, figurează în observațiile guvernului elen.

[17] Hotărârea din 4 octombrie 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punctul 85).

[18] Hotărârea din 4 octombrie 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punctul 86).

45. În aceste condiții, articolul 46 alineatul (4) din Directiva 2013/32 lasă statelor membre sarcina de a stabili normele necesare pentru ca solicitanții de protecție internațională să își poată exercita dreptul la o cale de atac efectivă [19].

46. Trebuie remarcat faptul că articolul 46 nu prevede obligația solicitanților de a se prezenta în persoană în fața instanței judecătorești competente să soluționeze calea de atac pe care au introdus-o. Articolul 46 alineatul (4) conferă de fapt statelor membre libertatea de a stabili normele necesare pentru exercitarea de către solicitanții de protecție internațională a dreptului la o cale de atac efectivă, care poate include o astfel de obligație procedurală.

47. În timp ce Comisia și guvernul elen sunt de acord cu această afirmație, acestea au opinii divergente cu privire la aspectul dacă articolul 46 permite statelor membre să prevadă consecințele specifice stabilite de reglementarea națională în cazul încălcării obligației prezentării în persoană, și anume prezumția de introducere abuzivă a căii de atac și respingerea acesteia ca vădit nefondată, fără o examinare pe fond.

48. Comisia susține în esență că astfel de consecințe sunt contrare articolului 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32. Comisia susține de asemenea că respingerea unei căi de atac ca vădit nefondată fără o examinare pe fond a acesteia este contrară articolelor 13 și 18 din Directiva 2011/95. În opinia sa, din aceste dispoziții rezultă că statele membre trebuie să acorde solicitantului statutul de refugiat sau statutul de protecție subsidiară atunci când acesta îndeplinește condițiile pentru obținerea statutului respectiv în conformitate cu directiva menționată. Acestea nu dispun de puterea discreționară de a refuza statutul respectiv pentru motivul că solicitantul nu s-a prezentat în persoană în ziua examinării căii sale de atac.

49. În schimb, guvernul elen susține în esență că prezumția prevăzută de reglementarea națională potrivit căreia calea de atac a fost introdusă în mod abuziv, cu consecința că aceasta trebuie respinsă ca vădit nefondată în cazul neprezentării în persoană, se întemeiază pe articolul 46 alineatul (11) din Directiva 2013/32. Acest guvern susține că din această din urmă dispoziție reiese că statele membre pot prevedea nu numai condițiile în care se poate prezuma că un solicitant și-a retras implicit calea de atac sau a renunțat implicit la aceasta, ci și normele privind procedura care trebuie urmată în astfel de cazuri.

50. Pentru a aprecia aceste poziții, vom examina mai întâi aspectul dacă statele membre sunt autorizate să prevadă o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac înainte de a examina prezumția enunțată în reglementarea națională aplicabilă.

1. Posibilitatea statelor membre de a prevedea o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac

51. În primul rând, din articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 reiese că instanța judecătorească sesizată cu calea de atac are obligația de a efectua o examinare deplină și *ex nunc*, în conformitate cu această dispoziție, atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, cel puțin în cadrul căilor de atac în fața unei instanțe de fond [20].

[19] Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac) (C-651/19, EU:C:2020:681, punctul 33).

[20] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 44).

52. Cu toate acestea, articolul 46 alineatul (3) trebuie coroborat cu articolul 46 alineatul (4) și cu articolul 46 alineatul (11).

53. Astfel cum s-a arătat mai sus [21], din articolul 46 alineatul (4) reiese că statele membre stabilesc normele pentru exercitarea căii de atac, care pot include obligația de a se prezenta în persoană. Posibilitatea ca un stat membru să prevadă termene sau alte norme necesare pentru ca solicitantul să își exercite calea de atac implică posibilitatea de a prevedea consecințele nerespectării unor astfel de termene sau norme.

54. În al doilea rând, articolul 46 alineatul (11) din Directiva 2013/32 permite statelor membre să stabilească condițiile în care se poate presupune că un solicitant „și-a retras implicit calea de atac […] sau a renunțat implicit la aceasta, împreună cu normele privind procedura care trebuie urmată”.

55. În vederea interpretării acestei dispoziții, trebuie să se clarifice de la bun început relevanța articolului 28 alineatul (1) și a articolului 32 din Directiva 2013/32. Articolul 28 alineatul (1) prevede procedura care trebuie urmată în cazul retragerii implicite a cererii sau al renunțării implicite la aceasta. În acest caz, statele membre trebuie să ia măsuri pentru ca autoritatea decizională să adopte o decizie fie în sensul încetării examinării, fie, cu condiția ca autoritatea decizională să considere cererea nefondată pe baza unei examinări corespunzătoare a fondului acesteia, al respingerii cererii. Articolul 32 alineatul (1) prevede că statele membre pot considera o cerere ca nefondată numai în cazul în care autoritatea decizională a stabilit că solicitantul nu îndeplinește condițiile pentru obținerea de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95.

56. Articolul 32 alineatul (2) prevede că, în cazul cererilor nefondate în care se aplică oricare dintre situațiile enumerate la articolul 31 alineatul (8) (solicitantul depune o cerere numai pentru a întârzia sau a împiedica punerea în executare a unei decizii anterioare sau iminente care ar duce la expulzarea sa [22]), statele membre pot de asemenea să considere o cerere ca vădit nefondată în cazul în care este definită ca atare în legislația internă.

57. Cu toate acestea, astfel cum au arătat în esență guvernul elen și Comisia, articolul 28 alineatul (1) și articolul 32 din Directiva 2013/32 privesc procedurile de examinare a cererii *în primă instanță de către autoritatea decizională*. Articolul 46 se referă la procedura privind *calea de atac în fața unei instanțe judecătorești* împotriva unei decizii a autorității decizionale. Aceste două proceduri sunt distincte.

58. Astfel, normele prevăzute de Directiva 2013/32 în ceea ce privește cererile vădit nefondate și prezumțiile care trebuie stabilite în fața autorității decizionale nu privesc procedurile jurisdicționale. Acest lucru poate fi confirmat și de faptul că articolul 46 nu conține nicio trimitere la articolul 28 alineatul (1) și la articolul 32. În cadrul procedurii în fața unei instanțe judecătorești sesizate cu o cale de atac, articolul 46 alineatul (11) permite statului membru să prevadă prezumția că un solicitant și-a retras implicit calea de atac sau a renunțat implicit la aceasta, condițiile de stabilire a prezumțiilor respective, precum și normele privind procedura care trebuie urmată.

59. Având în vedere această precizare, se ridică în continuare problema dacă un stat membru poate stabili o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac numai pentru a întârzia sau a împiedica executarea unei decizii anterioare de îndepărtare. Deși este adevărat că articolul 46

[21] Punctele 45 și 46 din prezentele concluzii.

[22] A se vedea articolul 31 alineatul (8) litera (g) din Directiva 2013/32.

alineatul (11) nu se referă în mod specific la o astfel de prezumție, acesta nu împiedică statele membre să prevadă prezumții care urmăresc obiective similare cu o prezumție de retragere implicită a căii de atac sau de renunțare implicită la aceasta. Astfel cum a arătat în esență guvernul elen, o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac urmărește să asigure soluționarea rapidă a cererilor de protecție internațională și să garanteze eficiența sistemului jurisdicțional, astfel încât acesta să se poată concentra asupra solicitanților care au un interes real în soluționarea căilor lor de atac. Buna desfășurare, în condiții de eficiență, a procedurii de examinare a cererilor de protecție internațională și examinarea rapidă a cererilor sunt atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților unei astfel de protecții [23].

60. Așadar, în cazul în care dreptul național prevede astfel, domeniul de aplicare al unei prezumții de retragere sau de renunțare implicită poate include o prezumție de introducere abuzivă a căii de atac. În conformitate cu articolul 46 alineatul (11), statele membre pot stabili apoi condițiile care trebuie întrunite pentru această prezumție și normele privind procedura care trebuie urmată.

61. În această privință, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții, în lipsa unor norme ale Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor, în temeiul principiului autonomiei procedurale, cu condiția însă ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității) [24].

62. În plus, în conformitate cu jurisprudența amintită la punctul 44 de mai sus, condițiile în care poate fi stabilită o astfel de prezumție, precum și normele privind procedura de urmat trebuie stabilite în conformitate cu articolul 47 din cartă.

63. Acestea sunt considerațiile în lumina cărora vom examina prezumția prevăzută de reglementarea națională.

2. Prezumția prevăzută în reglementarea națională în lumina principiilor echivalenței și efectivității și a articolului 47 din cartă

64. În speță, condiția necesară și suficientă pentru a se putea prezuma introducerea abuzivă a căii de atac o constituie neprezentarea în persoană a solicitantului în fața comisiei independente de soluționare a contestațiilor competente [25]. Procedura care trebuie urmată într-o astfel de situație constă în respingerea căii de atac ca vădit nefondată fără examinarea pe fond a acesteia și impunerea unei măsuri de returnare fără posibilitatea de plecare voluntară.

65. Din observațiile de mai sus rezultă că condițiile de stabilire a unei prezumții de introducere abuzivă a unei căi de atac și normele privind procedura care trebuie urmată intră în domeniul de aplicare al autonomiei procedurale a statelor membre, sub rezerva respectării principiilor echivalenței și efectivității, precum și a articolului 47 din cartă [26].

[23] A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac) (C-651/19, EU:C:2020:681, punctele 54 și 55).

[24] Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac) (C-651/19, EU:C:2020:681, punctul 34).

[25] Cu excepția cazului în care se aplică una dintre excepțiile prevăzute la articolul 78 alineatul 3 din Legea nr. 4636/2019.

[26] A se vedea punctele 60-62 de mai sus.

66. În ceea ce privește, în primul rând, principiul echivalenței, din jurisprudența constantă a Curții reiese că respectarea acestui principiu impune un tratament egal al acțiunilor întemeiate pe o încălcare a dreptului național și al celor, similare, întemeiate pe o încălcare a dreptului Uniunii [27].

67. Astfel, trebuie, pe de o parte, să se identifice procedurile sau acțiunile comparabile și, pe de altă parte, să se determine dacă acțiunile întemeiate pe dreptul național sunt tratate într-un mod mai favorabil decât acțiunile care au legătură cu protecția drepturilor conferite particularilor de dreptul Uniunii [28].

68. În ceea ce privește caracterul comparabil al acțiunilor, este de competența instanței naționale, care cunoaște direct modalitățile procedurale aplicabile, să verifice similitudinea acțiunilor respective din punctul de vedere al obiectului, al cauzei și al elementelor lor esențiale [29].

69. În ceea ce privește tratamentul similar al acțiunilor, trebuie amintit că fiecare caz în care se ridică problema dacă o dispoziție procedurală națională care privește acțiunile întemeiate pe dreptul Uniunii este mai puțin favorabilă decât cele referitoare la acțiuni similare de natură internă trebuie analizat de instanța națională ținând seama de locul pe care normele respective îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, de desfășurarea procedurii menționate și de particularitățile acestor norme în fața diferitor instanțe naționale [30].

70. În speță, instanța de trimitere urmărește să afle dacă procedura în fața comisiilor independente de soluționare a contestațiilor trebuie comparată cu procedura în fața organelor administrative care soluționează contestații sau cu normele de procedură aplicabile unei acțiuni pe fond sau unei acțiuni în anulare în fața unei instanțe de contencios administrativ. Instanța de trimitere arată că, în astfel de alte căi de atac sau acțiuni, prezența fizică a solicitantului nu este obligatorie și este posibilă reprezentarea acestuia de către un avocat.

71. Guvernul elen susține că procedura în fața comisiilor independente de soluționare a contestațiilor este specifică solicitanților de protecție internațională și că procedura în discuție nu poate fi comparată cu alte proceduri în fața autorităților administrative sau a altor instanțe. Acest guvern arată de asemenea că obiectivul cerinței prezentării în persoană nu este același în raport cu normele care prevăd reprezentarea reclamantului de către un avocat. Obiectivul cerinței prezentării în persoană constă în dovedirea prezenței fizice a solicitanților pe teritoriul național.

72. Deși este de competența instanței naționale să aprecieze comparabilitatea și tratamentul similar al acțiunilor, se poate observa că o cale de atac în fața comisiilor independente de soluționare a contestațiilor nu poate fi introdusă decât la sediul acestor comisii, care se află la Atena. Cerința respectării obligației procedurale de prezentare nu poate fi îndeplinită decât prin prezentarea la acesta din urmă. Sub rezerva verificării de către instanța națională, se pare că obligația unui solicitant de a se prezenta exclusiv în fața unei instanțe judecătorești din capitala țării nu există în cazul altor proceduri administrative sau jurisdicționale. Specificitatea căilor de atac aflate la dispoziția solicitanților de protecție internațională, invocată de guvernul elen, nu pare să explice motivul pentru care cerința prezentării în persoană poate fi îndeplinită numai în

[27] Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac) (C-651/19, EU:C:2020:681, punctul 36).

[28] *Ibidem*, punctul 37.

[29] *Ibidem*, punctul 38.

[30] *Ibidem*, punctul 39.

fața unei singure instanțe judecătorești din capitala țării. Instanța națională poate astfel aprecia și din această perspectivă dacă acțiunile sunt comparabile pentru a stabili dacă principiul echivalenței a fost respectat.

73. Referitor la respectarea, în al doilea rând, a condiției privind principiul efectivității de o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, este necesar să se țină cont de faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, fiecare caz în care se ridică problema dacă o dispoziție procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând seama de locul pe care respectiva dispoziție îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, de desfășurarea și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie în special să se ia în considerare, după caz, protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii [31].

74. Din decizia de trimitere și din observațiile guvernului elen reiese că motivele prezenței fizice obligatorii a solicitantului sunt legate, în primul rând, de asigurarea faptului că solicitanții care formulează calea de atac sunt realmente interesați de soarta căii de atac și se află încă pe teritoriul național la momentul examinării acesteia. Guvernul elen susține mai precis că scopul este de a preveni introducerea de cereri multiple de azil de către solicitanți. În al doilea rând, aceste motive se referă, cu titlu mai general, la buna administrare a justiției, pentru a evita ca căile de atac formulate în mod abuziv să devină un obstacol în calea soluționării eficiente a căilor de atac reale.

75. Din observațiile de mai sus rezultă că este legitim ca un stat membru să încerce să se asigure că solicitanții sunt realmente interesați de soarta căii de atac [32].

76. Cu toate acestea, norma națională în litigiu prevede o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac pe baza unei simple încălcări a unei reguli de prezentare în persoană în fața instanței judecătorești sesizate cu calea de atac, fără a garanta că solicitanții au o posibilitate reală de a se conforma acestei cerințe.

77. Din decizia de trimitere reiese că comisiile independente de soluționare a contestațiilor au sediul în capitala țării, Atena. Un solicitant care nu locuiește în Atena (și exceptând cazul în care se aplică una dintre excepțiile prevăzute de reglementarea relevantă) trebuie să se deplaseze la sediul comisiilor respective, cu mijloace financiare proprii, doar pentru a fi prezent în persoană, iar nu pentru a fi audiat. Dosarul prezentat Curții nu conține nicio indicație cu privire la faptul că solicitanților le sunt puse la dispoziție mijloacele materiale de deplasare sau că le sunt acoperite costurile de deplasare. Cu toate acestea, pentru un solicitant de protecție internațională, cheltuielile de deplasare din localitatea sa de reședință până în capitală [33] și cheltuielile de cazare la Atena pot fi semnificative. În plus, sub rezerva excepțiilor prevăzute în dreptul național [34] și cu excepția cazului în care există o situație de forță majoră [35], reglementarea națională nu prevede metode alternative care să permită solicitanților să demonstreze că sunt prezenți pe teritoriul elen și că sunt în continuare interesați de soarta căii lor de atac.

[31] Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac) (C-651/19, EU:C:2020:681, punctul 42 și jurisprudența citată).

[32] A se vedea punctul 59 din prezentele concluzii.

[33] Distanța poate fi considerabilă; în cazul solicitantului din litigiul principal, care locuiește în Salonic, distanța pe care trebuie să o parcurgă până la Atena este de aproximativ 500 km.

[34] Punctul 6 din prezentele concluzii.

[35] Obligația prezentării în persoană este suspendată atât timp cât persistă cazul de forță majoră.

78. În aceste condiții, un solicitant care nu se prezintă în persoană în fața comisiei independente de soluționare a contestațiilor competente din cauza unor dificultăți financiare suportă consecințele grave ale prezumției potrivit căreia calea de atac este introdusă în mod abuziv, chiar dacă motivele neprezentării nu au legătură cu o exercitare abuzivă a căii de atac.

79. În plus, solicitanților care intră sub incidența excepțiilor prevăzute la articolul 78 alineatul 3 din Legea nr. 4636/2019 li se permite să își dovedească prezența prin mijloace alternative.

80. Guvernul elen explică faptul că solicitanții care intră sub incidența excepțiilor respective nu au obligația de a se prezenta în persoană și că această obligație este înlocuită de obligația de a trimite certificatul prevăzut de lege. În opinia noastră, acest lucru nu explică însă suficient motivul pentru care solicitanții care au obligația de a se prezenta în persoană nu pot să utilizeze mijloace alternative pentru a-și dovedi prezența pe teritoriul elen și pentru a demonstra caracterul real al căii lor de atac.

81. Excepțiile prevăzute la articolul 78 alineatul 3 din Legea nr. 4636/2019 arată că există alte modalități prin care un solicitant își poate dovedi prezența în țară, cum ar fi prezentarea în fața unei autorități de stat (precum secția de poliție sau o altă autoritate sau instanță situată în apropiere) în locul în care își are reședința.

82. În plus, din decizia de trimitere reiese că obligația prezentării în persoană nu este un mijloc adecvat pentru a se asigura că solicitantul nu depune o cerere doar pentru a întârzia sau a împiedica executarea unei decizii anterioare sau iminente care ar conduce la expulzarea sa. În această privință, instanța de trimitere arată că trebuie să se țină seama de faptul că deciziile comisiilor independente de soluționare a contestațiilor nu sunt luate în aceeași zi și că prezența fizică a solicitantului nu facilitează executarea măsurii de returnare în cazul respingerii cererii.

83. În astfel de împrejurări, o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac de către un solicitant care nu se prezintă în persoană, fără a prevedea mijloace alternative de a dovedi prezența solicitantului pe teritoriul național și fără a prevedea mijloacele materiale care să permită respectarea cerinței privind prezența fizică, pare să facă excesiv de dificilă exercitarea căii de atac.

84. Prin urmare, norma procedurală în cauză nu pare să fie compatibilă cu principiul efectivității.

85. În plus, stabilirea unei prezumții de introducere abuzivă a unei căi de atac și respingerea căii de atac ca vădit nefondată ar putea aduce atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, în conformitate cu articolul 47 din cartă. În această privință, trebuie amintit că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii menționat este constituit din diverse elemente, care includ printre altele dreptul de acces la instanțele judecătorești [36].

86. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, drepturile fundamentale, precum dreptul de acces la instanțele judecătorești, nu sunt prerogative absolute, ci pot presupune restricții, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite prin măsura în cauză și să nu constituie, în raport cu obiectivul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a drepturilor astfel garantate [37].

[36] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 32).

[37] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 38).

87. În speță, astfel cum s-a arătat deja [38], scopul prezumției stabilite de reglementarea națională este de a asigura prezența solicitanților de protecție internațională pe teritoriul național și faptul că aceștia sunt în continuare interesați de soarta căii lor de atac și, în sens mai larg, de a garanta eficiența și rapiditatea procedurilor jurisdicționale pentru toți solicitanții de protecție internațională.

88. Cu toate acestea, având în vedere ansamblul procedurii și toate împrejurările pertinente abordate în detaliu mai sus [39], stabilirea unei prezumții de introducere abuzivă a unei căi de atac în cazul nerespectării obligației solicitantului de a se prezenta în persoană pare disproporționată în raport cu obiectivele urmărite. Astfel, solicitanții de protecție internațională care nu locuiesc în capitala țării nu dispun de mijloace materiale care să le permită să se deplaseze la sediul comisiilor independente de soluționare a contestațiilor, care se află în această capitală, astfel încât să respecte cerința prezenței fizice. În plus, cu excepția cazului în care se încadrează în una dintre excepțiile prevăzute în mod restrictiv în dreptul național, solicitanții nu dispun de mijloace alternative pentru a dovedi prezența lor pe teritoriul național și caracterul real al căii lor de atac. În aceste condiții, instituirea unei prezumții de introducere abuzivă a unei căi de atac în caz de nerespectare a obligației de prezentare în persoană afectează în mod disproporționat solicitanții de protecție internațională care se află într-o situație financiară precară sau care se confruntă cu alte dificultăți în încercarea de a se prezenta în persoană [40].

89. Astfel, exercitarea dreptului de acces la o instanță judecătorească și a dreptului la o cale de atac efectivă de către solicitanții de protecție internațională pare să fie împiedicată în mod disproporționat.

90. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că articolul 46 din Directiva 2013/32, citit în lumina principiilor echivalenței și efectivității, precum și articolul 47 din cartă trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care, în cazul nerespectării de către un solicitant de protecție internațională a unei obligații procedurale de a se prezenta în persoană în fața organismului care examinează calea de atac formulată împotriva unei decizii adoptate cu privire la cererea sa, instituie o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac și stabilește că respectiva cale de atac trebuie respinsă ca vădit nefondată, fără examinarea cauzei pe fond, în măsura în care nu prevede mijloace alternative pentru dovedirea prezenței solicitantului pe teritoriul național.

V. Concluzie

91. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunalul Administrativ de Primă Instanță din Salonic, Grecia) după cum urmează:

Articolul 46 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, citit în lumina principiilor echivalenței și efectivității, precum și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

[38] A se vedea punctele 74 și 75 din prezentele concluzii.

[39] Punctele 76-82 din prezentele concluzii.

[40] În măsura în care dificultățile respective nu constituie o situație de forță majoră, aspect pe care solicitantul trebuie să îl dovedească.

trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care, în cazul nerespectării de către un solicitant de protecție internațională a unei obligații procedurale de a se prezenta în persoană în fața organismului care examinează calea de atac formulată împotriva unei decizii adoptate cu privire la cererea sa, instituie o prezumție de introducere abuzivă a unei căi de atac și stabilește că respectiva cale de atac trebuie respinsă ca vădit nefondată, fără examinarea cauzei pe fond, în măsura în care nu prevede mijloace alternative pentru dovedirea prezenței solicitantului pe teritoriul național.