Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 6 февруари 2025 година [1]

Дело C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
срещу
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(Преюдициално запитване, отправено от Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis
(Първоинстанционен административен съд Солун, Гърция)

„Преюдициално запитване — Политика в областта на убежището — Международна закрила — Директива 2013/32 — Общи процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила — Член 46 — Право на ефективна защита — Цялостно и ex nunc разглеждане на жалбата — Решение за отхвърляне на жалбата, без тя да бъде разгледана по същество — Неявяване на жалбоподателя лично по време на разглеждането на жалбата му пред компетентния орган“

I. Въведение

1. Настоящото дело се отнася до правото на ефективна защита на кандидатите за международна закрила, предвидено в член 46 от Директива 2013/32/ЕС [2], срещу решения за отхвърляне на тяхната молба. По-специално то повдига въпроса дали тази разпоредба забранява национално законодателство, което установява презумпцията, че неявяването на жалбоподателя лично пред разглеждащия жалбата съд се счита за злоупотреба с правото на обжалване, което води до отхвърлянето ѝ като очевидно неоснователна, без тя да се разглежда по същество.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[i] Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

II. Правна уредба

А. Право на Европейския съюз

2. Глава V от Директива 2013/32 е озаглавена „Процедури за обжалване“ и включва само член 46. Този член е озаглавен „Право на ефективна защита“ и гласи следното:

„1. Държавите членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу следното:

а) решение относно тяхната молба за международна закрила, включително за решение, с което:

i) се установява, че молбата е неоснователна във връзка със статут на бежанец и/или статут на лице под субсидиарна закрила;

[…]

3. С цел спазване на разпоредбите на параграф 1 държавите членки гарантират, че ефективната защита предвижда цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси, включително, когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95/ЕС[3], най-малкото в процедури по обжалване пред първоинстанционен съд.

4. Държавите членки предвиждат разумни срокове и други необходими правила, за да може кандидатът да упражни своето право на ефективна защита съгласно параграф 1. Сроковете не може да правят невъзможно или прекалено трудно упражняването на това право.

[…]

11. Държавите членки могат също така да определят в националното си законодателство условията, при които може да се счита, че един кандидат е оттеглил негласно средството за защита съгласно параграф 1 или негласно се е отказал от него, заедно с правила за процедурата, която се прилага в такъв случай“.

Б. Национална правна уредба

1. Закон 4375/2016

3. С член 4, параграф 1 от Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/ΕΕ tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi

[3] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)“ (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis (Закон 4375/2016 относно структурата и функционирането на Службата по предоставяне на убежище, на Органа по жалбите и Службата за прием и установяване на самоличността, създаването на генерален секретариат за прием, транспонирането в гръцкото законодателство на [Директива 2013/32], разпоредби относно заетостта на лицата, ползващи се с международна закрила, и други разпоредби) (FEK A’51/3.4.2016 г.) и последващо изменение с Nomos 4399 (Закон 4399/2016), се създават независими комисии по жалбите. Тези комисии имат седалище в Атина и териториална юрисдикция в цяла Гърция[4]. Те имат за задача да разглеждат жалбите на кандидатите за международна закрила, с цел да преразгледат от правна гледна точка и по същество решенията на Ypiresia Asylou (Служба по предоставяне на убежище, Гърция), която отхвърля молбата им на първа инстанция. С министерско постановление се определя броят на тези комисии.

2. Закон 4636/2019

4. Директиви 2011/95 и 2013/32 са транспонирани в гръцката правна система с Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (Закон № 4636/2019 относно международната закрила и други разпоредби, наричан по-нататък „Законът № 4636/2019“) (FEK A’ 169/ 1.11.2019 г.), приложим към момента на настъпване на фактите в главното производство.

5. Съгласно член 92, параграф 1, буква а) от Закон № 4636/2019 кандидатът за международна закрила има право да подаде жалба[5] по административен ред пред Независимите комисии по жалбите срещу решението на първа инстанция за отхвърляне на молбата за международна закрила като неоснователна.

6. Освен това член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019 предвижда, че в производствата пред независимите комисии по жалбите жалбоподателят е длъжен да се яви лично. Единствените случаи, в които не е необходимо лично явяване, са тези, изброени в член 78, параграф 3. Това са случаите, в които кандидатът за международна закрила пребивава в център за прием или настаняване или му е наложено ограничение за пътуване или задължение за пребиваване на определено място. В тези случаи кандидатът може да бъде представляван от адвокат или да изпрати удостоверение, подписано от ръководителя на центъра за прием или настаняване. В случай че кандидатът за международна закрила не се яви лично, въпреки че е бил надлежно призован, или не изпрати удостоверението, посочено в член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019, се предполага, че жалбоподателят е подал жалбата с единствената цел да забави или възпрепятства изпълнението на предишно или предстоящо решение за експулсиране или по всякакъв друг начин извеждането си от страната. В този случай жалбата му се отхвърля като очевидно неоснователна.

[4] От член 4, параграф 2 от Закон 4375/2016 следва, че с министерско постановление могат да се създадат независими комисии по жалбите в други региони на Гърция и да се определи тяхната териториална юрисдикция. В националната преписка пред Съда обаче не е налице информация, която да навежда на мисълта, че такова министерско постановление е било прието.

[5] На гръцки език „endikofanis prosfygi“ (*ενδικοφανής προσφυγή*).

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

7. На 28 февруари 2019 г. FO, който е гражданин на трета държава, подава молба за международна закрила до Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Регионалната служба по предоставяне на убежище Самос, Гърция), с мотива, че животът му е бил застрашен в страната му на произход.

8. След като е признат за жертва на сериозно физическо насилие, на 24 февруари 2020 г. FO се явява пред Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Регионалната служба по предоставяне на убежище Солун, Гърция). Там той заявява, че племето е взело решение той да бъде убит, като представя документ в подкрепа на твърдението си.

9. С решение от 18 май 2020 г. регионалната служба по предоставяне на убежище отхвърля молбата за международна закрила на FO с мотива, че твърденията му са счетени за ненадеждни. Представеният документ не е приет като доказателствено средство поради неясния характер на направените в него изявления и поради невъзможността да се провери тяхната автентичност.

10. На 27 август 2021 г. FO подава жалба по административен ред срещу това решение пред компетентната независима комисия по жалбите. В момента на подаване на жалбата той е уведомен, че датата, определена за разглеждането ѝ, е 11 октомври 2021 г. Освен това е уведомен, че дори да не е призован за изслушването, на датата за разглеждането на жалбата е длъжен да се яви лично, освен ако не пребивава законно в център за прием и установяване на самоличността или му е било наложено ограничение за движение или задължение за пребиваване на място извън област Атика (Гърция).

11. На датата на изслушването FO не се явява лично пред тази комисия. Поради това, след като установява, че жалбоподателят не се намира в център за прием и установяване на самоличността, не са му били наложени ограничения за движение и не са били налице форсмажорни обстоятелства, тази комисия отхвърля жалбата като очевидно неоснователна, без да я разглежда по същество, въз основа на член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019. Освен това по силата на член 22, параграф 4 от Закон № 3907/2011[6] тя налага мярка за връщане без доброволно напускане на страната.

12. FO подава жалба пред запитващата юрисдикция Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Първоинстанционен административен съд Солун, Гърция) за отмяна на това решение на компетентната независима комисия по жалбите, като твърди, че жалбата му е незаконосъобразно отхвърлена изключително поради отсъствието от изслушването и без адекватно разглеждане по същество, като се има предвид, че той не е могъл да се яви на изслушването поради икономически затруднения, които са му попречили да стигне до Атина (Гърция) от Солун, където пребивава.

[6] Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/ΕΚ „schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrofi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron“ kai loipes diataxeis (Закон № 3907/2011 за създаване на Служба по предоставяне на убежище и на Служба по първи прием, транспониране в гръцкото законодателство на Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни и други разпоредби (FEK A’ 7/26.1.2011 г.) (наричан по-нататък „Законът № 3907/2011“).

13. В самото начало запитващата юрисдикция отбелязва, че създаването на Независимите комисии по жалбите има за цел да гарантира правото на ефективна защита, предвидено в член 46 от Директива 2013/32 и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

14. За да се предоставят необходимите процесуални гаранции, по-голямата част от тези комисии, определени в мотивите към Закон № 4399/2016 като „квазисъдебни органи“, се състоят от съдии от общите административни съдилища. Членовете на комисиите се ползват с лична и функционална независимост при изпълнението на своите функции.

15. Освен това принципът на безпристрастност е гарантиран, тъй като комисиите имат неутрален статут по отношение на заинтересованите страни и не представляват администрацията.

16. В допълнение, решенията, приемани от тези комисии по жалбите по административен ред, след задълбочено разглеждане от правна гледна точка и по същество на обжалвани административни решения, и с пълни, специфични и конкретни мотиви, са задължителни за страните, тъй като могат да бъдат оспорвани само по съдебен ред, а именно с жалба за отмяна пред административен съд.

17. С оглед на изложеното по-горе независимите комисии по жалбите не са съдилища по смисъла на Syntagma (Конституция на Гърция), а комисии, които упражняват съдебни правомощия съгласно член 89, параграф 2 от Syntagma (Конституция на Гърция).

18. Запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2013/32 не съдържа конкретни разпоредби, свързани с явяването на кандидатите пред органа, разглеждащ жалбата съгласно член 46 от тази директива, или относно последиците от неизпълнението на това процесуално задължение. Следователно можело да се направи извод, че задължението за лично явяване, установено в националното право, и разпоредбата за отхвърляне на жалбата като очевидно неоснователна в случай на неизпълнение, попадат в обхвата на принципа на процесуална автономия на държавите членки, при условие обаче че са спазени принципите на равностойност и ефективност.

19. Що се отнася до принципа на равностойност, запитващата юрисдикция иска да се установи дали разглежданото производство трябва да се сравни с производствата пред административни органи, разглеждащи жалби по административен ред, или с производствата за обжалване по същество или по жалби за отмяна пред административен съд. В тези други административни или съдебни производства личното явяване не било задължително и жалбоподателят можел да се представлява от адвокат.

20. Що се отнася до принципа на ефективност, запитващата юрисдикция отбелязва, че може да се твърди, че член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019 е обоснован от съображения за организирано и бързо протичане на процедурата по разглеждане на молбите за международна закрила. Предвиденото в него изискване гарантирало, че кандидатите за международна закрила все още се интересуват от резултата от тяхната жалба и все още се намират на гръцка територия.

21. Обратно, можело също да се твърди, че тази разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Европейския съюз. Първо, тя налагала непропорционална тежест на кандидатите за международна закрила, тъй като те били

длъжни (освен ако не попадат в някое от изключенията, предвидени в член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019) да отидат в седалището на Независимите комисии по жалбите в Атина с единствената цел да удостоверят присъствието си, а не за да бъдат изслушани. За тази цел кандидатите не можели да бъдат представлявани от адвокат или друго упълномощено лице. Второ, тя предвиждала, че последицата от неспазването на това процесуално изискване е презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и следователно жалбата трябвало да се отхвърли като очевидно неоснователна.

22. Запитващата юрисдикция отбелязва още, че по силата на Директива 2013/32 неизпълнението на задълженията за общуване може да доведе до презумпция за оттегляне на молбата, но не и за отхвърляне на молбата като очевидно неоснователна. Такова отхвърляне предполага предварително разглеждане на молбата. Според запитващата юрисдикция отхвърлянето на молба като очевидно неоснователна имало по-сериозни последици, а именно непредоставяне на срок за доброволно напускане и налагане на забрана за влизане.

23. Накрая, фактическата основа на презумпцията по член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019, изглежда, не съответствала на изводите от общия опит и логиката. Всъщност неявяването лично пред компетентната независимата комисия по жалбите можело да се дължи на причини, които не са свързани с намерението да се възпрепятства или забави изпълнението на предишно или предстоящо решение за експулсиране или по друг начин извеждане на кандидата. Запитващата юрисдикция отбелязва, че решенията на съответната комисия не се взимат в същия ден и следователно явяването на кандидатите за международна закрила пред тях в деня на изслушването не улеснява изпълнението на решението за връщане в случай на отхвърляне на жалбата.

24. При тези обстоятелства Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Първоинстанционен административен съд Солун, Гърция) решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси към Съда:

„(1) Може ли, като се има предвид важността на обжалването съгласно член 46 от Директива 2013/32, законодателят да изведе презумпция за злоупотреба с подаването на жалбата и следователно да предвиди възможността тя да бъде отхвърлена като очевидно неоснователна без цялостно и ex nunc разглеждане на делото (което също така води до непредоставяне на срок за доброволно напускане по смисъла на член 22, параграф 4 от Закон № 3907/2011 и член 7 от Директива 2008/115[7]), поради това, че кандидатът [за международна закрила] не се е явил лично пред комисията, която е разгледала случая?

(2) (a) Ако се приеме, че въпросът попада в обхвата на принципа на процесуална автономия на държавите членки, при разглеждането на принципа на равностойност следва ли като подобни национални процесуални правила да се възприемат тези, които уреждат производствата пред административните комисии, сезирани с жалби по административен ред съгласно националното право, или процесуалните правила, които уреждат подаването на жалба по същество (или на жалба за отмяна) пред административните съдилища?

[7] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98).

(б) Съвместимо ли е задължението за лично явяване (или за изпращане на удостоверението по член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019 в случаите, когато това е предвидено) с принципа на ефективност на правото на Съюза, и по-специално с ефективното упражняване на правото на ефективна защита? В този контекст от значение ли е също, от една страна, че презумпцията за злоупотреба с правото на обжалване, предвидена в член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019, съответства на изводите от общия опит, а от друга страна, че при разглеждането (на първа инстанция) на молбите за международна закрила същото поведение води до презумпция за негласно оттегляне, а не до отхвърляне на молбата като очевидно неоснователна?“.

25. Писмени становища пред Съда представят гръцкото правителство и Европейската комисия.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки относно квалифицирането на независимите комисии по жалбите като „съдилища“

26. Въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят до националната правна уредба, с която се транспонира член 46 от Директива 2013/32, предвиждащ процедура за обжалване на решенията на решаващия орган [8].

27. Съгласно член 46, параграф 1, буква а) държавите членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд, по-специално срещу решение относно тяхната молба за международна закрила.

28. В съображение 50 от Директива 2013/32 се посочва по-специално, че съгласно един от основните принципи на правото на Съюза решенията по молба за международна закрила следва да могат ефективно да бъдат обжалвани пред съответния съд.

29. От това следва, че правото на ефективна защита, предвидено в член 46, трябва да бъде упражнено пред „съд“.

30. С националната правна уредба, приложима в главното производство, се създават независими комисии по жалбите, които са компетентни да разглеждат жалбите на кандидатите за международна закрила, с цел да преразгледат от правна гледна точка и по същество решенията на първата инстанция за отхвърляне на техните молби [9].

31. Преди да разгледам конкретните елементи на националното законодателство от гледна точка на член 46 от Директива 2013/32, ми се струва важно да се провери дали независимите комисии по жалбите могат да се считат за „съд [съдилища]“, по смисъла на параграф 1 от този член, който може да гарантира правото на ефективна защита [10].

[8] Съгласно член 2, буква е) от Директива 2013/32 „решаващ орган“ означава всеки квазисъдебен или административен орган в държава членка, който е компетентен за разглеждането на молбите за международна закрила и който е компетентен да вземе решение като първа инстанция по такива случаи.

[9] Вж. точка 3 от настоящото заключение.

[10] Всъщност, ако въпросният орган не може да бъде определен като „съд“ по смисъла на член 46, параграф 1, не би било необходимо да се разглеждат конкретните аспекти на обжалването, предвидено в националното право.

32. За да определи дали даден орган представлява „съд“ за целите на упражняването на правото на ефективна защита срещу решение, постановено по молба за международна закрила, Съдът се позовава на същите критерии като тези, разработени при преценката дали запитващ орган притежава качеството на юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС [11].

33. Съгласно постоянната практика на Съда по този въпрос, който е уреден единствено от правото на Съюза, Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим [12].

34. В решение D. и A. Съдът по-специално разглежда въпроса дали Refugee Appeals Tribunal (Ирландия) отговаря на посочените по-горе критерии, като констатира, че в случая въпросната национална правна уредба предвижда ефективна защита за търсещите убежище лица. В това отношение Съдът по-специално взема предвид факта, че решенията на Refugee Appeals Tribunal могат да бъдат обжалвани пред High Court(Ирландия) [13].

35. В настоящия случай запитващата юрисдикция разяснява подробно процесуалните гаранции, предвидени в националното законодателство, с което се създават независимите комисии по жалбите, а именно Закон 4375/2016. Запитващата юрисдикция счита, че тези комисии отговарят на всички критерии, посочени в точка 33 от настоящото заключение, за да се считат за „съд/съдилища“.

36. В преписката пред Съда няма данни, които да дадат основание за съмнение относно спазването на тези критерии.

37. Що се отнася по-специално до критерия за независимост, запитващата юрисдикция пояснява, че в преамбюла на Закон 4375/2016 независимите комисии по жалбите са определени като „квазисъдебни“ органи, които са съставени предимно от съдии, чиито членове се ползват с лична и функционална независимост [14]. Тя подчертава също, че решенията на тези комисии подлежат на съдебен контрол пред общите административни съдилища. Запитващата юрисдикция стига до извода, че макар независимите комисии по жалбите да не са съдилища по смисъла на Syntagma (Конституция на Гърция), те все пак са комисии, които упражняват съдебни правомощия по смисъла на член 89, параграф 2 от Syntagma (Конституция на Гърция) [15].

38. С оглед на гореизложеното нищо не може да постави под въпрос определянето на независимите комисии по жалбите като „съдилища“ по смисъла на член 46 от Директива 2013/32.

[11] Вж. в този смисъл решение от 31 януари 2013 г., D. и A. (C-175/11, EU:C:2013:45, т. 83). В това решение Съдът тълкува разпоредбата, предшестваща член 46 от Директива 2013/32, а именно член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242). Тази разпоредба урежда правото на ефективна защита пред „съд“. Съображение 27, първо изречение от Директива 2005/85 гласи, че решенията, взети по-специално по молба за убежище, следва да могат ефективно да бъдат обжалвани пред „*съответния съд, по смисъла на [член 267 ДФЕС]*“ (курсивът е мой).

[12] Решение от 7 май 2024 г., NADA и др. (C-115/22, EU:C:2024:384, т. 35 и цитираната съдебна практика).

[13] Решение от 31 януари 2013 г., D. и A. (C-175/11, EU:C:2013:45, т. 103).

[14] Отбелязвам, че след изменението на член 5 от Закон 4375/2016 понастоящем всички членове на независимите комисии по жалбите са съдии.

[15] Вж. решение на Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет, Гърция) (пленум) № 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, точка 14.

Б. По преюдициалните въпроси

39. С двата си въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 46 от Директива 2013/32, разглеждан в светлината на принципите на равностойност и ефективност, както и на член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която в случай на неизпълнение от страна на кандидат за международна закрила на процесуално задължение за лично явяване пред органа, разглеждащ жалбата му срещу решение, взето по неговата молба за международна закрила, установява презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и изисква жалбата да бъде отхвърлена като очевидно неоснователна, без разглеждане на делото по същество.

40. Националното законодателство, приложимо по делото в главното производство, предвижда задължение за кандидатите за международна закрила да се явят лично пред органа, който разглежда тяхната жалба, а именно независимите комисии по жалбите. От акта за преюдициално запитване е видно, че задължението за лично явяване пред тези комисии не означава, че последната ще изслуша жалбоподателя.

41. Националното законодателство предвижда някои изключения от задължението за лично явяване, а именно когато кандидатът за международна закрила пребивава в център за прием или настаняване или му е наложено ограничение за движение. В тези случаи задължението за лично явяване се заменя със задължението да бъде представляван от адвокат или да изпрати удостоверението, предвидено в това законодателство. Освен това задължението за лично явяване отпада в случай на форсмажорни обстоятелства, като например тежко заболяване или тежка физическа инвалидност, или непреодолими обстоятелства[16]. Освен в тези изключителни случаи, ако кандидатът за международна закрила не спазва задължението да се яви лично, националното законодателство предвижда презумпцията за злоупотреба с правото на обжалване с единствената цел да се забави или възпрепятства изпълнението на предишно или предстоящо решение за експулсиране или извеждане на кандидата за международна закрила от страната. Като последица от тази презумпция жалбата се отхвърля като очевидно неоснователна, без да се разглежда по същество.

42. Съгласно заглавието си член 46 от Директива 2013/32 се отнася до правото на ефективна защита на кандидатите за международна закрила. В член 46 параграф 1 от тази директива се гарантира на кандидатите такова право срещу решенията по молбата им за международна закрила, включително за решение, с което се приема, че молбата е неоснователна.

43. В член 46, параграф 3 от нея се определя обхватът на правото на ефективна защита, като се уточнява, че обвързаните от тази директива държави членки трябва да гарантират, че съдът, пред който се обжалва решението по съответната молба за международна закрила, извършва „цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси, включително,

[16] В този случай изпълнението на задължението за явяване се спира докато продължава да съществува съответното положение. Релевантната разпоредба, а именно член 78, параграф 3, втора алинея от Закон № 4636/2019, се съдържа в становището на гръцкото правителство.

когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива [2011/95]“, най-малкото в процедури по обжалване пред първоинстанционен съд [17].

44. Освен това следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда характеристиките на обжалването, предвидено в член 46 от Директива 2013/32, трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата, който представлява препотвърждаване на принципа на ефективна съдебна защита. Член 47 от Хартата е достатъчен сам по себе си и не се нуждае от уточняване с разпоредби от правото на Съюза или от националното право, за да породи за частноправните субекти право, на което като такова е възможно позоваване. Ето защо при член 46, параграф 3 от тази директива, разглеждан предвид член 47 от Хартата, не може да се подходи различно [18].

45. При това положение член 46, параграф 4 от Директива 2013/32 оставя на държавите членки грижата да предвидят необходимите правила, за да могат кандидатите за международна закрила да упражнят правото си на ефективна защита [19].

46. Следва да се отбележи, че член 46 не предвижда задължение за кандидатите да се явят лично пред съда, компетентен да разгледа жалбата им. Всъщност член 46, параграф 4 предоставя на държавите членки дискреционната власт да установяват необходимите правила за упражняване на правото на ефективна защита от кандидатите за международна закрила, които могат да включват такова процесуално задължение.

47. Макар Комисията и гръцкото правителство да са съгласни с това твърдение, те имат различни виждания по въпроса дали член 46 позволява на държавите членки да предвидят конкретните последици, посочени в националното законодателство в случай на нарушение на задължението за лично явяване, а именно презумпцията за злоупотреба с правото на обжалване и отхвърлянето на жалбата като очевидно неоснователна, без тя да се разглежда по същество.

48. Комисията твърди по същество, че подобни последици противоречат на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32. Освен това според Комисията отхвърлянето на жалба като очевидно неоснователна, без тя да бъде разгледана по същество, противоречи на членове 13 и 18 от Директива 2011/95. Според нея от тези разпоредби следва, че държавите членки трябва да предоставят на кандидата статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, когато той отговаря на условията за съответния статут съгласно тази директива. Те не разполагат с дискреционна власт да откажат предоставянето на статута с мотива, че кандидатът не се е явил лично в деня на разглеждане на жалбата му.

49. Обратно, гръцкото правителство поддържа по същество, че предвидената в националното законодателство презумпция за злоупотреба с правото на обжалване, която води до отхвърляне на жалбата като очевидно неоснователна в случай на липсата на лично явяване, се основава на член 46, параграф 11 от Директива 2013/32. Според това правителство от последната разпоредба следва, че държавите членки могат да определят

[17] Решение от 4 октомври 2024 г., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, т. 85).

[18] Решение от 4 октомври 2024 г., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, т. 86).

[19] Решение от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 33).

не само условията, при които може да се счита, че един кандидат е оттеглил негласно средството за защита или негласно се е отказал от него, но и правила за процедурата, която се прилага в такъв случай.

50. За да анализирам тези становища, преди да разгледам презумпцията, произтичаща от приложимото национално законодателство, ще разгледам въпроса дали държавите членки могат да предвидят презумпция за злоупотреба с правото на обжалване.

1. По отношение на възможността на държавите членки да предвидят презумпция за злоупотреба с правото на обжалване

51. На първо място, от член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 следва, че съдът, пред който е подадена жалбата, е длъжен да извърши предвиденото в тази разпоредба цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси, най-малкото в процедури по обжалване пред първоинстанционен съд [20].

52. Член 46, параграф 3 обаче трябва да се разглежда във връзка с член 46, параграф 4 и член 46, параграф 11.

53. Както посочих по-горе [21], от член 46, параграф 4 следва, че държавите членки установяват правилата за упражняването на правото на защита, които могат да включват задължението за лично явяване. Възможността държава членка да предвиди срокове или други необходими правила, за да може кандидатът да упражни своето право на защита, включва възможността да се предвидят последиците от неспазването на тези срокове или на други правила.

54. На второ място, член 46, параграф 11 от Директива 2013/32 позволява на държавите членки да определят условията, при които може да се счита, че един кандидат е „оттеглил негласно средството за защита […] или негласно се е отказал от него, заедно с правила за процедурата, която се прилага в такъв случай“.

55. За целите на тълкуването на тази разпоредба е важно в самото начало да се изясни релевантността на член 28, параграф 1 и на член 32 от Директива 2013/32. Член 28, параграф 1 предвижда процедурата, която трябва да се следва при негласно оттегляне на молба или мълчалив отказ от нея. В този случай държавите членки трябва да гарантират, че решаващият орган взима решение за прекратяване на разглеждането на молбата или, при условие че решаващият орган смята молбата за неоснователна след подходящото ѝ разглеждане по същество, я отхвърля. Член 32, параграф 1 предвижда, че държавите членки могат да считат определена молба за неоснователна, ако решаващият орган установи, че кандидатът не отговаря на условията за международна закрила съгласно Директива 2011/95.

56. Член 32, параграф 2 предвижда, че в случаите на неоснователна молба, в които се прилагат някои от обстоятелствата, които са изброени в член 31, параграф 8 (включително когато кандидатът подава молба единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението

[20] Вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 44).

[21] Точки 45 и 46 от настоящото заключение.

на предходно или предстоящо решение, което би довело до неговото репатриране [22]), държавите членки могат също така да приемат определена молба за очевидно неоснователна, когато тя е определена като такава в националното законодателство.

57. Както обаче отбелязват по същество гръцкото правителство и Комисията, член 28, параграф 1 и член 32 от Директива 2013/32 се отнасят до процедурите за разглеждане на молбата *на първа инстанция от решаващия орган*. Член 46 се отнася до *производството по обжалване пред съд* на решение на решаващия орган. Тези две процедури са ясно разграничени.

58. Така предвидените в Директива 2013/32 правила относно очевидно неоснователните молби и презумпциите, които следва да се установят пред решаващия орган, не се отнасят до съдебните производства. Това може да се потвърди и от липсата в член 46 на каквото и да било позоваване на член 28, параграф 1 и член 32. В рамките на производството пред съда, пред който е подадена жалба, член 46, параграф 11 позволява на държавите членки да предвидят презумпция, че кандидатът негласно е оттеглил или се е отказал от средството за защита, условията за тези презумпции, както и правилата за процедурата, която се прилага в такъв случай.

59. След това уточнение се поставя въпросът дали държава членка може да установи презумпция за злоупотреба с правото на обжалване, упражнено с единствената цел да се забави или да се възпрепятства изпълнението на предишно решение за извеждането си от страната. Макар да е вярно, че посоченият член 46, параграф 11 не се позовава конкретно на такава презумпция, той не изключва възможността държавите членки да предвидят презумпции, които преследват сходни цели с презумпцията за негласно оттегляне или негласен отказ от средството за защита. Както по същество отбелязва гръцкото правителство, презумпцията за злоупотреба с правото на обжалване има за цел да гарантира бързото разглеждане на молбите за международна закрила и да обезпечи ефективността на съдебната система, за да може тя да се съсредоточи върху кандидатите, които имат действителен интерес от изхода на делото. Правилното и ефикасно протичане на процедурата за разглеждане на молбите за международна закрила и бързата обработка на молбите са в интерес както на държавите членки, така и на кандидатите за такава закрила [23].

60. Следователно, обхватът на презумпция за негласно оттегляне или за негласен отказ може да включва презумпция за злоупотреба с правото на обжалване, когато това е предвидено в националното право. При това положение, в съответствие с член 46, параграф 11, държавите членки могат да определят условията за установяване на тази презумпция и правилата за процедурата, която се прилага в такъв случай.

61. В това отношение съгласно постоянната практика на Съда, ако в правото на Съюза няма правила в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се установят процесуални правила за реда и условията за съдебна защита, които да гарантират зачитането на правата на правните субекти, като тези правила обаче не следва да са по-неблагоприятни от

[22] Вж. член 31, параграф 8, буква ж) от Директива 2013/32.

[23] Вж. в този смисъл решение от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 54 и 55).

правилата, уреждащи сходни случаи, за които се прилага вътрешното право (принцип на равностойност), и не следва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност)[24].

62. Освен това съгласно припомнената в точка 44 по-горе съдебна практика условията, при които може да се установи такава презумпция, и правилата за процедурата, която се прилага, трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата.

63. Именно в светлината на тези съображения ще разгледам предвидената в националното законодателство презумпция.

2. По предвидената в националното законодателство презумпция, разглеждана в светлината на принципите на равностойност и ефективност, както и на член 47 от Хартата

64. В настоящия случай необходимото и достатъчно условие, за да се изведе презумпцията за злоупотреба с правото на обжалване, е неявяването на жалбоподателя лично пред компетентната независима комисия по жалбите[25]. Процедурата, която се прилага в такъв случай, е отхвърлянето на жалбата като очевидно неоснователна, без тя да се разглежда по същество, и налагането на мярка за връщане без доброволно напускане.

65. От изложените по-горе съображения следва, че условията за презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и правилата за процедурата, която се прилага, попадат в обхвата на процесуалната автономия на държавите членки, при спазване на принципите на равностойност и ефективност, както и на член 47 от Хартата[26].

66. Що се отнася, на първо място, до принципа на равностойност, от практиката на Съда следва, че спазването на този принцип изисква еднакво третиране на наличните правни способи за защита при нарушения на националното право и на сходните правни способи за защита при нарушения на правото на Съюза[27].

67. Затова, от една страна, трябва да се установят сходните производства или сходните правни способи за защита и от друга страна, да се определи дали правните способи за защита, предоставени от националното право, се третират по по-благоприятен начин от правните способи за защита, с които частноправните субекти защитават правата си, черпени от правото на Съюза[28].

68. Що се отнася до сходството на правните способи за защита, задача на националната юрисдикция, която пряко познава приложимите процесуални правила, е да провери сходството на съответните правни способи за защита от гледна точка на техния предмет, на тяхното основание или на съществените им характеристики[29].

[24] Решение от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 34).

[25] Освен ако не се прилага някое от изключенията, предвидени в член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019.

[26] Вж. точки 60—62 по-горе.

[27] Решение от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 36).

[28] Пак там, точка 37.

[29] Пак там, точка 38.

69. Що се отнася до еднаквото третиране на правните способи за защита, следва да се припомни, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална норма относно правните способи за защита, които се основават на правото на Съюза, е по-неблагоприятна от тези относно сходните правни способи за защита по вътрешното право, трябва да се анализира от националната юрисдикция, като се държи сметка за мястото на съответните правила в цялото производство, за протичането на това производство и за особеностите на тези правила пред различните национални инстанции [30].

70. В случая запитващата юрисдикция иска да се установи дали производството пред Независимите комисии по жалбите трябва да се сравнява с производството пред административни органи, разглеждащи жалби по административен ред или с процесуалните правила, уреждащи обжалване по същество или жалба за отмяна пред административен съд. Запитващата юрисдикция отбелязва, че при тези други обжалвания или жалби за отмяна физическото присъствие на кандидата не е задължително и е възможно представителство от адвокат.

71. Гръцкото правителство твърди, че обжалването пред Независимата комисия по жалбите е специфично за кандидатите за международна закрила и че разглежданото производство не може да се сравнява с други производства пред административните органи или пред други юрисдикции. Това правителство отбелязва също, че целта на изискването за лично явяване не е същата като на правилата, които предвиждат представителство на жалбоподателя от адвокат. Целта на изискването за лично явяване е да се докаже физическото присъствие на кандидатите на територията на страната.

72. Макар националната юрисдикция да е компетентна да прецени сходството и сходното третиране на правните способи за защита, може да се отбележи, че подаването на жалба пред Независимите комисии по жалбите може да се извърши само в седалището на тези комисии, което се намира в Атина. Задължението за спазване на процесуалното задължение за явяване може да бъде изпълнено само чрез явяване пред последното. Изглежда, че задължението на кандидата да се яви изключително пред един съд в столицата на страната не се прилага в други административни или съдебни производства, като националната юрисдикция следва да провери това. Спецификата на жалбите на кандидатите за международна закрила, на която се позовава гръцкото правителство, изглежда не обяснява защо изискването за лично явяване може да бъде изпълнено само пред един съд в столицата на страната. Така, националната юрисдикция може да провери и от тази гледна точка дали правните способи за защита са сходни, за да определи дали е спазен принципът на равностойност.

73. Що се отнася, на второ място, до въпроса дали национална правна уредба като спорната в главното производство отговаря на условието, свързано с принципа на ефективност, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда всеки случай, в който се поставя въпросът дали дадена национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за неговото протичане и за неговите особености пред различните национални инстанции. В това отношение следва да се вземат предвид евентуално принципът за гарантиране на правото на защита, принципът на правната сигурност и правилното протичане на производството [31].

[30] Пак там, точка 39.

[31] Решение от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 42 и цитираната съдебна практика).

74. От акта за преюдициално запитване, както и от становището на гръцкото правителство е видно, че причините за задължителното физическо присъствие на кандидата са свързани, от една страна, с гарантирането на действителен интерес на кандидатите от обжалването и присъствието им на националната територия към момента на разглеждане на жалбата. Гръцкото правителство поддържа по-специално, че целта е да се предотврати търсенето от кандидатите на по-изгодни варианти за получаване на убежище („asylum shopping“). От друга страна, тези причини са свързани по-общо с доброто правораздаване, за да не се допусне злоупотребите с правото на обжалване да се превърнат в пречка за ефективното разглеждане на действителните жалби.

75. От гореизложените съображения следва, че е законно оправдано желанието на държава членка да се увери, че кандидатите имат действителен интерес от обжалването [32].

76. Спорната национална норма обаче предвижда презумпция за злоупотреба с правото на обжалване, изведена единствено от неспазването на правилото за лично явяване пред съда, който разглежда жалбата, без да гарантира на кандидатите реална възможност да изпълнят това изискване.

77. От акта за преюдициално запитване е видно, че седалището на независимите комисии по жалбите е в столицата на страната, Атина. Кандидат, който не пребивава в Атина (освен ако не е приложимо някое от изключенията, предвидени в релевантното законодателство), трябва да пътува до седалището на тези комисии на собствени финансови разноски единствено за да се яви лично, без да бъде изслушан. В преписката по делото пред Съда не се указва, че на кандидатите се предоставят средства за пътуване или че се покриват съответните пътни разноски. За един кандидат за международна закрила обаче разноските за пътуване от неговото място на пребиваване до столицата [33] и разходите за настаняване в Атина могат да бъдат значителни. Освен това, при спазване на изключенията, предвидени в националното право [34], и освен ако не е налице случай на форсмажорни обстоятелства [35], националното законодателство не предвижда алтернативни методи, позволяващи на кандидатите да докажат, че се намират на гръцка територия и че продължават да имат правен интерес от обжалването.

78. При тези условия кандидат, който не се яви лично пред компетентната независима комисия по жалбите поради финансови затруднения, понася тежките последици от презумпцията за злоупотреба с правото на обжалване, въпреки че причините за неявяването му не са свързани със злоупотреба с правното средство за защита.

79. Освен това кандидатите, които попадат в обхвата на изключенията, предвидени в член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019, имат право да докажат присъствието си с алтернативни средства.

80. Гръцкото правителство пояснява, че кандидатите, по отношение на които се прилагат тези изключения, не са длъжни да се явят лично и че това задължение е заменено със задължението за изпращане на удостоверението, предвидено в законодателството. Според

[32] Вж. точка 59 от настоящото заключение.

[33] Разстоянието може да бъде значително, в случая за жалбоподателя в главното производство, който пребивава в Солун, разстоянието, което той трябва да пропътува до Атина е приблизително 500 km.

[34] Точка 6 от настоящото заключение.

[35] Изпълнението на задължението за явяване се спира, докато продължава да съществува форсмажорното обстоятелство.

мен обаче това не обяснява в достатъчна степен защо на кандидатите, които трябва да се явят лично, не се разрешава да използват алтернативни средства, за да докажат присъствието си на гръцка територия и действителността на жалбата си.

81. Изключенията, предвидени в член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019, показват, че съществуват и други начини кандидатът да докаже присъствието си на територията на страната, като например явяване пред публичен орган (полицейско управление или друг орган, или близък съд) по мястото си на пребиваване.

82. Освен това в акта за преюдициално запитване се посочва, че задължението за лично явяване не е подходящо средство да се гарантира, че кандидатът не е подал жалбата с единствената цел да забави или възпрепятства изпълнението на предишно или предстоящо решение, което би довело до извеждането му от страната. В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че следва да се вземе предвид фактът, че решенията на независимите комисии по жалбите не се приемат в същия ден и че физическото присъствие на кандидата не улеснява изпълнението на мярката за връщане в случай на отхвърляне на жалбата.

83. При тези обстоятелства презумпцията, че кандидат, който не се яви лично, злоупотребява с правото на обжалване, без да се предвиждат алтернативни средства за доказване на присъствието на кандидата на територията на страната и без да се осигуряват материални средства, позволяващи спазването на изискването за физическо присъствие, изглежда прави упражняването на правото на обжалване прекомерно трудно.

84. Следователно разглежданото процесуално правило се явява несъвместимо с принципа на ефективност.

85. Освен това въвеждането на презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и отхвърлянето на жалбата като очевидно неоснователна би могло да накърни правото на ефективна съдебна защита, закрепено в член 47 от Хартата. В това отношение следва да се припомни, че принципът на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, има различни аспекти, които включват по-специално правото на достъп до съд [36].

86. Съгласно постоянната практика на Съда обаче основните права, като правото на достъп до съд, не представляват безусловни прерогативи и могат да бъдат предмет на ограничения, при условие че последните действително отговарят на преследвани от въпросните мерки цели от общ интерес и не съставляват с оглед на преследваната цел прекомерно и недопустимо засягане на така гарантираните права [37].

87. В настоящия случай, както вече подчертах [38], целта на установената в националното законодателство презумпция е да се гарантира, че кандидатите за международна закрила се намират на територията на страната и запазват действителен интерес от обжалването, а в по-общ план — да се гарантира ефикасност и бързина на съдебните производства за всички кандидати за международна закрила.

[36] Вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 32).

[37] Вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 38).

[38] Вж. точки 74 и 75 от настоящото заключение.

88. С оглед обаче на цялата процедура и на всички изложени по-горе релевантни обстоятелства [39], установяването на презумпция за злоупотреба с правото на обжалване в случай на неизпълнение на задължението за лично явяване на кандидата се явява непропорционално спрямо преследваните цели. Всъщност кандидатите за международна закрила, които не пребивават в столицата на страната, не разполагат с материални средства, позволяващи им да пътуват до седалището на независимите комисии по жалбите, което е в тази столица, за да изпълнят изискването за физическо присъствие. В допълнение, освен ако не попадат в обхвата на някое от изчерпателно предвидените в националното право изключения, кандидатите не разполагат с никакво алтернативно средство да докажат присъствието си на територията на страната и действителността на жалбата си. При тези обстоятелства въвеждането на презумпция за злоупотреба с правото на обжалване, основана на неизпълнение на задължението за лично явяване, засяга непропорционално кандидатите за международна закрила, които се намират в несигурно финансово положение или изпитват други трудности във връзка с опита си да се явят лично [40].

89. Следователно се оказва, че правото на достъп до съд и правото на ефективна защита на кандидатите за международна закрила са непропорционално възпрепятствани.

90. С оглед на гореизложеното считам, че член 46 от Директива 2013/32, разглеждан в светлината на принципите на равностойност и ефективност, както и на член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която в случай на неизпълнение от страна на кандидат за международна закрила на процесуално задължение за лично явяване пред органа, разглеждащ жалбата му срещу решение, взето по неговата молба, установява презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и изисква жалбата да бъде отхвърлена като очевидно неоснователна, без разглеждане на делото по същество, доколкото тази национална уредба не предвижда алтернативни средства за доказване на присъствието на кандидата на територията на страната.

V. Заключение

91. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Първоинстанционен административен съд Солун, Гърция) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 46 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, разглеждан в светлината на принципите на равностойност и ефективност, както и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз,

трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която в случай на неизпълнение от страна на кандидат за международна закрила на процесуално задължение за лично явяване пред органа, разглеждащ жалбата му срещу решение, взето по неговата молба, установява презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и изисква жалбата да бъде отхвърлена като очевидно неоснователна, без разглеждане на делото по същество, доколкото тази национална уредба не предвижда алтернативни средства за доказване на присъствието на кандидата на територията на страната“.

[39] Точки 76—82 от настоящото заключение.

[40] Доколкото тези трудности не представляват форсмажорно обстоятелство, което жалбоподателят трябва да докаже.