Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 6. februar 2025 [1]

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

FO
mod
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki, Grækenland))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – artikel 46 – ret til effektive retsmidler – en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af klagen – afgørelse om at afvise klagen uden at foretage en realitetsbehandling – ansøgerens manglende personlige fremmøde ved behandlingen af dennes klage ved appelinstansen«

I. Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører den i artikel 46 i direktiv 2013/32/EU [2] fastsatte ret til effektive retsmidler for ansøgere om international beskyttelse til prøvelse af en afgørelse om afslag på deres ansøgning. Nærmere bestemt rejser den spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en formodning om, at en ansøger, som ikke giver personligt fremmøde for den domstol eller det domstolslignende organ, der behandler vedkommendes klage, har indgivet klagen uretmæssigt, hvilket fører til, at klagen bliver afvist som åbenbart grundløs uden at der foretages en realitetsbehandling.

[1] – Originalsprog: engelsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

2. Kapitel V i direktiv 2013/32 med overskriften »Klageadgang« indeholder én artikel, nemlig artikel 46. Denne artikel med overskriften »Retten til effektive retsmidler« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:

   i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus

[…]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU [3], i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

4. Medlemsstaterne fastsætter rimelige tidsfrister og andre nødvendige bestemmelser for at ansøgeren kan udøve sin [ret] til et effektivt retsmiddel som omhandlet i stk. 1. Tidsfristerne må ikke gøre udøvelse af denne ret umulig eller urimeligt vanskelig.

[…]

11. Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning også fastsætte betingelserne for, hvornår det kan antages, at en ansøger implicit har trukket sit retsmiddel som omhandlet i stk. 1 tilbage eller har opgivet det, samt regler for den procedure, der skal følges i sådanne tilfælde.«

B. National ret

1. Lov nr. 4375/2016

3. Artikel 4, stk. 1, i 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 (lov nr. 4375/2016 om organisering og drift af en asyltjeneste, en flygtningemyndighed og en modtagelses- og identifikationstjeneste, om

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

oprettelse af et generalsekretariat for modtagelse og om harmonisering af græsk lovgivning med bestemmelserne i [direktiv 2013/32] om arbejdet for modtagere af international beskyttelse m.v. (FEK A' 51/3.4.2014), som ændret ved Nomos 4399/2016 (lov nr. 4399/2016) (herefter »lov nr. 4375/2016«), opretter de uafhængige klagekomitéer. Disse komitéer har sæde i Athen og territorial kompetence over Grækenland [4]. De har kompetence til at påkende appeller iværksat af ansøgere om international beskyttelse med henblik på prøvelse af såvel formaliteten som realiteten med hensyn til afgørelser om afslag vedrørende disse ansøgere fra Ypiresia Asylou (asyltjenesten, Grækenland) i første instans. En ministeriel afgørelse fastsætter de nærmere bestemmelser om antallet af disse komitéer.

2. Lov nr. 4636/2019

4. Direktiv 2011/95 og 2013/32 er blevet gennemført i den græske retsorden ved Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (lov nr. 4636/2019 om international beskyttelse og andre bestemmelser, herefter »lov nr. 4636/2019«) (FEK A' 169/1.11.2019), der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt i hovedsagen.

5. I henhold til artikel 92, stk. 1, litra a), i lov nr. 4636/2019 har en ansøger om international beskyttelse ret til at indgive en administrativ klage [5] til de uafhængige klagekomitéer over en afgørelse i første instans, hvor ansøgeren har fået afslag på en ansøgning om international beskyttelse, idet ansøgningen vurderes som grundløs.

6. Det fremgår endvidere af artikel 97, stk. 2, i lov nr. 4636/2019, at ansøgeren skal give personligt fremmøde under proceduren ved de uafhængige klagekomitéer. De eneste tilfælde, hvor ansøgeren ikke er forpligtet til at give personligt fremmøde, er opregnet i artikel 78, stk. 3. Der er tale om tilfælde, hvor ansøgeren om international beskyttelse opholder sig på en modtagelses- eller indkvarteringsfacilitet eller er genstand for en begrænsning af bevægelsesfriheden eller en forpligtelse til at opholde sig et bestemt sted. I sådanne tilfælde kan ansøgeren enten lade sig repræsentere af en advokat eller sende en attest, der er underskrevet af den tilsynsførende for modtagelses- eller indkvarteringsfaciliteten. Hvis ansøgeren om international beskyttelse ikke giver personligt fremmøde på trods af behørig indkaldelse eller ikke sender den attest, der er omhandlet i artikel 78, stk. 3, i lov nr. 4636/2019, formodes det, at ansøgeren har indgivet klagen udelukkende med det formål at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse om udvisning eller anden form for udsendelse af ansøgeren. I så fald afvises ansøgerens klage som åbenbart grundløs.

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7. Den 28. februar 2019 indgav FO, der er tredjelandsstatsborger, en ansøgning om international beskyttelse til Perifereiako Grafeio Asylou Samou (det regionale asylkontor i Samos (Grækenland)) med den begrundelse, at hans liv var i fare i hjemlandet.

[4] – Det følger af artikel 4, stk. 2, i lov nr. 4375/2016, at der ved ministeriel afgørelse kan oprettes uafhængige klagekomitéer i andre regioner af Grækenland og træffes bestemmelse om deres territoriale kompetence. Der er imidlertid ingen oplysninger i sagsakterne for Domstolen, der tyder på, at der er truffet en sådan ministeriel afgørelse.

[5] – På græsk »endikofanis prosfygi« (ενδικοφανής προσφυγή).

8. Efter at det var blevet fastslået, at han havde været offer for alvorlig fysisk vold, mødte FO op på Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (det regionale asylkontor i Thessaloniki (Grækenland)) den 24. februar 2020. Han oplyste, at der var blevet truffet en klanbeslutning om at dræbe ham, og han fremlagde et dokument til støtte for sin påstand.

9. Ved afgørelse af 18. maj 2020 afslog dette regionale kontor FO's ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at hans påstande blev anset for at være utroværdige. Det fremlagte dokument blev ikke godkendt som bevis på grund af den vage karakter af de udsagn, der blev fremsat deri, og den manglende mulighed for at kontrollere dets ægthed.

10. Den 27. august 2021 indgav FO en klage over denne afgørelse til Den Tredje Uafhængige Klagekomité. Han blev på det tidspunkt oplyst om, at hans klage ville blive behandlet den 11. oktober 2021. Han blev ligeledes oplyst om, at han, selv om han ikke var indkaldt til en høring, var forpligtet til at møde personligt op på datoen for behandlingen af klagen, medmindre han opholdt sig lovligt på et modtagelses- og identifikationscenter eller var omfattet af en begrænsning af bevægelsesfriheden eller opholdt sig et sted uden for Attika-regionen (Grækenland).

11. FO mødte ikke personligt op for denne klagekomité på datoen for høringen. Efter at have fastslået, at ansøgeren ikke opholdt sig i et modtagelses- og identifikationscenter og ikke var underlagt en begrænsning af bevægelsesfriheden, og at der ikke forelå force majeure, afviste klagekomitéen derfor klagen som åbenbart grundløs på grundlag af artikel 97, stk. 2, i lov nr. 4636/2019 uden at behandle sagens realitet. I henhold til artikel 22, stk. 4, i Nomos 3907/2011 [6] pålagde den desuden en tilbagesendelsesforanstaltning uden frivillig udrejse af landet.

12. FO har anlagt et annullationssøgsmål ved Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki, Grækenland), der er den forelæggende ret, til prøvelse af den ansvarlige uafhængige klagekomités afgørelse med påstand om, at hans klage ulovligt blev afvist alene med den begrundelse, at han var udeblevet fra høringen, og uden at der blev foretaget en tilstrækkelig realitetsbehandling af klagen, selv om han ikke kunne deltage i høringen på grund af økonomiske vanskeligheder, som forhindrede ham i at rejse fra Thessaloniki, hvor han bor, til Athen (Grækenland).

13. Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at formålet med oprettelsen af den uafhængige klagekomité var at sikre retten til effektive retsmidler som fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

14. For at sikre de nødvendige processuelle garantier beklædes størstedelen af posterne i disse komitéer, der i forarbejderne til lov nr. 4399/2016 beskrives som »domstolslignende organer«, af dommere fra de almindelige forvaltningsdomstole. Medlemmerne af disse komitéer er personligt og funktionelt uafhængige i udøvelsen af deres hverv.

15. Derudover er princippet om upartiskhed garanteret, da disse komitéer har status som tredjepart i forhold til de involverede parter og ikke repræsenterer forvaltningen.

[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 (lov nr. 3907/2011 om oprettelse af en asyl- og første modtagelsestjeneste, om harmonisering af græsk lovgivning med bestemmelserne i direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (FEK A' 7/26.1.2011) (herefter »lov nr. 3907/2011«)

16. Endvidere er de afgørelser, der træffes af disse komitéer i administrative klagesager efter en grundig retlig og materiel prøvelse af de anfægtede administrative afgørelser og på grundlag af en omfattende, specifik og præcis begrundelse, bindende for parterne, idet de kun kan omstødes ved en retssag, dvs. et annullationssøgsmål ved en forvaltningsdomstol.

17. I lyset af det ovenstående er de uafhængige klagekomitéer ikke domstole eller domstolslignende organer i Syntagmas (den græske forfatning) forstand, men komitéer, der ikke desto mindre udøver retslige beføjelser som omhandlet i forfatningens artikel 89, stk. 2.

18. Den forelæggende ret har anført, at direktiv 2013/32 ikke indeholder nogen specifikke regler om ansøgeres fremmøde for det organ, der behandler det i artikel 46 i nævnte direktiv omhandlede effektive retsmiddel, eller konsekvenserne af manglende overholdelse af en sådan proceduremæssig forpligtelse. Det kan derfor konkluderes, at den i national ret fastsatte forpligtelse til at give personligt fremmøde og bestemmelsen om afvisning af klagen som åbenbart grundløs i tilfælde af manglende overholdelse er omfattet af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog med forbehold af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

19. Hvad angår ækvivalensprincippet ønsker den forelæggende ret oplyst, om den omtvistede sag skal sammenlignes med sager ved administrative rekursinstanser eller med den procedure, der finder anvendelse på påklage med hensyn til realiteten eller et annullationssøgsmål ved en forvaltningsdomstol. I sådanne andre administrative eller retslige procedurer er personligt fremmøde ikke obligatorisk, og ansøgeren kan lade sig repræsentere af en advokat.

20. I relation til effektivitetsprincippet har den forelæggende ret anført, at det kan hævdes, at artikel 97, stk. 2, i lov nr. 4636/2019 er begrundet i hensynet til en velordnet og hurtig afvikling af proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse. Det krav, der er fastsat heri, kan sikre, at ansøgere om international beskyttelse bevarer en interesse i udfaldet af deres klage og stadig befinder sig på græsk territorium.

21. På den anden side kan det også hævdes, at denne bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten. For det første pålægger den ansøgere om international beskyttelse en uforholdsmæssig stor byrde, eftersom de (medmindre de er omfattet af en af undtagelserne i artikel 78, stk. 3, i lov nr. 4636/2019) skal rejse til de uafhængige klagekomitéers hovedkontorer i Athen blot for at registrere deres tilstedeværelse og ikke for at blive hørt. En advokat eller en anden bemyndiget person kan ikke repræsentere ansøgerne i denne henseende. For det andet er det fastsat i bestemmelsen, at der som følge af den manglende overholdelse af dette proceduremæssige krav er en formodning om, at klagen er uretmæssigt indgivet, og at klagen derfor skal afvises som åbenbart grundløs.

22. Den forelæggende ret har endvidere anført, at direktiv 2013/32 fastsætter, at manglende overholdelse af kommunikationsforpligtelsen kan føre til en formodning om, at ansøgningen er trukket tilbage, men ikke at den afvises som grundløs. En sådan afvisning forudsætter en forudgående undersøgelse af anmodningen. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at afvisning af en ansøgning som åbenbart grundløs har alvorlige konsekvenser, navnlig udelukkelsen af en frist for frivillig udrejse og pålæggelsen af et indrejseforbud.

23. Endelig synes det faktuelle grundlag for formodningen i artikel 97, stk. 2, i lov nr. 4636/2019 ikke at være i overensstemmelse med almen erfaring eller logik. Manglende personligt fremmøde for den kompetente uafhængige klagekomité kan skyldes årsager, der ikke er baseret på en hensigt

om at hindre eller forsinke fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse om ansøgerens udvisning eller udsendelse. Den forelæggende ret har anført, at de relevante kompetente komitéers afgørelser ikke træffes samme dag, og at det forhold, at ansøgere om international beskyttelse giver møde for dem på dagen for høringen, følgelig ikke letter fuldbyrdelsen af afgørelsen om tilbagesendelse, i tilfælde af at klagen afvises.

24. På denne baggrund har Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Henset til betydningen af det retsmiddel, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32, kan lovgiver da udlede en formodning om, at en klage er blevet indgivet uretmæssigt, og bestemme, at der følgelig gives afslag på klagen som åbenbart grundløs, uden en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af sagen (hvilket også resulterer i, at der ikke indrømmes en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 22, stk. 4, i lov nr. 3907/2011 og artikel 7 i direktiv 2008/115 [7]), såfremt ansøgeren [om international beskyttelse] ikke personligt er mødt for den komité, der har behandlet sagen?

2) a) Hvis det fastslås, at dette spørgsmål er omfattet af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, udgøres de tilsvarende nationale procedureregler i forbindelse med undersøgelsen af ækvivalensprincippet da af de regler, som regulerer procedurer for administrative komitéer, der behandler klager på grundlag af national ret, eller af procedurereglerne for anlæg af materielle søgsmål (eller annullationssøgsmål) for forvaltningsdomstolene?

b) Er bestemmelsen om forpligtelsen til at møde frem personligt (eller til at indsende den attest, som er omhandlet i artikel 78, stk. 3, i lov nr. 4636/2019, når dette er foreskrevet) forenelig med effektivitetsprincippet i EU-retten, og navnlig med den effektive udøvelse af retten til effektive retsmidler? I denne sammenhæng spørges der endvidere, om det er relevant, for det første at formodningen om misbrug af retten til at indgive klage i henhold til artikel 97, stk. 2, i lov nr. 4636/2019 svarer til det, som følger af den almene erfaring, og for det andet at den samme adfærd, hvis den udvises i forbindelse med behandlingen (i første instans) af ansøgninger om international beskyttelse, medfører en formodning om stiltiende opgivelse af ansøgningen og ikke afvisning af ansøgningen som åbenbart grundløs?«

25. Den græske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

[7] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger om kvalificeringen af de uafhængige klagekomitéer som »domstol[e] eller domstolslignende organ[er]«

26. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører den nationale lovgivning, der gennemfører artikel 46 i direktiv 2013/32, som fastsætter en procedure for at påklage den besluttende myndigheds afgørelser [8].

27. Artikel 46, stk. 1, litra a), fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med navnlig en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse.

28. Det fremgår af 50. betragtning til direktiv 2013/32, at det afspejler et grundlæggende princip i EU-retten, at bl.a. de afgørelser, der træffes om en ansøgning om international beskyttelse, er omfattet af et effektivt retsmiddel ved en domstol eller et domstolslignende organ.

29. Det følger heraf, at retten til effektive retsmidler i henhold til artikel 46 skal udøves ved »en domstol eller et domstolslignende organ«.

30. Den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen, opretter de uafhængige klagekomitéer, som har kompetence til at behandle klager indgivet af ansøgere om international beskyttelse med henblik på at foretage en retlig og materiel prøvelse af afgørelser om afslag på deres ansøgninger i første instans [9].

31. Inden jeg undersøger specifikke elementer i den nationale lovgivning set i lyset af artikel 46 i direktiv 2013/32, er det efter min opfattelse vigtigt at få fastslået, om de uafhængige klagekomitéer kan betragtes som »en domstol eller et domstolslignende organ« som omhandlet i denne artikels stk. 1, således at de sikrer retten til effektive retsmidler [10].

32. For at afgøre, om et organ udgør »en domstol eller et domstolslignende organ« med henblik på udøvelsen af effektive retsmidler til prøvelse af en afgørelse om en ansøgning om international beskyttelse, har Domstolen henvist til de samme kriterier som dem, der er udviklet i forbindelse med afgørelsen af, om et forelæggende organ har karakter af »en domstol eller et domstolslignende organ« som omhandlet i artikel 267 TEUF [11].

[8] – Artikel 2, litra f), i direktiv 2013/32 definerer den »besluttende myndighed« som enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager.

[9] – Se punkt 3 i dette forslag til afgørelse.

[10] – Hvis det pågældende organ ikke kan kategoriseres som »en domstol eller et domstolslignende organ« i henhold til artikel 46, stk. 1, vil der således ikke være behov for at undersøge de specifikke aspekter af det retsmiddel, der er fastsat i national ret.

[11] – Jf. i denne retning dom af 31.1.2013, D. og A. (C-175/11, EU:C:2013:45, præmis 83). I denne dom fortolkede Domstolen forløberen til artikel 46 i direktiv 2013/32, navnlig artikel 39, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13). Denne bestemmelse regulerede retten til effektive retsmidler ved »en ret«. Det fremgik af 27. betragtning, første punktum, til direktiv 2005/85, at de afgørelser, der træffes vedrørende bl.a. en asylansøgning, skal være omfattet af et effektivt retsmiddel ved »*en ret i den betydning, som anvendes i [artikel 267 TEUF]*« (min fremhævelse).

33. Ifølge Domstolens faste praksis vedrørende dette spørgsmål, som udelukkende er reguleret af EU-retten, tager Domstolen hensyn til en række faktorer, såsom bl.a. om organet er oprettet ved lov, om det er permanent, om dets kompetence er obligatorisk, om dets procedure er inter partes, om det anvender retsregler, og om det er uafhængigt [12].

34. I dommen i D. og A.-sagen undersøgte Domstolen nærmere bestemt, om Refugee Appeals Tribunal (Irland) opfyldte ovennævnte kriterier, og fandt, at det pågældende nationale retssystem i den sag gav asylansøgere adgang til effektive retsmidler. Domstolen tog i den forbindelse særligt hensyn til den omstændighed, at Refugee Appeals Tribunals afgørelser kunne påklages til High Court (ret i første instans) (Irland) [13].

35. I nærværende sag har den forelæggende ret udførligt redegjort for de proceduremæssige garantier, der er fastsat i den nationale lovgivning om oprettelse af de uafhængige klagekomitéer, navnlig lov nr. 4375/2016. Den forelæggende ret finder, at disse komitéer opfylder alle de kriterier, der er omhandlet i punkt 33 i nærværende forslag til afgørelse, for at kunne betragtes som »domstol[e] eller domstolslignende organ[er]«.

36. Der er intet i sagsakterne for Domstolen, som giver anledning til at betvivle, at disse kriterier er opfyldt.

37. For så vidt angår navnlig kriteriet om uafhængighed har den forelæggende ret forklaret, at præamblen til lov nr. 4375/2016 kategoriserer de uafhængige klagekomitéer som »domstolslignende organer«, der består af et flertal af primært dommere, og hvis medlemmer har personlig og funktionel uafhængighed [14]. Det påpeges også, at disse komitéers afgørelser er underlagt domstolsprøvelse ved de almindelige forvaltningsdomstole. Den forelæggende ret har konkluderet, at selv om de uafhængige klagekomitéer ikke er domstole eller domstolslignende organer i den græske forfatnings forstand, er der ikke desto mindre tale om komitéer, som udøver retslige funktioner som omhandlet i forfatningens artikel 89, stk. 2 [15].

38. Henset til det ovenstående er der intet, som kan rejse tvivl om kategoriseringen af de uafhængige klagekomitéer som »domstole eller domstolslignende organer« som omhandlet i artikel 46 i direktiv 2013/32.

B. De præjudicielle spørgsmål

39. Med sine to spørgsmål, som passende kan behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet samt chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som, i tilfælde af at en ansøger om international beskyttelse ikke overholder en proceduremæssig forpligtelse til at give personligt fremmøde for det organ, der behandler vedkommendes klage over en afgørelse truffet om dennes ansøgning, fastsætter en formodning om, at klagen er blevet indgivet uretmæssigt, og at klagen skal afvises som åbenbart grundløs, uden at der foretages en realitetsbehandling.

[12] – Dom af 7.5.2024, NADA m.fl. (C-115/22, EU:C:2024:384, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

[13] – Dom af 31.1.2013, D. og A. (C-175/11, EU:C:2013:45, præmis 103).

[14] – Jeg skal gøre opmærksom på, at efter ændringen af artikel 5 i lov nr. 4375/2016 er alle medlemmer af de uafhængige klagekomitéer på nuværende tidspunkt dommere.

[15] – Jf. dom afsagt af Symvoulio tis Epikrateias (Øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) (plenum) nr. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, præmis 14.

40. Den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen, fastsætter en forpligtelse for ansøgere om international beskyttelse til at give personligt fremmøde for det organ, der behandler deres klage, dvs. den uafhængige klagekomité. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at forpligtelsen til at give personligt fremmøde for de pågældende komitéer ikke indebærer, at denne vil høre ansøgeren.

41. Den pågældende nationale lovgivning indeholder visse undtagelser fra forpligtelsen til at give personligt fremmøde, nemlig når ansøgeren opholder sig i en modtagelses- eller indkvarteringsfacilitet, eller når han eller hun er genstand for en begrænsning af bevægelsesfriheden. I disse tilfælde erstattes forpligtelsen til at give personligt fremmøde af forpligtelsen til at lade sig repræsentere af en advokat eller til at fremsende den attest, der er fastsat i denne lovgivning. Derudover suspenderes forpligtelsen til at give personligt fremmøde i tilfælde af force majeure såsom alvorlig sygdom eller alvorlig fysisk invaliditet eller uoverkommelige omstændigheder [16]. Bortset fra disse undtagelser fastsætter den nationale lovgivning, hvis ansøgeren ikke overholder forpligtelsen til at give personligt fremmøde, en formodning om, at klagen er blevet indbragt uretmæssigt alene med det formål at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse om ansøgerens udvisning eller udsendelse. Konsekvensen af denne formodning er, at klagen afvises som åbenbart grundløs, uden at der tages stilling til sagens realitet.

42. I overensstemmelse med sin overskrift omhandler artikel 46 i direktiv 2013/32 retten til effektive retsmidler for ansøgere om international beskyttelse. Direktivets artikel 46, stk. 1, sikrer ansøgerne denne ret til at anfægte de afgørelser, der er truffet om deres ansøgning, herunder en afgørelse, som anser en ansøgning for at være grundløs.

43. Direktivets artikel 46, stk. 3, definerer anvendelsesområdet for retten til effektive retsmidler ved at præcisere, at medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, skal sikre, at den domstol eller det domstolslignende organ, for hvilken afgørelsen om den pågældende ansøgning om international beskyttelse anfægtes, foretager »en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95]«, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans [17].

44. Det skal også erindres, at det fremgår af Domstolens praksis, at kendetegnene ved det retsmiddel, der er omhandlet i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal fastlægges på en måde, der er i overensstemmelse med chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. Chartrets artikel 47 er i sig selv tilstrækkelig og behøver ikke at blive præciseret yderligere af bestemmelser i EU-retten eller national ret for at give borgerne en ret, som de kan påberåbe sig som sådan. Det samme må gælde for direktivets artikel 46, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47 [18].

45. Når det er sagt, overlader artikel 46, stk. 4, i direktiv 2013/32 det til medlemsstaterne at fastsætte de nødvendige bestemmelser for, at ansøgere om international beskyttelse kan udøve deres ret til et effektivt retsmiddel [19].

[16] – I sådanne tilfælde er forpligtelsen til at møde op suspenderet, så længe den relevante situation pågår. Den relevante bestemmelse, nemlig artikel 78, stk. 3, andet afsnit, i lov nr. 4636/2019, er omtalt i den græske regerings indlæg.

[17] – Dom af 4.10.2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, præmis 85).

[18] – Dom af 4.10.2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, præmis 86).

[19] – Dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 33).

46. Det er værd at bemærke, at artikel 46 ikke indeholder nogen bestemmelse om en forpligtelse for ansøgere til at give personligt fremmøde for den domstol eller det domstolslignende organ, der har kompetence til at behandle deres klage. Artikel 46, stk. 4, giver dog medlemsstaterne mulighed for at fastsætte nødvendige bestemmelser, for at ansøgeren om international beskyttelse kan udøve sin ret til et effektivt retsmiddel, hvilket kan omfatte en sådan proceduremæssig forpligtelse.

47. Selv om Kommissionen og den græske regering er enige i denne udtalelse, har de forskellige opfattelser af, om artikel 46 giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte de specifikke konsekvenser i den nationale lovgivning, i tilfælde af at forpligtelsen til at give personligt fremmøde ikke efterleves, dvs. formodningen om, at klagen er indgivet uretmæssigt, og klagen afvises som åbenbart grundløs, uden at der tages stilling til sagens realitet.

48. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at sådanne konsekvenser er i strid med artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at det er i strid med artikel 13 og 18 i direktiv 2011/95 at afvise en klage som åbenbart grundløs, uden at der foretages en realitetsbehandling af klagen. Den gør gældende, at det følger af disse bestemmelser, at medlemsstaterne skal tildele ansøgeren flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, når den pågældende opfylder betingelserne for at opnå denne status i overensstemmelse med nævnte direktiv. De har ikke mulighed for at afvise denne status med den begrundelse, at ansøgeren ikke mødte personligt op på dagen for behandlingen af vedkommendes klage.

49. Den græske regering har derimod i det væsentlige gjort gældende, at den formodning, der er fastsat i den nationale lovgivning, om, at klagen er indgivet uretmæssigt, og at den derfor skal afvises som åbenbart grundløs i tilfælde af manglende personligt fremmøde, er baseret på artikel 46, stk. 11, i direktiv 2013/32. Den græske regering har gjort gældende, at det følger af sidstnævnte bestemmelse, at medlemsstaterne ikke alene kan fastsætte de betingelser, hvorunder det kan formodes, at en ansøger stiltiende har trukket sin klage tilbage eller har opgivet sin klage, men ligeledes de procedureregler, der skal følges i sådanne tilfælde.

50. Med henblik på at vurdere disse synspunkter vil jeg først undersøge spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har ret til at fastsætte en formodning om, at en klage er blevet indgivet uretmæssigt, inden jeg undersøger den formodning, der er fastsat i den relevante nationale lovgivning.

1. Medlemsstaternes mulighed for at fastsætte en formodning om, at en klage er blevet indgivet uretmæssigt

51. For det første følger det af artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, at den domstol eller det domstolslignende organ, der behandler klagen, er forpligtet til at foretage en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, som kræves i henhold til denne bestemmelse, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans [20].

52. Artikel 46, stk. 3, skal dog sammenholdes med artikel 46, stk. 4, og artikel 46, stk. 11.

[20] – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 44).

53. Som nævnt ovenfor [21] fremgår det af artikel 46, stk. 4, at medlemsstaterne kan fastsætte regler for udøvelsen af retsmidlet, der kan omfatte en pligt til personligt fremmøde. En medlemsstats mulighed for at fastsætte tidsfrister eller andre nødvendige regler for, at ansøgeren kan udøve sit retsmiddel, indebærer muligheden for at fastsætte konsekvenserne af manglende overholdelse af disse tidsfrister eller andre regler.

54. For det andet giver artikel 46, stk. 11, i direktiv 2013/32 medlemsstaterne mulighed for at fastsætte betingelserne for, hvornår det kan antages, at en ansøger »implicit har trukket sit retsmiddel […] tilbage eller har opgivet det, samt regler for den procedure, der skal følges i sådanne tilfælde«.

55. Med henblik på fortolkningen af denne bestemmelse er det vigtigt indledningsvis at præcisere relevansen af artikel 28, stk. 1, og artikel 32 i direktiv 2013/32. Artikel 28, stk. 1, fastsætter den procedure, der skal følges i tilfælde af implicit tilbagetrækning eller opgivelse af ansøgningen. I så fald skal medlemsstaterne sikre, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller, under forudsætning af at den besluttende myndighed på grundlag af en passende undersøgelse af ansøgningens substans betragter ansøgningen som grundløs, afslå ansøgningen. Artikel 32, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne kun kan anse en ansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

56. Artikel 32, stk. 2, bestemmer, at i tilfælde af grundløse ansøgninger, hvor en hvilken som helst af de omstændigheder, der er nævnt i artikel 31, stk. 8 (herunder når ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af vedkommende [22]), gør sig gældende, kan medlemsstaterne også betragte en ansøgning, hvis defineret således i national lovgivning, for åbenbart grundløs.

57. Som den græske regering og Kommissionen i det væsentlige har anført, vedrører artikel 28, stk. 1, og artikel 32 i direktiv 2013/32 imidlertid procedurerne for *den besluttende myndigheds behandling af ansøgningen i første instans*. Artikel 46 vedrører *klageproceduren ved en domstol eller et domstolslignende organ* til prøvelse af en afgørelse truffet af den besluttende myndighed. Disse to procedurer er forskellige.

58. De regler, der er fastsat i direktiv 2013/32 med hensyn til åbenbart grundløse ansøgninger og de formodninger, der skal fastslås for den besluttende myndighed, vedrører således ikke retslige procedurer. Dette kan også bekræftes af, at der i artikel 46 ikke er nogen henvisning til artikel 28, stk. 1, og artikel 32. I forbindelse med proceduren for en domstol eller et domstolslignende organ, der behandler en klage, giver artikel 46, stk. 11, medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en formodning om, at en ansøger implicit har tilbagetrukket eller opgivet sit retsmiddel, betingelserne for disse formodninger samt reglerne for den procedure, der skal følges.

59. Efter denne præcisering opstår dernæst spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan opstille en formodning om, at en klage er blevet indgivet uretmæssigt med det ene formål at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere afgørelse om at udsende den pågældende. Selv om det er korrekt, at artikel 46, stk. 11, ikke specifikt henviser til en sådan formodning, er den ikke til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter formodninger, der forfølger lignende formål, med en formodning om implicit tilbagetrækning eller opgivelse af retsmidlet. Som den græske regering i

[21] – Punkt 45 og 46 i dette forslag til afgørelse.

[22] – Jf. artikel 31, stk. 8, litra g), i direktiv 2013/32.

det væsentlige har anført, har en formodning om, at en klage er blevet indbragt uretmæssigt til formål at sikre, at ansøgninger om international beskyttelse behandles hurtigt, og at sikre retssystemets effektivitet, således at det kan fokusere på de ansøgere, der har en reel interesse i udfaldet af deres klage. Et smidigt og effektivt forløb for proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse og en hurtig behandling af ansøgninger er i både medlemsstaternes og ansøgerne om en sådan beskyttelses interesse [23].

60. Når det er fastsat i national ret, kan anvendelsesområdet for en formodning om implicit tilbagetrækning eller opgivelse således omfatte en formodning om, at klagen er indgivet uretmæssigt. I overensstemmelse med artikel 46, stk. 11, kan medlemsstaterne derefter fastsætte betingelserne for, at en sådan formodning kan opstilles, og reglerne for den procedure, der skal følges.

61. I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af borgernes rettigheder, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) [24].

62. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i punkt 43 ovenfor, skal de betingelser, hvorunder en sådan formodning kan opstilles, og reglerne for den procedure, der skal følges, desuden fastsættes på en måde, der er i overensstemmelse med chartrets artikel 47.

63. Det er i lyset af disse betragtninger, at jeg vil undersøge den formodning, der er fastsat i den nationale lovgivning.

2. Formodningen i den nationale lovgivning set i lyset af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet samt chartrets artikel 47

64. I den foreliggende sag er den nødvendige og tilstrækkelige betingelse for at udlede en formodning om, at klagen er blevet indgivet uretmæssigt, at ansøgeren ikke er mødt personligt op for den kompetente uafhængige klagekomité [25]. Den procedure, der skal følges i et sådant tilfælde, er, at klagen afvises som åbenbart grundløs, uden at der foretages en realitetsbehandling, og at der pålægges en foranstaltning om tilbagesendelse uden frivillig udrejse.

65. Det følger af ovenstående betragtninger, at betingelserne for en formodning om, at en klage er indgivet uretmæssigt, og reglerne om den procedure, der skal følges, henhører under medlemsstaternes procesautonomi, forudsat at ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet overholdes, og at chartrets artikel 47 overholdes [26].

[23] – Jf. i denne henseende dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 54 og 55).

[24] – Dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 34).

[25] – Medmindre en af undtagelserne i artikel 78, stk. 3, i lov nr. 4636/2019 finder anvendelse.

[26] – Jf. punkt 60-62 ovenfor.

66. Hvad for det første angår ækvivalensprincippet fremgår det af Domstolens praksis, at overholdelsen heraf kræver en ligebehandling mellem de søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af national ret, og de tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af EU-retten [27].

67. Det skal således dels identificeres, hvilke procedurer eller søgsmål der er sammenlignelige, dels fastlægges, om søgsmål på grundlag af national ret behandles mere gunstigt end søgsmål, der omhandler beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne [28].

68. Hvad angår spørgsmålet om den sammenlignelige karakter af søgsmål tilkommer det den nationale ret, som har direkte kendskab til de gældende processuelle regler, at efterprøve, om søgsmålene ligner hinanden ud fra sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold [29].

69. Hvad angår spørgsmålet om den tilsvarende behandling af søgsmål skal det bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse vedrørende søgsmål, der finder støtte i EU-retten, er mindre gunstig end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, skal bedømmes af den nationale ret under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, procedurens forløb og disse reglers særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser [30].

70. I nærværende sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om klagesagen ved den uafhængige klagekomité skal sammenlignes med proceduren ved andre administrative rekursinstanser eller med proceduren for et annullationssøgsmål ved en forvaltningsdomstol. Den forelæggende ret har anført, at ansøgerens fysiske tilstedeværelse i disse andre appelsager eller søgsmål ikke er obligatorisk, og at det er muligt at lade sig repræsentere af en advokat.

71. Den græske regering har gjort gældende, at klagen ved den uafhængige klagekomité er specifik for ansøgere om international beskyttelse, og at proceduren i hovedsagen ikke kan sammenlignes med andre sager ved administrative myndigheder eller andre retsinstanser. Regeringen har ligeledes anført, at formålet med kravet om personligt fremmøde ikke er det samme sammenlignet med de regler, der giver mulighed for, at en ansøger kan lade sig repræsentere af en advokat. Formålet med kravet om personligt fremmøde er at bevise, at ansøgerne er fysisk til stede på det nationale territorium.

72. Selv om det tilkommer den nationale ret at vurdere sammenligneligheden og den tilsvarende behandling af søgsmålene, kan det anføres, at en klage til den uafhængige klagekomité kun kan indgives på denne komités sæde, som er i Athen. Forpligtelsen til at overholde den proceduremæssige forpligtelse til at give fremmøde kan kun opfyldes ved at give fremmøde for denne domstol eller dette domstolslignende organ. Med forbehold af den nationale domstols efterprøvelse synes en ansøgers forpligtelse til udelukkende at give fremmøde for en domstol eller et domstolslignende organ i landets hovedstad ikke at finde anvendelse i andre administrative eller retslige procedurer. Den særlige karakter af klagerne for ansøgere om international beskyttelse, som den græske regering har påberåbt sig, synes ikke at kunne forklare årsagen til, at kravet om personligt fremmøde kun kan opfyldes ved en domstol eller et

[27] – Dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 36).

[28] – Ibidem præmis 37.

[29] – Ibidem præmis 38.

[30] – Ibidem præmis 39.

domstolslignende organ i landets hovedstad. Den nationale ret kan således ud fra dette perspektiv vurdere, om søgsmålene er sammenlignelige med henblik på at konkludere, om ækvivalensprincippet er overholdt.

73. Hvad for det andet angår overholdelsen af betingelsen vedrørende effektivitetsprincippet i forbindelse med en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede skal det erindres, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, dennes forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retter. I denne forbindelse skal der i givet fald bl.a. tages hensyn til beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren [31].

74. Det fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen og af den græske regerings indlæg, at grundene til, at ansøgerens fysiske tilstedeværelse er obligatorisk, for det første er knyttet til sikringen af, at de ansøgere, der indgiver klagen, har en reel interesse i klagen og stadig befinder sig på det nationale territorium, når klagen behandles. Den græske regering har nærmere bestemt fastholdt, at formålet er at forhindre »asylshopping« fra ansøgernes side. For det andet vedrører disse grunde mere generelt hensynet til en forsvarlig retspleje med henblik på at sikre, at uretmæssigt iværksatte klager ikke bliver en hindring for en effektiv behandling af reelle klager.

75. Det følger af ovenstående betragtninger, at en medlemsstat har ret til at sikre sig, at ansøgerne har en reel interesse i klagen [32].

76. Den omtvistede nationale bestemmelse fastsætter imidlertid en formodning om, at en klage er indgivet uretmæssigt alene på grund af manglende overholdelse af en regel om personligt fremmøde for den domstol eller det domstolslignende organ, der behandler klagen, uden at det sikres, at ansøgere har en reel mulighed for at overholde dette krav.

77. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den uafhængige klagekomité har hovedkontor i landets hovedstad, Athen. En ansøger, der ikke har bopæl i Athen, skal (medmindre en af de undtagelser, der er fastsat i den relevante lovgivning, finder anvendelse) ved hjælp af egne økonomiske midler rejse til denne komités hovedkontor alene for at give personligt fremmøde og ikke for at blive hørt. Der er ingen indikation i sagsakterne for Domstolen af, at ansøgerne får stillet de materielle midler til rådighed for at kunne rejse, eller at de relevante rejseomkostninger dækkes. For en ansøger om international beskyttelse kan omkostningerne ved at rejse fra sin bopæl til hovedstaden [33] og omkostningerne ved indkvartering i Athen imidlertid være betydelige. Med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i national ret [34], og medmindre der er tale om en force majeure-situation [35], indeholder den nationale lovgivning desuden ikke alternative metoder, som gør det muligt for ansøgere at bevise, at de befinder sig på græsk territorium og fortsat har en interesse i deres klage.

[31] – Dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[32] – Jf. punkt 59 i dette forslag til afgørelse.

[33] – Afstanden kan være betydelig. For ansøgeren i hovedsagen, der er bosiddende i Thessaloniki, er afstanden ca. 500 km til Athen.

[34] – Punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

[35] – Forpligtelsen til at give fremmøde suspenderes, så længe force majeure-situationen varer.

78. Under disse omstændigheder må en ansøger, der på grund af økonomiske vanskeligheder ikke giver personligt fremmøde for den kompetente uafhængige klagekomité, bære de alvorlige konsekvenser af formodningen om, at klagen er indgivet uretmæssigt, selv om årsagerne til det manglende fremmøde ikke er forbundet med en uretmæssig anvendelse af retsmidlet.

79. Derudover har de ansøgere, der er omfattet af undtagelserne i artikel 78, stk. 3, i lov nr. 4636/2019, mulighed for at bevise deres tilstedeværelse ved hjælp af andre metoder.

80. Den græske regering har forklaret, at de ansøgere, der er omfattet af disse undtagelser, ikke er forpligtet til at give personligt fremmøde, og at denne forpligtelse erstattes af den i lovgivningen fastsatte pligt til at fremsende attesten. Dette forklarer efter min opfattelse imidlertid ikke i tilstrækkelig grad, hvorfor ansøgere, der har pligt til at give personligt fremmøde, ikke har mulighed for at gøre brug af alternative metoder til at bevise deres tilstedeværelse på græsk territorium og ægtheden af deres klage.

81. De undtagelser, der er fastsat i artikel 78, stk. 3, i lov nr. 4636/2019, viser, at der er andre måder, hvorpå en ansøger kan bevise sin tilstedeværelse i landet, såsom at møde op for en officiel myndighed (som f.eks. på politistationen eller for en anden myndighed eller i en nærliggende jurisdiktion) på det sted, hvor vedkommende har bopæl.

82. Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at forpligtelsen til at give personligt fremmøde ikke er et passende middel til at sikre, at ansøgeren ikke kun klager med henblik på at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som vil resultere i vedkommendes udsendelse. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at der skal tages hensyn til den omstændighed, at de uafhængige klagekomitéers afgørelser ikke træffes samme dag, og at ansøgerens fysiske tilstedeværelse ikke fremmer fuldbyrdelsen af tilbagesendelsesforanstaltningen, i tilfælde af at ansøgningen afvises.

83. Under sådanne omstændigheder synes en formodning om, at klagen er indbragt uretmæssigt af en ansøger, der ikke giver personligt fremmøde, uden at der er mulighed for, at ansøgeren på anden vis kan bevise sin tilstedeværelse på territoriet, og uden at der er stillet materielle midler til rådighed, som muliggør opfyldelsen af kravet om fysisk tilstedeværelse, at gøre udøvelsen af retsmidlet uforholdsmæssigt vanskelig.

84. Den pågældende procedureregel synes derfor ikke at være forenelig med effektivitetsprincippet.

85. Fastsættelsen af en formodning om, at en klage er blevet indbragt uretmæssigt, og om, at denne skal afvises som åbenbart grundløs, kan endvidere krænke retten til en effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47. I den forbindelse skal det erindres, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten består af flere elementer, herunder bl.a. retten til adgang til domstolsprøvelse [36].

86. Ifølge Domstolens faste praksis skal de grundlæggende rettigheder, såsom retten til adgang til en domstol, ikke betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede

[36] – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 32).

foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder [37].

87. Som det allerede er blevet fremhævet i den foreliggende sag [38], er formålet med den formodning, der er fastsat i den nationale lovgivning, at sikre, at ansøgere om international beskyttelse er til stede på territoriet, og at de bevarer en reel interesse i klagen, og mere generelt at sikre, at søgsmål afvikles på en effektiv og hurtig måde for alle ansøgere om international beskyttelse.

88. Set i lyset af sagen som helhed og alle de relevante omstændigheder, der er beskrevet ovenfor [39], forekommer det dog uforholdsmæssigt i relation til de forfulgte mål at opstille en formodning om, at en klage er blevet indbragt uretmæssigt i tilfælde af manglende overholdelse af ansøgerens forpligtelse til at give personligt fremmøde. De ansøgere om international beskyttelse, der ikke bor i landets hovedstad, får ikke stillet de materielle midler til rådighed, der gør det muligt for dem at rejse til den uafhængige klagekomités sæde, som udelukkende er i hovedstaden, for at opfylde kravet om fysisk tilstedeværelse. Medmindre ansøgerne er omfattet af en af de undtagelser, der er udtømmende fastsat i national ret, har de endvidere ikke alternative måder, hvorpå de kan bevise deres tilstedeværelse på territoriet og deres klages ægthed. Under disse omstændigheder rammer fastsættelsen af en formodning om, at en klage er indgivet uretmæssigt på grund af manglende overholdelse af forpligtelsen til at give personligt fremmøde, uforholdsmæssigt hårdt de ansøgere om international beskyttelse, som befinder sig i en usikker økonomisk situation eller oplever andre vanskeligheder i forbindelse med forsøget på at give personligt fremmøde [40].

89. Således synes retten til adgang til en domstol eller et domstolslignende organ og retten til et effektivt retsmiddel for ansøgere om international beskyttelse at være uforholdsmæssigt hindret.

90. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet samt chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som, i tilfælde af at en ansøger om international beskyttelse ikke overholder en proceduremæssig forpligtelse til at give personligt fremmøde for det organ, der behandler vedkommendes klage over en afgørelse truffet om dennes ansøgning, fastsætter en formodning om, at klagen er indgivet uretmæssigt, og at klagen skal afvises som åbenbart grundløs, uden at der foretages en realitetsbehandling af klagen, for så vidt som den ikke fastsætter andre måder, hvorpå det kan godtgøres, at ansøgeren er til stede på territoriet.

37 – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 38).

38 – Jf. punkt 74 og 75 i dette forslag til afgørelse.

39 – Punkt 76-82 i dette forslag til afgørelse.

40 – For så vidt som disse vanskeligheder ikke udgør en force majeure-situation, som ansøgeren skal bevise.

V. Forslag til afgørelse

91. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki, Grækenland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at

den er til hinder for en national lovgivning, som, i tilfælde af at en ansøger om international beskyttelse ikke overholder en proceduremæssig forpligtelse til at give personligt fremmøde for det organ, der behandler vedkommendes klage over en afgørelse truffet om dennes ansøgning, fastsætter en formodning om, at klagen er indgivet uretmæssigt, og at klagen skal afvises som åbenbart grundløs, uden at der foretages en realitetsbehandling af klagen, for så vidt som den ikke fastsætter andre måder, hvorpå det kan godtgøres, at ansøgeren er til stede på territoriet.«