Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 6. februarja 2025 [1]

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

FO
proti
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija))

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Mednarodna zaščita – Direktiva 2013/32 – Skupni postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite – Člen 46 – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Podrobna in *ex nunc* presoja pritožbe – Odločba o zavrnitvi pritožbe brez vsebinske obravnave – Osebna nenavzočnost prosilca pri obravnavi njegove pritožbe pred odgovornim organom“

I. Uvod

1. Obravnavana zadeva se nanaša na pravico do učinkovitega pravnega sredstva prosilcev za mednarodno zaščito, kot je določena v členu 46 Direktive 2013/32/EU, [2] zoper odločbo, s katero je bila njihova prošnja zavrnjena. Natančneje, postavlja se vprašanje, ali navedena določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki vzpostavlja domnevo, da prosilec, ki osebno ni navzoč, ko sodišče obravnava njegovo pritožbo, zadevne pritožbe ni pravilno vložil, zato se pritožba brez vsebinske obravnave zavrne kot očitno neutemeljena.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno in ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

2. Poglavje V Direktive 2013/32, naslovljeno „Pritožbeni postopki“, vsebuje le en člen, in sicer člen 46. Navedeni člen, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

(a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za mednarodno zaščito, vključno z odločbo:

(i) o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca in/ali subsidiarne zaščite,

[…]

3. Države članice zaradi spoštovanja odstavka 1 zagotovijo, da učinkovito pravno sredstvo vsaj v pritožbenih postopkih pred sodiščem prve stopnje zagotavlja podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu z Direktivo 2011/95/EU.[3]

4. Države članice določijo razumne roke in druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca do učinkovitega pravnega sredstva v skladu z odstavkom 1. Roki prosilcem ne smejo onemogočiti ali pretirano otežiti takega uveljavljanja. […]

[…]

11. Države članice lahko v nacionalni zakonodaji določijo tudi pogoje, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prosilec implicitno umaknil pravno sredstvo iz odstavka 1 ali od njega odstopil, skupaj s postopkovnimi pravili, ki jih je pri tem treba upoštevati.“

B. Nacionalno pravo

1. Zakon 4375/2016

3. Člen 4(1) 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 (zakon 4375/2016 o organizaciji in delovanju službe za azil, organa za begunce in službe za sprejem in identifikacijo, o ustanovitvi generalnega sekretariata za prenos in harmonizacijo grške zakonodaje z določbami [Direktiva 2013/32], določbami, ki urejajo delo upravičencev do mednarodne zaščite, in drugih določbah) (FEK A’ 51/3.4.2016), kakor je bil spremenjen z Nomos 4399/2016 (zakon 4399/2016) (v nadaljevanju: zakon

[3] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

4375/2016'), ustanavlja neodvisne odbore za pritožbe. Ti odbori imajo sedež v Atenah in so krajevno pristojni za Grčijo.[4] Pristojni so za obravnavo pritožb prosilcev za mednarodno zaščito, da pravno in vsebinsko preizkusijo odločbe Ypiresia Asylou (služba za azil, Grčija), s katerimi so bile njihove prošnje zavrnjene na prvi stopnji. Z ministrskim sklepom je določeno število teh odborov.

2. Zakon 4636/2019

4. Direktivi 2011/95 in 2013/32 sta bili preneseni v grški pravni sistem z Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (zakon št. 4636/2019 o mednarodni zaščiti in drugih določbah; v nadaljevanju: zakon 4636/2019((FEK A 169 z dne 1. novembra 2019), ki se je uporabljal v upoštevnem času iz postopka v glavni stvari.

5. Člen 92(1)(a) zakona št. 4636/2019 določa, da ima prosilec za mednarodno zaščito pravico vložiti upravno pritožbo[5] pri neodvisnem odboru za pritožbe zoper odločbo, s katero je bila njegova prošnja za mednarodno zaščito v prvostopenjskem postopku zavrnjena kot neutemeljena.

6. Poleg tega člen 97(2) zakona št. 4636/2019 določa, da mora biti v postopkih pred neodvisnimi odbori za pritožbe prosilec osebno navzoč. Edini primeri, v katerih osebna navzočnost prosilca ni potrebna, so našteti v členu 78(3). Gre za primere, ko prosilec za mednarodno zaščito prebiva v sprejemnem ali nastanitvenem centru ali pa zanj velja omejitev gibanja ali obveznost bivanja v določenem kraju. V takih primerih ga lahko zastopa odvetnik ali pa prosilec pošlje potrdilo, ki ga podpiše nadzorna oseba sprejemnega ali nastanitvenega centra. Če se prosilec za mednarodno zaščito postopka ne udeleži osebno, čeprav je bil pravilno vabljen, in ne pošlje potrdila iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019, se domneva, da je pritožbo vložil le, da bi odložil ali onemogočil izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe o izgonu ali drugačni odstranitvi. V takem primeru se njegova pritožba zavrne kot očitno neutemeljena.

III. Spor v postopku v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

7. FO, državljan tretje države, je 28. februarja 2019 vložil prošnjo za mednarodno zaščito pri Perifereiako Grafeio Asylou Samou (regionalni azilni urad, Samos, Grčija) in kot razlog navedel, da je v državi izvora njegovo življenje ogroženo.

8. Ko je bilo ugotovljeno, da je bil žrtev hudega fizičnega nasilja, se je 24. februarja 2020 udeležil naroka pred Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (regionalni azilni urad, Solun, Grčija). Navedel je, da je bila zoper njega sprejeta plemenska odločitev, naj se ga usmrti, v podporo tej trditvi pa je predložil listino.

9. Regionalni azilni urad je 18. maja 2020 izdal odločbo, s katero je zavrnil prošnjo FO za mednarodno zaščito, ker njegove trditve naj ne bi bile zanesljive. Predložena listina ni bila sprejeta kot dokaz zaradi nejasnih navedb v njej in ker ni bilo mogoče preveriti njene verodostojnosti.

[4] Iz člena 4(2) zakona 4375/2016 je razvidno, da se lahko z ministrskim sklepom ustanovijo neodvisni odbori za pritožbe v drugih regijah Grčije in se določi njihova krajevna pristojnost. Vendar iz nacionalnega spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidna nobena informacija, ki bi kazala na to, da je bil tak ministrski sklep sprejet.

[5] V grščini „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

10. FO je 27. avgusta 2021 je vložil pritožbo zoper navedeno odločbo pri odgovornem neodvisnem odboru za pritožbe. Ob vložitvi je bil obveščen, da je datum za obravnavo njegove pritožbe določen na 11. oktober 2021. Prav tako je bil obveščen, da četudi ne bo vabljen na narok, mora biti na datum obravnave svoje pritožbe osebno navzoč, razen če zakonito biva v centru za sprejem in identifikacijo oziroma če mu je bila izrečena omejitev gibanja ali obveznost bivanja v kraju zunaj regije Atika (Grčija).

11. FO se na datum obravnave ni osebno udeležil naroka pred tem odborom. Ta odbor je po tem, ko je ugotovil, da prosilec ne biva v centru za sprejem in identifikacijo ter da mu ni bila izrečena omejitev gibanja oziroma da ne obstajajo razlogi višje sile, njegovo pritožbo brez vsebinske obravnave zavrnil kot očitno neutemeljeno na podlagi člena 97(2) zakona št. 4636/2019. Poleg tega je na podlagi člena 22(4) Nomos 3907/2011[6] izrekel ukrep vrnitve brez možnosti prostovoljnega odhoda iz države.

12. FO je pri Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopnjsko upravno sodišče, Solun, Grčija), ki je predložitveno sodišče vložil ničnostno tožbo zoper to odločbo odgovornega neodvisnega odbora za pritožbe, v kateri je trdil, da je bila njegova pritožba nezakonito zavrnjena zgolj zato, ker se ni udeležil naroka, ter brez zadostne vsebinske obravnave pritožbe, kljub temu, da se obravnave ni mogel udeležiti zaradi finančnih težav, zaradi katerih ni mogel odpotovati iz Soluna, kjer prebiva, v Atene (Grčija).

13. Predložitveno sodišče uvodoma navaja, da je bil namen ustanovitve neodvisnih odborov za pritožbe zagotoviti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot jo določata člen 46 Direktive 2013/32 in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

14. Da se zagotovi upoštevanje zahtevanih procesnih jamstev, večino navedenih odborov, ki so v obrazložitvenem memorandumu k zakonu 4399/2016 opisani kot „parasodni organi“, sestavljajo sodniki rednih upravnih sodišč. Člani navedenih odborov so pri opravljanju svojih nalog osebno in funkcionalno neodvisni.

15. Poleg tega je zagotovljeno načelo nepristranskosti, saj imajo odbori v razmerju do udeleženih strani status tretjih oseb in ne zastopajo državne uprave.

16. Nadalje, odločbe, ki jih ti odbori sprejmejo v zvezi z upravnimi pritožbami po temeljiti pravni in vsebinski preučitvi izpodbijanih upravnih odločb ter na podlagi izčrpne, specifične in natančne obrazložitve, so za stranke zavezujoče, saj jih je mogoče izpodbijati le v sodnem postopku, tj. z ničnostno tožbo pred upravnim sodiščem.

17. Glede na navedeno neodvisni odbori za pritožbe niso sodišča v smislu Syntagma (grška ustava), temveč odbori, ki izvajajo sodno oblast v skladu s členom 89(2) Syntagma (grška ustava).

18. Predložitveno sodišče ugotavlja, da Direktiva 2013/32/EU ne vsebuje posebnih določb o navzočnosti prosilcev v postopku pred organom, ki obravnava učinkovito pravno sredstvo iz člena 46 te direktive, ali o posledicah neupoštevanja te postopkovne zahteve. Zato je mogoče ugotoviti, da naložitev obveznosti osebne navzočnosti v nacionalnem pravu in določba

[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 (zakon 3907/2011 o ustanovitvi službe za azil in prvi sprejem in o harmonizaciji grške zakonodaje z določbami Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (FEK A’ 7/26.1.2011) (v nadaljevanju, zakon 3907/2011).

o zavrnitvi pritožbe kot očitno neutemeljene v primeru neupoštevanja te obveznosti spadata na področje načela procesne avtonomije držav članic, glede katere veljata načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

19. Glede načela enakovrednosti predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba zadevni postopek primerjati s postopkom pred upravnimi organi, ki obravnavajo upravne pritožbe, ali s postopkom, ki se uporablja pritožbo ali ničnostno tožbo pred upravnim sodiščem. V navedenih drugih upravnih ali sodnih postopkih osebna navzočnost ni obvezna, zadevno osebo pa lahko zastopa odvetnik.

20. Glede načela učinkovitosti predložitveno sodišče navaja, da je mogoče trditi, da je člen 97(2) zakona št. 4636/2019 upravičen na podlagi urejene in hitre izvedbe postopka obravnave prošenj za mednarodno zaščito. Zahteva iz navedenega člena zagotavlja, da prosilci za mednarodno zaščito ohranijo zanimanje za izid svojega pritožbenega postopka in so še vedno prisotni na grškem ozemlju.

21. Po drugi strani pa je mogoče trditi tudi, da navedena določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije. Prvič, prosilcem za mednarodno zaščito nalaga nesorazmerno breme, saj morajo (razen če zanje velja ena od izjem iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019) potovati do sedeža neodvisnih odborov za pritožbe v Atenah zgolj zato, da potrdijo svojo navzočnost, in ne zato, da bi bili zaslišani. Pri tem jih ne more zastopati odvetnik ali druga pooblaščena oseba. Drugič, v skladu z navedeno določbo je posledica neizpolnitve te procesne zahteve domneva, da je bila pritožba nepravilno vložena, zaradi česar jo je treba zavrniti kot očitno neutemeljeno.

22. Predložitveno sodišče nadalje ugotavlja, da Direktiva 2013/32 določa, da če obveznost sporočanja ni izpolnjena, se lahko domneva, da je prošnja umaknjena, ne pa, da se jo zavrne kot neutemeljeno. Taka zavrnitev temelji na predpostavki, da je bila pritožba predhodno obravnavana. Predložitveno sodišče tudi ugotavlja, da ima zavrnitev prošnje kot očitno neutemeljene, resne posledice, in sicer prekluzija v zvezi z obdobjem za prostovoljni odhod ter izrek prepovedi vstopa.

23. Nazadnje, zdi se, da dejanska podlaga domneve iz člena 97(2) zakona št. 4636/2019 ne ustreza splošnim izkušnjam ali logiki. Neizpolnitev obveznosti osebne navzočnosti pred odgovornim neodvisnim odborom za pritožbe je lahko tudi posledica razlogov, ki niso povezani z namero onemogočiti ali odložiti izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe o izgonu ali odstranitvi prosilca. Predložitveno sodišče ugotavlja, da zadevni odbori odločitev ne sprejemajo še isti dan in da posledično navzočnost prosilcev za mednarodno zaščito na datum obravnave ne olajša izvršitve odločbe o vrnitvi, če je pritožba zavrnjena.

24. V navedenih okoliščinah je Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče, Solun, Grčija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo naslednji vprašanji:

„1. Ali lahko zakonodajalec ob upoštevanju pomembnosti pravnega sredstva v smislu člena 46 Direktive 2013/32/EU domneva, da je pravno sredstvo vloženo nepravilno in da se zato lahko zavrne kot očitno neutemeljeno, ne da bi bila opravljena popolna in *ex nunc* presoja zadeve (kar vključuje tudi neodobritev roka za prostovoljni odhod v smislu člena 22(4) zakona

št. 3907/2011 in člena 7 Direktive 2008/115/ES[7]), ker se pritožnik, ki je prosilec [za mednarodno zaščito], ni osebno zglasil pri odboru, ki je zadevo obravnaval?

2. (a) Če je treba šteti, da vprašanje spada na področje uporabe načela procesne avtonomije držav članic, ali bi bilo treba v okviru preučitve načela enakovrednosti kot podobna nacionalna postopkovna pravila šteti tista, ki urejajo postopke pred nacionalnimi upravnimi odbori, ki odločajo o pritožbah v skladu z nacionalnim pravom, ali postopkovna pravila, ki urejajo vlaganje tožb v glavni stvari (ali ničnostnih tožb) pred upravnimi sodišči?

   (b) Ali je obveznost osebne navzočnosti (ali pošiljanja potrdila iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019 v primerih, v katerih je to določeno) združljiva z načelom učinkovitosti prava Unije, zlasti z učinkovitim uveljavljanjem pravice do učinkovitega pravnega sredstva? V zvezi s tem se zastavlja tudi vprašanje, ali je pomembno, prvič, da domneva o nepravilnem uveljavljanju pravice do pritožbe iz člena 97(2) zakona št. 4636/2019 ustreza spoznanjem, ki izhajajo iz splošnih izkušenj, in drugič, da je v okviru obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito (na prvi stopnji) enako ravnanje podlaga za domnevo o tihem umiku in ne za zavrnitev prošnje kot očitno neutemeljene.“

25. Sodišču sta pisna stališča predložili grška vlada in Evropska komisija.

IV. Presoja

A. Uvodni razmislek glede opredelitve neodvisnih odborov za pritožbe kot „sodišče“

26. Vprašanje predložitvenega sodišča se nanaša na nacionalno zakonodajo, s katero je bil prenesen člen 46 Direktive 2013/32, ki določa pritožbeni postopek zoper odločbe organa za presojo.[8]

27. Člen 46(1)(a) določa, da morajo države članice zagotoviti, da imajo prosilci za azil pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, zlasti zoper odločbe, izdane v zvezi z njihovo prošnjo za mednarodno zaščito.

28. V uvodni izjavi 50 Direktive 2013/32 je navedeno, da ta odraža osnovno načelo prava Unije, v skladu s katerim med drugim velja, da mora biti zoper odločbe, izdane v zvezi s prošnjo za mednarodno zaščito, na razpolago učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem.

29. Iz tega sledi, da je treba pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 46 uveljavljati pred „sodiščem“.

30. Na podlagi nacionalne zakonodaje, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, so bili ustanovljeni neodvisni odbori za pritožbe, ki so pristojni za obravnavo pritožb prosilcev za mednarodno zaščito ter ki morajo pravno in vsebinsko pregledati odločbe o zavrnitvi prošenj na prvi stopnji.[9]

[7] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008 L 348, str. 98).

[8] Člen 2, točka (f), Direktive 2013/32 opredeljuje „organ za presojo“ kot kateri koli parasodni ali upravni organ v državi članici, ki je odgovoren za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito in je pristojen izdajati odločbe na prvi stopnji v takih primerih.

[9] Glej točko 3 teh sklepnih predlogov.

31. Preden se lotim obravnave specifičnih elementov nacionalne zakonodaje glede na člen 46 Direktive 2013/32, menim, da je pomembno opredeliti, ali je mogoče neodvisne odbore za pritožbe šteti za „sodišča“ v smislu odstavka 1 navedenega člena, da se zagotovi pravica do učinkovitega pravnega sredstva. [10]

32. Pri ugotavljanju, ali je organ „sodišče“ za namene izvrševanja pravice do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbo, izdano v zvezi s prošnjo za mednarodno zaščito, se je Sodišče sklicevalo na ista merila kot so bila razvita v okviru ugotavljanja, ali je organ, ki vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU. [11]

33. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča glede tega vprašanja, ki je izključno vprašanje prava Unije, Sodišče upošteva številne dejavnike, kot so med drugim zakonska podlaga tega organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove jurisdikcije, kontradiktornost njegovega postopka, uporaba pravnih pravil organa in njegova neodvisnost. [12]

34. Podrobneje, v sodbi v zadevi D. in A. je Sodišče obravnavalo vprašanje, ali Refugee Appeals Tribunal (Irska) izpolnjuje zgoraj navedena merila, ter ugotovil, da zadevni nacionalni pravni sistem v navedeni zadevi zagotavlja učinkovito pravno sredstvo prosilcem za azil. V zvezi s tem je Sodišče zlasti upoštevalo dejstvo, da je mogoče odločbo Refugee Appeals Tribunal izpodbijati pri High Court (višje sodišče, Irska). [13]

35. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče izčrpno pojasnjuje procesna jamstva, ki jih zagotavlja nacionalna zakonodaja, na podlagi katere so bili ustanovljeni neodvisni odbori za pritožbe, in sicer zakon 4375/2016. Predložitveno sodišče meni, da navedeni odbori izpolnjujejo vsa merila iz točke 33 teh sklepnih predlogov, da se lahko štejejo za „sodišče“.

36. V spisu, s katerim razpolaga Sodišče, nič ne kaže na to, da bi bilo treba podvomiti v izpolnjevanje navedenih meril.

37. Zlasti glede merila neodvisnosti predložitveno sodišče pojasnjuje, da so v preambuli k zakonu št. 4375/2016 neodvisni odbori za pritožbe kategorizirani kot „parasodni“ organi, ki jih v glavnem sestavljajo sodniki in katerih člani so osebno in funkcionalno neodvisni. [14] Prav tako poudarja, da so odločbe navedenih odborov predmet sodnega nadzora s strani rednih upravnih sodišč. Predložitveno sodišče zato ugotavlja, da čeprav neodvisni odbori za pritožbe niso sodišča v smislu Syntagma (ustava, Grčija) ustave, pa so kljub temu odbori, ki izvajajo sodno oblast v smislu člena 89(2) Syntagma (ustava, Grčija). [15]

38. Na podlagi navedenega menim, da nič ne kaže na to, da se neodvisni odbori za pritožbe ne bi mogli kategorizirati za „sodišča“ v smislu člena 46 Direktive 2013/32.

[10] Če zadevnega organa ni mogoče kategorizirati kot „sodišče“ v smislu člena 46(1), ni treba obravnavati specifičnih vidikov pravnega sredstva iz nacionalne zakonodaje.

[11] Glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 2013, D. in A. (C-175/11, EU:C:2013:45, točka 83). V navedeni sodbi je Sodišče razlagalo predhodnik člena 46 Direktive 2013/32, in sicer člen 39(1)(a) Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13). Navedena določba ureja pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred „sodiščem“. V prvem stavku uvodne izjave 27 Direktive 2005/85 je navedeno, da je zoper odločbe, ki so izdane med drugim v zvezi s prošnjami za azil, na razpolago učinkovito pravno sredstvo pred *„sodiščem države članice v smislu člena [267 PDEU]“* (moj poudarek).

[12] Sodba z dne 7. maja 2024, NADA in drugi (C-115/22, EU:C:2024:384, točka 35 in navedena sodna praksa).

[13] Sodba z dne 31. januarja 2013, D. in A. (C-175/11, EU:C:2013:45, točka 103).

[14] Navajam, da so po spremembi člena 5 zakona št. 4375/2016sedaj vsi člani neodvisnega odbora za pritožbe sodniki.

[15] Glej sodbo Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija) (plenarno) št. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, točka 14.

B. Vprašanji za predhodno odločanje

39. Z obema predloženima vprašanjema, ki ju je ustrezno obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 46 Direktive 2013/32 v zvezi z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti ter členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primeru, da prosilec za mednarodno zaščito ne izpolni procesne obveznosti osebne navzočnosti na naroku pred organom, ki obravnava njegovo pritožbo zoper odločbo o njegovi prošnji, določa domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena in da jo je treba zavrniti kot očitno neutemeljeno, brez vsebinske obravnave zadeve.

40. Nacionalna zakonodaja, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, določa obveznost prosilca za mednarodno zaščito, da mora biti osebno navzoč na naroku pri organu, ki obravnava njegovo pritožbo, torej pri neodvisnih odborih za pritožbe. Iz predložitvene odločbe izhaja, da obveznost osebne navzočnosti pri navedenih odborih ne pomeni, da bo navedeni odbor prosilca zaslišal.

41. Nacionalna zakonodaja določa nekaj izjem od obveznosti osebne navzočnosti, in sicer če prosilec biva v sprejemnem ali namestitvenem centru oziroma če mu je bila izrečena omejitev gibanja. V navedenih primerih se obveznost osebne navzočnosti nadomesti z obveznostjo zastopanja po odvetniku oziroma s predložitvijo potrdila v skladu z navedeno zakonodajo. Nadalje, obveznost osebne navzočnosti se zadrži v primeru višje sile, na primer hude bolezni ali hude telesne invalidnosti ali nepremostljivih okoliščin.[16] Velja torej, razen v navedenih izjemah, da če prosilec ne izpolni obveznosti osebne navzočnosti, nacionalna zakonodaja vzpostavlja domnevo, da je bila pritožba vložena nepravilno in zgolj z namenom odložitve ali onemogočanja izvršitve prejšnje ali skorajšnje odločbe o izgonu ali odstranitvi prosilca. Posledica navedene domneve je, da se pritožba zavrne kot očitno neutemeljena, brez vsebinske presoje.

42. Člen 46 Direktive 2013/32 se v skladu s svojim naslovom nanaša na pravico prosilcev za mednarodno zaščito do učinkovitega pravnega sredstva. Člen 46(1) navedene direktive zagotavlja navedeno pravico prosilcem, kadar ti izpodbijajo odločbe, izdane v zvezi s svojo prošnjo, vključno z odločbo, v kateri se ugotovi, da je prošnja neutemeljena.

43. Člen 46(3) te direktive opredeljuje obseg pravice do učinkovitega pravnega sredstva, pri čemer določa, da morajo države članice, ki jih ta direktiva zavezuje, zagotoviti, da sodišče, pri katerem se izpodbija odločba o prošnji za mednarodno zaščito, izvede „podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu z Direktivo [2011/95]“, vsaj v pritožbenih postopkih pred sodiščem prve stopnje.[17]

44. Poleg tega je treba opozoriti, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba značilnosti pravnega sredstva, ki je določeno v členu 46 Direktive 2013/32, določiti na način, ki je v skladu s členom 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva. Člen 47 Listine je dovolj sam po sebi in ga ni treba pojasnjevati z določbami prava Unije ali nacionalnega prava, da bi se posameznikom podelila pravica, na katero se lahko sklicujejo. Torej ne more veljati drugače za člen 46(3) navedene direktive v povezavi s členom 47 Listine.[18]

[16] V takih primerih se obveznost osebne navzočnosti zadrži, dokler trajajo zadevne okoliščine. Grška vlada je predložila zadevno določbo, in sicer drugi pododstavek člena 78(3) zakona št. 4636/2019.

[17] Sodba z dne 4. oktobra 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, točka 85).

[18] Sodba z dne 4. oktobra 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, točka 86).

45. Nazadnje, člen 46(4) Direktive 2013/32 državam članicam prepušča, da določijo potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilcev za mednarodno zaščito do učinkovitega pravnega sredstva. [19]

46. Navesti je treba, da člen 46 ne določa obveznosti prosilcev, da morajo biti osebno navzoči pred sodiščem, ki je pristojno za obravnavo njihove pritožbe. Vendar pa člen 46(4) državam članicam daje diskrecijo, da določijo potrebna pravila za izvrševanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva prosilcev za mednarodno zaščito, ki lahko vključuje tako procesno obveznost.

47. Čeprav se Komisija in grška vlada glede navedenega strinjata, pa se njuni stališči razlikujeta glede vprašanja, ali člen 46 državam članicam omogoča določiti specifične posledice, kot so določene v nacionalni zakonodaji za primer kršitve obveznosti osebne navzočnosti, in sicer domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena, ter zavrnitev pritožbe kot očitno neutemeljene, brez vsebinske presoje.

48. Komisija v bistvu trdi, da so take posledice v nasprotju s členom 46(3) Direktive 2013/32. Komisija tudi trdi, da je zavrnitev pritožbe kot očitno neutemeljene, brez vsebinske presoje, v nasprotju s členoma 13 in 18 Direktive 2011/95. Trdi, da iz navedenih določb izhaja, da morajo države članice prosilcu priznati status begunca ali status subsidiarne zaščite, če je do takega statusa upravičen na podlagi navedene direktive. Države članice nimajo diskrecije, da zavrnejo priznanje takega statusa, ker prosilec ni bil osebno navzoč na dan obravnave svoje pritožbe.

49. V nasprotju s tem pa grška vlada v bistvu trdi, da domneva iz nacionalne zakonodaje, da je bila pritožba nepravilno vložena, posledica česar je, da jo je treba zavrniti kot očitno neutemeljeno, če prosilec ni osebno navzoč, temelji na členu 46(11) Direktive 2013/32. Navedena vlada trdi, da iz zadnjenavedene določbe izhaja, da lahko države članice določijo ne le pogoje, na podlagi katerih je mogoče domnevati, da je prosilec implicitno umaknil svoje pravno sredstvo ali od njega odstopil, ampak tudi pravila glede postopka, ki se v takem primeru uporabi.

50. Pri analizi navedenih stališč bom najprej obravnavala vprašanje, ali lahko države članice določijo domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena, nato pa bom obravnavala še domnevo iz nacionalne zakonodaje, ki se uporablja.

1. Možnost držav članic, da določijo domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena

51. Najprej, iz člena 46(3) Direktive 2013/32 izhaja, da mora sodišče, ki obravnava pritožbo, vsaj v pritožbenih postopkih pred sodiščem prve stopnje opraviti podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, ki jo zahteva navedena določba. [20]

52. Vendar pa je treba člen 46(3) razlagati v skladu s členom 46(4) in členom 46(11).

[19] Sodba z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – Rok za začetek postopka) (C-651/19, EU:C:2020:681, točka 33).

[20] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 44).

53. Kot je navedeno zgoraj,[21] iz člena 46(4) izhaja, da lahko države članice določijo pravila za uveljavljanje pravnega sredstva , ki lahko vključuje obveznost osebne navzočnosti. Možnost države članice, da določi roke ali druga potrebna pravila, v skladu s katerimi mora prosilec uporabiti svoje pravno sredstvo, pomeni tudi možnost opredelitve posledic neupoštevanja navedenih rokov ali drugih pravil.

54. Drugič, člen 46(11) Direktive 2013/32 državam članicam omogoča opredelitev pogojev, na podlagi katerih je mogoče domnevati, da je prosilec „implicitno umaknil pravno sredstvo [...] ali od njega odstopil, skupaj s postopkovnimi pravili, ki jih je pri tem treba upoštevati“.

55. Za razlago navedene določbe je pomembno najprej pojasniti upoštevnost člena 28(1) in člena 32 Direktive 2013/32. Člen 28(1) določa postopek, ki ga je treba upoštevati v primeru implicitnega umika prošnje ali odstopa od nje. V takem primeru morajo države članice zagotoviti, da organ za presojo sprejme sklep o prekinitvi postopka ali, če na podlagi ustrezne vsebinske preučitve prošnje šteje, da je prošnja neutemeljena, odločbo o zavrnitvi prošnje. Člen 32(1) določa, da lahko države članice štejejo prošnjo za neutemeljeno le, če je organ za presojo ugotovil, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za mednarodno zaščito na podlagi Direktive 2011/95.

56. Člen 32(2) določa, da v primerih neutemeljenih prošenj, za katere se uporablja katera koli od okoliščin, ki so naštete v členu 31(8) (vključno, če je prosilec podal prošnjo samo zaradi tega, da bi odložil ali onemogočil izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe, na podlagi katere bi moral biti odstranjen;[22]), lahko države članice prošnjo štejejo tudi za očitno neutemeljeno, če jo kot tako predvideva nacionalna zakonodaja.

57. Vendar pa, kot v bistvu navajata grška vlada in Komisija, se člen 28(1) in člen 32 Direktive 2013/32 nanašata na postopek obravnave prošnje *v prvostopenjskem postopku s strani organa za presojo*. Člen 46 pa se nanaša na *pritožbeni postopek pred sodiščem* zoper odločbo organa za presojo. Navedena postopka se razlikujeta.

58. Pravila iz Direktive 2013/32 glede očitno neutemeljenih prošenj in domnev, ki se ugotavljajo pred organom za presojo, se torej ne nanašajo na sodne postopke. To izhaja tudi iz dejstva, da člen 46 ne vsebuje nobenega sklica na člen 28(1) in člen 32. V pritožbenem postopku pred sodiščem člen 46(11) državam članicam omogoča določitev domneve, da je prosilec implicitno umaknil svoje pravno sredstvo oziroma od njega odstopil, pogojev za navedeno domnevo in postopkovnih pravil, ki jih je treba upoštevati.

59. Po tem pojasnilu je naslednje vprašanje, ali lahko država članica določi domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena zgolj z namenom, da se odloži ali onemogoči izvršitev prejšnje odločbe o njegovi odstranitvi. Res je, da člen 46(11) take domneve specifično ne omenja, vendar to ne pomeni, da države članice ne morejo določiti domnev, ki imajo podobne cilje kot domneva implicitnega umika pravnega sredstva oziroma odstopa od njega. Kot v bistvu navaja grška vlada, je namen domneve o nepravilni vložitvi pritožbe zagotoviti, da se prošnje za mednarodno zaščito obravnavajo hitro, ter zagotoviti učinkovitost sodnega sistema, da se lahko ta osredotoči na

[21] Točka 44 teh sklepnih predlogov.

[22] Glej člen 31(8)(g) Direktive 2013/32.

prosilce s pristnim interesom za izid svoje pritožbe. Nemotena in učinkovita obravnava prošenj za mednarodno zaščito ter hitra obravnava prošenj so v interesu držav članic in prosilcev za tako zaščito. [23]

60. Domneva implicitnega umika oziroma odstopa lahko torej vključuje tudi domnevo, da je bila pritožba napačno vložena, če tako določa nacionalno pravo. V skladu s členom 46(11) lahko države članice nato opredelijo pogoje za učinkovanje navedene domneve ter zadevna procesna pravila.

61. V zvezi s tem je torej, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, ob neobstoju pravil Unije na tem področju stvar nacionalnega pravnega reda vsake države članice, da na podlagi načela procesne avtonomije določi postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi pred sodišči, s katerimi se zagotavlja varstvo pravic upravičencev, vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije (načelo učinkovitosti). [24]

62. Poleg tega v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 4 zgoraj, velja, da morajo biti pogoji, na podlagi katerih taka domneva učinkuje, in postopkovna pravila, ki jih je pri tem treba upoštevati, določeni v skladu s členom 47 Listine.

63. Na podlagi navedenih razmislekov bom torej analizirala zadevno domnevo iz nacionalne zakonodaje.

2. Domneva, določena v nacionalni zakonodaji, analizirana glede na načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter glede na člen 47 Listine

64. V obravnavani zadevi je potrebni in zadostni pogoj za učinkovanje domneve, da je bila pritožba nepravilno vložena, osebna nenavzočnost prosilca pri odgovornem neodvisnem odboru za pritožbe. [25] Postopek, ki se uporablja v takem primeru, je zavrnitev pritožbe kot očitno neutemeljene, brez njene vsebinske presoje, ter izrek ukrepa vrnitve brez možnosti prostovoljnega odhoda iz države.

65. Iz zgoraj navedenih razmislekov izhaja, da pogoji za učinkovanje domneve, da je bila pritožba nepravilno vložena, ter postopkovna pravila, ki jih je treba pri tem upoštevati, spadajo na področje procesne avtonomije držav članic, ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti ter ob upoštevanju člena 47 Listine. [26]

66. Prvič, v zvezi z načelom enakovrednosti iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se za spoštovanje tega načela zahteva enako obravnavanje pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, in podobnih pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi prava Unije. [27]

[23] Glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – Rok za začetek postopka) (C-651/19, EU:C:2020:681, točki 54 in 55).

[24] Sodba z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – Rok za začetek postopka) (C-651/19, EU:C:2020:681, točka 34).

[25] Razen če se uporablja katera od izjem iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019.

[26] Glej točke od 60 do 62 zgoraj.

[27] Sodba z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – Rok za začetek postopka) (C-651/19, EU:C:2020:681, točka 36).

67. Tako je treba na eni strani identificirati primerljive postopke ali pravna sredstva in na drugi strani ugotoviti, ali se pravna sredstva, ki temeljijo na nacionalnem pravu, obravnavajo ugodneje od primerljivih pravnih sredstev, ki se nanašajo na varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije. [28]

68. V zvezi s primerljivostjo pravnih sredstev mora nacionalno sodišče, ki neposredno pozna podrobna postopkovna pravila, ki se uporabijo, preveriti, ali sta si zadevni pravni sredstvi podobni po predmetu, podlagi in bistvenih elementih. [29]

69. V zvezi s primerljivo obravnavo pravnih sredstev je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali je neka nacionalna procesna določba v zvezi s pravnimi sredstvi, ki temeljijo na pravu Unije, manj ugodna od določb v zvezi s primerljivimi pravnimi sredstvi po nacionalnem pravu, preizkusiti ob upoštevanju položaja zadevnih pravil v celotnem postopku, poteka tega postopka in posebnosti teh pravil pred različnimi nacionalnimi organi. [30]

70. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba postopek pred neodvisnim odborom za pritožbe, primerjati s postopkom pred upravnimi organi, ki obravnavajo upravno pritožbo, ali z procesnimi pravili, ki urejajo pritožbo ali ničnostno tožbo pred upravnim sodiščem. Predložitveno sodišče navaja, da v navedenih drugih pritožbah ali pravnih sredstvih osebna navzočnost prosilca ni obvezna in je možno zastopanje po odvetniku.

71. Grška vlada navaja, da je pritožba pred neodvisnimi odbori za pritožbe specifična, saj je namenjena le prosilcem za mednarodno pomoč, zato zadevnega postopka ni mogoče primerjati z drugimi postopki pred upravnimi organi ali drugimi sodnimi organi. Navedena vlada tudi navaja, da cilj zahteve glede osebne navzočnosti ni enak cilju pravil, ki omogočajo zastopanje prosilca po odvetniku. Cilj zahteve glede osebne navzočnosti je dokazati fizično navzočnost prosilca na ozemlju države.

72. Nacionalno sodišče mora sicer presoditi o primerljivosti in podobni obravnavi pravnih sredstev, navesti pa je treba, da je pritožbo pri neodvisnih odborih za pritožbe mogoče vložiti le na sedežu teh odborov , ki je v Atenah. Postopkovno obveznost glede navzočnosti je mogoče izpolniti le z navzočnostjo pred navedenimi odbori. Zdi se, da obveznost prosilca, da se mora osebno zglasiti izključno pred enim sodiščem v glavnem mestu države, ni določena v nobenem drugem upravnem ali sodnem postopku, kar pa mora nacionalno sodišče še preveriti. S posebnostjo pritožbenega postopka v primeru prosilcev za mednarodno zaščito, na katero se sklicuje grška vlada, torej ni mogoče pojasniti razloga, zakaj je obveznost osebne navzočnosti mogoče izpolniti le pred enim sodiščem v glavnem mestu države. Nacionalno sodišče lahko torej tudi s tega vidika presodi, ali so pravna sredstva primerljiva, da se ugotovi, ali je spoštovano načelo enakovrednosti.

73. Drugič, kar zadeva spoštovanje pogoja, ki je neločljivo povezan načelom učinkovitosti glede nacionalne zakonodaje, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in

[28] Prav tam, točka 37.

[29] Prav tam, točka 38.

[30] Prav tam, točka 39.

njegovih posebnosti kot celote pred različnimi nacionalnimi organi. S tega vidika je treba med drugim glede na primer upoštevati varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka. [31]

74. Iz predložitvene odločbe in navedb grške vlade jasno izhaja, da so razlogi za obvezno osebno navzočnost prosilca povezani, prvič, z zagotavljanjem, da imajo prosilci, ki vložijo pritožbo, pristen interes za izid pritožbe in so še na ozemlju države, ko se pritožba obravnava. Grška vlada trdi, natančneje, da je cilj prosilcem preprečiti izbiranje najugodnejše azilne ureditve. Drugič, navedeni razlogi se, splošneje, nanašajo na učinkovito izvajanje sodne oblasti, da se zagotovi, da nepravilno vložene pritožbe ne ovirajo učinkovite obravnave pristnih pritožb.

75. Iz zgornjih navedb izhaja, da so države članice upravičene prizadevati si, da imajo prosilci pristen interes za izid pritožbe. [32]

76. Vendar pa sporno nacionalno pravilo določa domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena, zgolj zato, ker prosilec ni bil osebno navzoč pred sodiščem, ki obravnava pritožbo, pri tem pa ni zagotovljeno, da imajo prosilci dejansko možnost izpolniti navedeno zahtevo.

77. V predložitveni odločbi je navedeno, da imajo neodvisni odbori za pritožbe sedež v glavnem mestu države, v Atenah. Prosilec, ki ne prebiva v Atenah (razen če se uporablja ena od izjem iz navedene zakonodaje), mora na svoje stroške odpotovati na sedež teh odborov zgolj zaradi izpolnitve zahteve glede navzočnosti in ne, da bi bil zaslišan. Iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, nikakor ni razvidno, da se prosilcem zagotovijo sredstva za potne stroške oziroma da se jim navedeni stroški povrnejo. Za prosilca za mednarodno zaščito so lahko potni stroški od kraja bivanja v glavno mesto [33] in stroški nastanitve v Atenah precejšnji. Poleg tega razen v primerih izjem iz nacionalne zakonodaje [34] in v primeru višje sile [35] nacionalna zakonodaja ne omogoča drugih načinov, na katere lahko prosilec dokaže, da je na ozemlju Grčije in ohranja interes za izid pritožbe.

78. V navedenih pogojih prosilec, ki se zaradi finančnih težav ne zglasi osebno pri odgovornem neodvisnem odboru za pritožbe, nosi hude posledice domneve, da je bila pritožba nepravilno vložena, čeprav razlogi, zakaj se naroka ni osebno udeležil, niso povezani z nepravilno uporabo pravnega sredstva.

79. Poleg tega lahko prosilci, za katere se uporabljajo izjeme iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019, svojo navzočnost dokažejo na druge načine.

80. Grška vlada pojasnjuje, da za prosilce, za katere se uporabljajo navedene izjeme, ne velja obveznost osebne navzočnosti in da se navedena obveznost nadomesti z obveznostjo predložiti potrdilo v skladu z zakonodajo. Vendar pa menim, da to ni zadostno pojasnilo, zakaj prosilcem, ki se morajo osebno zglasiti, ni omogočeno uporabiti alternativnih načinov dokazovanja svoje navzočnosti na ozemlju Grčije in pristnosti pritožbe.

[31] Sodba z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – Rok za začetek postopka) (C-651/19, EU:C:2020:681, točka 42 in navedena sodna praksa).

[32] Glej točko 9 teh sklepnih predlogov

[33] Razdalje so lahko precejšnje; v primeru prosilca v postopku v glavni stvari, ki biva v Solunu, je razdalja do Aten približno 500 km.

[34] Točka 6 teh sklepnih predlogov.

[35] Obveznost osebne navzočnosti se zadrži, dokler trajajo okoliščine višje sile.

81. Izjeme iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019 kažejo, da obstajajo drugi načini, kako lahko prosilec dokaže svojo navzočnost v državi, na primer zglasitev pri uradnem organu (na primer na policijski postaji ali pri drugem organu ali pri bližnjem sodnem organu) v kraju svojega bivališča.

82. Iz predložitvene odločbe nadalje izhaja, da obveznost osebne navzočnosti ni ustrezen način za zagotavljanje, da prosilec pritožbe ni vložil zgolj z namenom, da se odloži ali onemogoči izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe, na podlagi katere bi moral biti odstranjen. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da je treba upoštevati dejstvo, da neodvisni odbori za pritožbe odločitev ne sprejemajo še isti dan in da osebna navzočnost prosilca ne olajša izvršitve ukrepa vrnitve, če bi bila pritožba zavrnjena.

83. V navedenih okoliščinah se zdi, da domneva, da je prosilec, ki se na naroku ne zglasi osebno, nepravilno vložil pritožbo, pri čemer niso omogočeni drugi načini dokazovanja njegove navzočnosti na ozemlju države in niso zagotovljena materialna sredstva, ki bi mu omogočila izpolnitev zahteve glede osebne navzočnosti, čezmerno otežuje uporabo pravnega sredstva.

84. Zdi se torej, da zadevno procesno pravilo ni skladno z načelom učinkovitosti.

85. Nadalje, sprejetje domneve, da je bila pritožba nepravilno vložena, in njena zavrnitev kot očitno neutemeljene, bi lahko pomenila poseg v pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine. V zvezi s tem je treba spomniti, da je načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, sestavljeno iz različnih elementov, zlasti iz pravice do dostopa do sodišč. [36]

86. Vendar v skladu z ustaljeno prakso Sodišča temeljne pravice, kot je pravica do dostopa do sodišča, ne pomenijo absolutnih upravičenj, ampak so lahko omejene, če te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki se uresničujejo z zadevnim ukrepom, in če glede na želeni cilj ne pomenijo pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi ogrožal samo bistvo tako zagotovljenih pravic. [37]

87. V obravnavani zadevi, kot je bilo že navedeno, [38] je cilj domneve iz nacionalne zakonodaje zagotoviti, da so prosilci za mednarodno zaščito na ozemlju države in da ohranijo pristen interes za izid pritožbe, splošneje pa, da se zagotovi učinkovitost in hitrost sodnih postopkov za vse prosilce za mednarodno zaščito.

88. Vendar pa se glede na celoten postopek in vse upoštevne okoliščine, navedene zgoraj, [39] določitev domneve, da je bila pritožba nepravilno vložena, če ni izpolnjena obveznost osebne navzočnosti prosilca, zdi nesorazmerna glede na zasledovane cilje. Prosilci za mednarodno zaščito, ki ne bivajo v glavnem mestu države, ne prejmejo materialnih sredstev, ki bi jim omogočila potovanje na sedež neodvisnih odborov za pritožbe, ki je v navedenem glavnem mestu, da bi tako izpolnili zahtevo glede osebne navzočnosti. Nadalje, če se zanje ne uporablja ena od izjem, ki so omejeno določene v nacionalni zakonodaji, prosilci nimajo na voljo drugih možnosti dokazovanja svoje prisotnosti na ozemlju države ter pristnosti svoje pritožbe. V navedenih okoliščinah določitev domneve, da je bila pritožba nepravilno vložena, ker ni bila

[36] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 32).

[37] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 38).

[38] Glej točko 74 in 75 teh sklepnih predlogov.

[39] Točke od 76 do 82 teh sklepnih predlogov.

izpolnjena obveznost osebne navzočnosti, nesorazmerno vpliva na tiste prosilce za mednarodno zaščito, ki so v finančnih težavah oziroma ki se naroka ne morejo udeležiti iz drugih razlogov.[40]

89. Zdi se torej, da sta v primeru prosilcev za mednarodno zaščito pravica dostopa do sodišča in pravica do učinkovitega pravnega sredstva nesorazmerno omejeni.

90. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da je treba člen 46 Direktive 2013/32 v povezavi z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti ter členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primeru, da prosilec za mednarodno zaščito ne izpolni procesne obveznosti glede osebne navzočnosti pred organom, ki obravnava njegovo pritožbo zoper odločbo glede njegove prošnje, določa domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena in da se brez vsebinske presoje zavrne kot očitno neutemeljena, v delu, v katerem navedena zakonodaja ne omogoča alternativnih načinov, na katere lahko prosilec dokaže svojo navzočnost na ozemlju države.

V. Predlog

91. Na podlagi zgoraj navedenega predlagam, naj Sodišče na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija), odgovori:

člen 46 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti ter členom 47 Listine

je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primeru, da prosilec za mednarodno zaščito ne izpolni procesne obveznosti glede osebne navzočnosti pred organom, ki obravnava njegovo pritožbo zoper odločbo glede njegove prošnje, določa domnevo, da je bila pritožba nepravilno vložena in da se brez vsebinske presoje zavrne kot očitno neutemeljena, v delu, v katerem navedena zakonodaja ne omogoča alternativnih načinov, na katere lahko prosilec dokaže svojo navzočnost na ozemlju države.

[40] V kolikor navedene težave ne pomenijo višje sile, kar pa mora prosilec dokazati.