Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 6 februari 2025 [1]

Mål C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
mot
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(begäran om förhandsavgörande från Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans, Thessaloniki, Grekland))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Internationellt skydd – Direktiv 2013/32 – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Artikel 46 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Full omprövning och prövning av det aktuella överklagandet – Beslut att avvisa överklagandet utan prövning i sak – Underlåtenhet av sökanden att inställa sig personligen under prövningen av hans överklagande inför den ansvariga myndigheten”

I. Inledning

1. Förevarande mål gäller rätten till ett effektivt rättsmedel för sökande av internationellt skydd i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32/EU [2] mot ett beslut om avslag på deras ansökan. Mer specifikt ger målet upphov till frågan om den bestämmelsen utgör hinder för nationell lagstiftning som fastställer en presumtion om att en sökande som inte inställer sig personligen inför den domstol eller tribunal som prövar hans eller hennes överklagande har ingett överklagandet på ett otillbörligt sätt, vilket leder till att det avvisas som uppenbart ogrundat utan att prövas i sak.

[1] Originalspråk: engelska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Det överensstämmer inte med det verkliga namnet på någon av parterna i målet.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) (EUT L 180, 2013, s. 60).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

2. Kapitel V i direktiv 2013/32, med rubriken ”Överklagande”, består av en artikel, nämligen artikel 46. Den artikeln, med rubriken ”Rätten till ett effektivt rättsmedel”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut

i) att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd,

[…]

3. I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU,[3] åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.

4. Medlemsstaterna ska fastställa skäliga tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel enligt punkt 1. Tidsfristerna får inte göra detta omöjligt eller orimligt svårt.

[…]

11. Medlemsstaterna får även i nationell lagstiftning fastställa under vilka förhållanden det kan anses att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel enligt punkt 1, tillsammans med regler om det förfarande som ska följas.”

B. Nationell rätt

1. Lag 4375/2016

3. Genom artikel 4.1 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 (lag nr 4375/2016 om organisation och funktion av en asyltjänst, överklagandenämnd och av en mottagnings- och identifikationstjänst, samt om inrättande av Generalsekretariatet för mottagning och anpassning av den grekiska lagstiftningen till bestämmelserna i [direktiv 2013/32], bestämmelser om sysselsättning för

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

personer som beviljats internationellt skydd och andra bestämmelser) (FEK A' 51/3.4.2016), i dess lydelse enligt Nomos 4399/2016 (lag nr 4399/2016) (nedan kallad lag nr 4375/2016) inrättas en oberoende överklagandenämnder. Dessa nämnder har sitt säte i Aten och geografisk jurisdiktion över Grekland.[4] De har behörighet att pröva överklaganden av personer som ansöker om internationellt skydd för att ompröva – i såväl formellt som materiellt hänseende – beslut från Ypiresia Asylou (Asyltjänsten, Grekland) om avslag på deras ansökan i första instans. Antalet nämnder fastställs genom ministerbeslut.

2. 2. Lag 4336/2019

4. Direktiven 2011/95 och 2013/32 införlivades med den nationella rättsordningen genom Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (lag 4636/2019 om internationellt skydd och andra bestämmelser) (nedan kallad lag 4636/2019) (FEK A' 169/1.11.2019), som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet.

5. Enligt artikel 92.1 a i lag 4636/2019 har en sökande av internationellt skydd rätt att inge ett förvaltningsrättsligt överklagande[5] till de oberoende överklagandenämnderna av ett beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd i första instans som ogrundad.

6. Dessutom är sökanden enligt artikel 97.2 i lag 4636/2019 skyldig att inställa sig personligen vid förfaranden inför de oberoende överklagandenämnderna. De enda tillfällen då det inte är nödvändigt att inställa sig personligen anges i artikel 78.3. Det handlar om de situationer då en person som ansöker om internationellt skydd uppehåller sig på en mottagnings- eller inkvarteringsanläggning eller är föremål för en begränsning av den fria rörligheten eller en skyldighet att uppehålla sig på en viss plats. I en sådan situation kan sökanden antingen låta sig företrädas av en advokat eller översända ett intyg undertecknat av föreståndaren vid mottagnings- eller inkvarteringsanläggningen. Om sökanden av internationellt skydd, trots att han eller hon har kallats på vederbörligt sätt, inte inställer sig personligen eller inte översänder det intyg som avses i artikel 78.3 i lag 4636/2019, antas det att sökanden har ingett överklagandet endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut om utvisning eller annat avlägsnande. I ett sådant fall avvisas överklagandet som uppenbart ogrundat.

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

7. Den 28 februari 2019 ingav FO, som är tredjelandsmedborgare, en ansökan om internationellt skydd till Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Regionala asylkontoret på Samos, Grekland). Han uppgav att hans liv var i fara i ursprungslandet.

8. Sedan det hade fastställts att FO hade utsatts för kraftigt fysiskt våld, inställde han sig vid Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Regionala asylkontoret i Thessaloniki, Grekland) den 24 februari 2020. Han uppgav att han var föremål för ett klanbeslut enligt vilket han skulle dödas och lade fram en handling till stöd för sitt påstående.

[4] Det följer av artikel 4.2 i lag 4375/2016 att oberoende överklagandenämnder kan inrättas genom ministerbeslut i andra regioner i Grekland och fastställa deras geografiska jurisdiktion. Det finns dock inget i handlingarna i målet som antyder att ett sådant ministerbeslut ska ha antagits.

[5] På grekiska benämnt ”endikofanis prosfygi” (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. Genom beslut av den 18 maj 2020 avslog det regionala asylkontoret i Thessaloniki FO:s ansökan om internationellt skydd på den grunden att hans påståenden inte ansågs vara trovärdiga. Den handling som han hade lagt fram godtogs inte som bevisning på grund av uppgifternas vaga karaktär och eftersom det var omöjligt att kontrollera dess äkthet.

10. Den 27 augusti 2021 överklagade FO beslutet till den ansvariga oberoende överklagandenämnden. Han informerades då om att överklagandet skulle prövas den 11 oktober 2021. Han upplystes också om att även om han inte kallades till förhandlingen var han skyldig att inställa sig personligen den dag då överklagandet skulle prövas, såvida han inte lagligen uppehöll sig på ett mottagnings- och identifikationscenter eller omfattades av en begränsning av den fria rörligheten eller vistades på en plats utanför regionen Attika (Grekland).

11. FO inställde sig inte personligen inför den aktuella nämnden på dagen för förhandlingen. Efter att det hade fastställts att FO inte uppehöll sig på ett mottagnings- och identifikationscenter, att han inte var föremål för en begränsning av den fria rörligheten och att det inte förelåg force majeure-händelser, beslutade nämnden i fråga att i enlighet med artikel 97.2 i lag 4636/2019 avvisa överklagandet utan prövning i sak, eftersom det var uppenbart ogrundat. Vidare förordnade nämnden om återvändande utan frivillig avresa från landet i enlighet med artikel 22.4 i lag 3907/2011. [6]

12. FO väckte talan om ogiltigförklaring mot den ansvariga oberoende överklagandenämndens beslut vid Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstol i första instans, Thessaloniki, Grekland), som är den hänskjutande domstolen. Han gjorde gällande att överklagandet hade avvisats i strid med lagstiftningen enbart på grund av att han inte hade varit på plats under förhandlingen och utan att det hade gjorts en tillräcklig prövning i sak. Han hade inte kunnat inställa sig vid förhandlingen på grund av ekonomiska svårigheter som hindrade honom från att resa från Thessaloniki, där han bodde, till Aten (Grekland).

13. Den hänskjutande domstolen noterar inledningsvis att syftet med inrättandet av de oberoende överklagandenämnderna var att garantera rätten till ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

14. För att ge nödvändiga förfarandegarantier består dessa nämnder, vilka i motiveringen till lag 4399/2016 beskrivs som ”domstolsliknande organ”, till största delen av domare från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Nämndernas ledamöter är personligt och funktionellt oberoende inom ramen för sitt uppdrag.

15. Dessutom säkerställs principen om opartiskhet, eftersom nämnderna är utomstående i förhållande till de inblandade parterna och inte företräder förvaltningen.

[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 (lag nr 3907/2011 om inrättande av Asyltjänsten och Tjänsten för inledande mottagande, anpassning av den grekiska lagstiftningen till bestämmelserna i direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och andra bestämmelser) (FEK A’ 7/26.1.2011) (nedan kallad lag 3907/2011).

16. De beslut som dessa nämnder fattar om överklaganden av förvaltningsbeslut, efter en ingående prövning av de angripna förvaltningsbesluten i rättsligt och materiellt hänseende och med fullständiga, specifika och konkreta motiveringar, är dessutom bindande för parterna, eftersom de endast kan ogiltigförklaras av domstol, det vill säga genom en talan om ogiltigförklaring vid en förvaltningsdomstol.

17. Mot bakgrund av ovanstående är de oberoende överklagandenämnderna inte domstolar i den mening som avses i Syntagma (den grekiska konstitutionen), men inte desto mindre nämnder som utövar dömande befogenheter i enlighet med artikel 89.2 i Syntagma (den grekiska konstitutionen).

18. Den hänskjutande domstolen noterar att direktiv 2013/32 inte innehåller några särskilda bestämmelser om att sökandena ska inställa sig inför det organ som prövar ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 46 i direktivet, eller om konsekvenserna av att inte fullgöra denna processuella skyldighet. Slutsatsen kan därför dras att skyldigheten att inställa sig personligen i enlighet med nationell lagstiftning och bestämmelsen om att överklagandet ska avvisas eftersom det är uppenbart ogrundat, för det fall denna skyldighet inte fullgörs, omfattas av principen om medlemsstaternas processuella autonomi, dock med förbehåll för likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

19. När det gäller likvärdighetsprincipen önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om det aktuella förfarandet ska likställas med förfaranden inför andra förvaltningsmyndigheter som prövar förvaltningsrättsliga överklaganden, eller med det förfarande som är tillämpligt på överklaganden av själva sakfrågan eller talan om ogiltigförklaring vid en förvaltningsdomstol. I sådana andra förvaltningsförfaranden eller rättsliga förfaranden är det inte obligatoriskt att inställa sig personligen, och en advokat kan företräda sökanden.

20. Beträffande effektivitetsprincipen noterar den hänskjutande domstolen att det kan hävdas att artikel 97.2 i lag 4636/2019 är motiverad av att förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd ska genomföras på ett ordnat och snabbt sätt. Kravet som föreskrivs i den artikeln säkerställer att sökande av internationellt skydd fortfarande har intresse av resultatet av överklagandet och är fortsatt kvar på grekiskt territorium.

21. Å andra sidan kan det också hävdas att ovannämnda bestämmelse gör det omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten. Först och främst åläggs de personer som ansöker om internationellt skydd en oproportionerlig börda, eftersom de (om de inte omfattas av något av undantagen i artikel 78.3 i lag 4636/2019) är skyldiga att inställa sig på de oberoende överklagandenämndernas kontor i Aten enbart för att intyga sin närvaro och inte för att yttra sig. En advokat eller annan bemyndigad person kan inte företräda sökandena i detta syfte. Enligt bestämmelsen medför bristande uppfyllelse av detta processuella krav vidare en presumtion om att överklagandet gjorts på ett otillbörligt sätt och att det därför ska avvisas såsom uppenbart ogrundat.

22. Den hänskjutande domstolen noterar också att det föreskrivs i direktiv 2013/32 att underlåtenhet att fullgöra kommunikationsskyldigheterna kan leda till en presumtion om att ansökan återkallats, men inte att den ska avslås som ogrundad. Ett sådant avslag förutsätter att ansökan först prövas. Den hänskjutande domstolen påpekar också att avslag på en ansökan som uppenbart ogrundad får allvarliga följder, nämligen uteslutande av en tidsfrist för frivillig avresa och åläggande av inreseförbud.

23. Slutligen förefaller inte de faktiska grunderna för presumtionen i artikel 97.2 i lag 4636/2019 överensstämma med allmänna erfarenhetssatser eller logik. Underlåtenhet att inställa sig personligen inför den ansvariga oberoende överklagandenämnden kan visserligen bero på skäl som saknar koppling till en föresats att hindra eller försena verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut om utvisning eller avlägsnande av sökanden. Den hänskjutande domstolen noterar emellertid att de relevanta nämnderna inte fattar besluten samma dag, och att närvaron av sökandena av internationellt skydd inför dem på dagen för förhandlingen följaktligen inte underlättar verkställigheten av återvändandebeslutet, för det fall överklagandet avslås.

24. Mot denna bakgrund beslutade Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans, Thessaloniki, Grekland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Kan lagstiftaren mot bakgrund av betydelsen av det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 härleda en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt och således fastställa att överklagandet ska avvisas, eftersom det är uppenbart ogrundat, utan en full omprövning och prövning av det aktuella behovet (vilket även medför att det inte beviljas någon tidsfrist för frivillig avresa i enlighet med artikel 22.4 i lag 3907/2011 och artikel 7 i direktiv 2008/115),[7] på grund av att den person som har ansökt [om internationellt skydd] inte har inställt sig personligen inför den kommitté som har prövat ärendet?

2. a) Om denna fråga anses vara omfattad av principen om medlemsstaternas processuella autonomi, är det då i samband med undersökningen av likvärdighetsprincipen reglerna för förvaltningskommittéförfaranden vid överklaganden som grundar sig på nationell rätt eller de förfarandemässiga reglerna angående överklaganden i sak (eller överklaganden med yrkande om ogiltigförklaring av beslut) vid förvaltningsdomstolar som ska anses utgöra de liknande nationella processuella reglerna?

   b) Är bestämmelsen om skyldigheten att inställa sig personligen (eller att översända det intyg som anges i artikel 78.3 i lag 4636/2019, när detta föreskrivs) förenlig med unionsrättens effektivitetsprincip, och närmare bestämt med det faktiska utövandet av rätten till ett effektivt rättsmedel? Är det i detta sammanhang relevant dels att presumtionen om otillbörligt utövande av rätten att överklaga i enlighet med artikel 97.2 i lag 4636/2019 överensstämmer med allmänna erfarenhetssatser, dels att samma agerande i samband med prövningen (i första instans) av ansökningar om internationellt skydd medför en presumtion om att sökanden tyst har återkallat sin ansökan och inte att ansökan har avslagits, eftersom den är uppenbart ogrundad?”

25. Skriftliga yttranden har inkommit till EU-domstolen från den grekiska regeringen och Europeiska kommissionen.

7 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar om att kategorisera de oberoende överklagandenämnderna som ”domstolar eller tribunaler”

26. Den hänskjutande domstolens frågor rör den nationella lagstiftning som genomför artikel 46 i direktiv 2013/32 och som föreskriver ett förfarande för överklagande av beslut som har fattats av den beslutande myndigheten. [8]

27. I artikel 46.1 a fastställs att medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, i synnerhet mot ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd.

28. I skäl 50 i direktiv 2013/32 anges att en grundläggande princip i unionsrätten återspeglas i det faktum att bland annat beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd är föremål för ett effektivt rättsmedel inför domstol eller tribunal.

29. Härav följer att rätten till ett effektivt rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 ska utövas inför ”en domstol eller tribunal”.

30. Genom den nationella lagstiftning som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen inrättas oberoende överklagandenämnder som är behöriga att pröva överklaganden som ingetts av sökande av internationellt skydd, i syfte att i rättsligt och materiellt hänseende ompröva beslut om avslag i första instans. [9]

31. Innan vi tittar närmare på de specifika delarna av den nationella lagstiftningen mot bakgrund av artikel 46 i direktiv 2013/32, anser jag det viktigt att ta ställning till om de oberoende överklagandenämnderna kan betraktas som domstolar i den mening som avses i punkt 1 i den artikeln, i syfte att garantera rätten till ett effektivt rättsmedel. [10]

32. För att fastställa om ett organ är en domstol när det kommer till utövande av ett effektivt rättsmedel mot ett beslut som har fattats om en ansökan om internationellt skydd, har EU-domstolen hänvisat till samma kriterier som de som tagits fram i samband med fastställande av om ett organ som ställer en begäran om förhandsavgörande är en domstol i enlighet med artikel 267 FEUF. [11]

[8] I artikel 2 f i direktiv 2013/32 definieras ”beslutande myndighet” som en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden.

[9] Se punkt 3 ovan.

[10] Om organet i fråga inte kan anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 46.1, finns det inte något behov av att studera de specifika aspekterna av rättsmedlet i den nationella lagstiftningen.

[11] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 januari 2013, D. och A (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 83). I den domen tolkade EU-domstolen föregångaren till artikel 46 i direktiv 2013/32, nämligen artikel 39.1 a i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13). I den bestämmelsen reglerades rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol. I skäl 27 första meningen i direktiv 2005/85 angavs att beslut som bland annat fattats om en asylansökan ska vara föremål för ett effektivt rättsmedel ”*inför domstol i enlighet med [artikel 267 FEUF]*” (min kursivering).

33. Enligt EU-domstolens fasta praxis gällande denna fråga, vilket är en rent unionsrättslig fråga, beaktar den ett antal omständigheter, bland annat om organet är upprättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler och om det har en oberoende ställning. [12]

34. I målet D. och A. prövade EU-domstolen närmare bestämt om den (irländska) Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstol i utlänningsärenden), uppfyllde ovannämnda kriterier och fann att det nationella rättssystemet i fråga erbjöd asylsökande ett effektivt rättsmedel. EU-domstolen tog i detta avseende särskild hänsyn till att besluten av Refugee Appeals Tribunal (Appellationsdomstol i utlänningsärenden) kunde överklagas till High Court Ireland (Förvaltningsöverdomstolen, Irland). [13]

35. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen utförligt redogjort för de förfarandegarantier som föreskrivs i den nationella lagstiftning som inrättar de oberoende överklagandenämnderna, nämligen lag 4375/2016. Den hänskjutande domstolen anser att dessa nämnder uppfyller samtliga kriterier som avses i punkt 33 ovan för att betraktas som en ”domstol eller tribunal”.

36. Det finns ingenting i handlingarna i målet som ger vid handen att kriterierna inte skulle vara uppfyllda.

37. Vad särskilt gäller kriteriet om oberoende ställning har den hänskjutande domstolen förklarat att de oberoende överklagandenämnderna i ingressen i lag 4375/2016 betecknas som ”domstolsliknande” organ som till största delen består av domare och vars ledamöter är personligt och funktionellt oberoende. [14] Den nationella domstolen framhåller också att nämndernas beslut kan omprövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Samma domstol drar slutsatsen att även om de oberoende överklagandenämnderna inte är domstolar i den mening som avses i Syntagma (den grekiska konstitutionen), är de ändå kommittéer som utövar dömande befogenheter i enlighet med artikel 89.2 i Syntagma (den grekiska konstitutionen). [15]

38. Mot bakgrund av ovanstående saknas det skäl att ifrågasätta de oberoende överklagandenämndernas ställning som domstolar i den mening som avses i artikel 46 i direktiv 2013/32.

B. Prövning av tolkningsfrågorna

39. Den hänskjutande domstolen önskar genom sina två frågor, vilka är lämpliga att pröva tillsammans, i huvudsak få klarhet i om artikel 46 i direktiv 2013/32, jämförd med principerna om likvärdighet och effektivitet samt artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som, i händelse av underlåtenhet av en sökande av internationellt skydd att fullgöra den processuella skyldigheten att inställa sig personligen inför det organ som prövar hans eller hennes överklagande av ett beslut som fattats om hans eller hennes ansökan, fastställer en presumtion om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt och att överklagandet ska avvisas som uppenbart ogrundat utan att prövas i sak.

[12] Dom av den 7 maj 2024, NADA m.fl (C-115/22, EU:C:2024:384, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

[13] Dom av den 31 januari 2013, D. och A (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 103).

[14] Jag noterar att efter ändringen av artikel 5 i lag 4375/2016 genom artikel 47 i lag 4947/2022 är numera samtliga ledamöter av de oberoende besvärskommittéerna domare.

[15] Se dom av Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen, Grekland) (plenum) nr 1580/2021, punkt 14.

40. Den nationella lagstiftning som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen innehåller en skyldighet för sökande av internationellt skydd att inställa sig personligen inför det organ som prövar deras överklagande, nämligen den oberoende överklagandenämnden. Det framgår av beslutet om hänskjutande att skyldigheten att inställa sig personligen inför nämnden inte innebär att nämnden kommer att höra sökanden.

41. Den nationella lagstiftningen fastställer vissa undantag från skyldigheten att inställa sig personligen, nämligen när sökanden uppehåller sig på en mottagnings- eller inkvarteringsanläggning eller är föremål för en begränsning av den fria rörligheten. I dessa fall ersätts skyldigheten att inställa sig personligen av skyldigheten att företrädas av en advokat eller att översända det intyg som föreskrivs i lagstiftningen. Skyldigheten att inställa sig personligen behöver inte heller fullgöras i händelse av force majeure som allvarlig sjukdom eller allvarlig fysisk invaliditet eller oöverstigliga omständigheter. [16] Med undantag för dessa situationer, om en sökande inte fullgör skyldigheten att inställa sig personligen fastställer den nationella lagstiftningen en presumtion om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut att utvisa eller avlägsna sökanden. Följden av denna presumtion är att överklagandet avvisas som uppenbart ogrundat utan att prövas i sak.

42. Artikel 46 i direktiv 2013/32 avser, såsom anges i dess rubrik, rätten till ett effektivt rättsmedel för personer som ansöker om internationellt skydd. Artikel 46.1 i direktivet garanterar denna rätt för sökande när de överklagar beslut som fattats om deras ansökan, bland annat beslut att anse en ansökan vara ogrundad.

43. I artikel 46.3 i samma direktiv anges vad rätten till ett effektivt rättsmedel omfattar. Där preciseras att de medlemsstater som är bundna av direktivet ska se till att den domstol till vilken beslutet angående den ansökan om internationellt skydd i fråga har överklagats gör en ”full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv [2011/95]”, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid en domstol eller tribunal i första instans. [17]

44. Det ska också erinras om att det framgår av EU-domstolens praxis att de egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 måste ha ska fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas. Artikel 47 i stadgan är tillräcklig i sig och behöver inte tydliggöras genom unionsrättsliga eller nationella bestämmelser för att enskilda ska ges en rättighet som kan åberopas som sådan. Samma sak måste gälla för artikel 46.3 i direktivet, jämförd med artikel 47 i stadgan. [18]

45. Med detta sagt överlåter artikel 46.4 i direktiv 2013/32 åt medlemsstaterna att föreskriva nödvändiga bestämmelser för att personer som ansöker om internationellt skydd ska kunna utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel. [19]

[16] I sådana fall behöver skyldigheten inte fullgöras under den tid som den relevanta situationen pågår. Den relevanta bestämmelsen, nämligen artikel 78.3 andra stycket i lag 4636/2019, återfinns i den grekiska regeringens inlagor.

[17] Dom av den 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punkt 85).

[18] Dom av den 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punkt 86).

[19] Dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 33).

46. Det är värt att notera att artikel 46 inte innehåller någon skyldighet för sökande att inställa sig personligen inför den domstol som är behörig att pröva överklagandet. I artikel 46.4 ges medlemsstaterna en rätt att fastställa nödvändiga regler för att personer som ansöker om internationellt skydd ska kunna utöva rätten till ett effektivt rättsmedel. Dessa kan omfatta en sådan processuell skyldighet.

47. Kommissionen och den grekiska regeringen är eniga i denna fråga, men de har skilda åsikter om huruvida artikel 46 ger medlemsstaterna möjlighet att fastställa de specifika följder som anges i den nationella lagstiftningen i händelse av bristande fullgörande av skyldigheten att inställa sig personligen, nämligen presumtionen om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt och att det ska avvisas som uppenbart ogrundat utan att prövas i sak.

48. Kommissionen gör huvudsakligen gällande att dessa följder strider mot artikel 46.3 i direktiv 2013/32. Den hävdar också att det strider mot artiklarna 13 och 18 i direktiv 2011/95 att avvisa ett överklagande som uppenbart ogrundat utan att pröva det i sak. Kommissionen menar att det följer av dessa bestämmelser att medlemsstaterna måste bevilja sökanden flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven för sådan status enligt direktivet. Medlemsstaterna har inte rätt att vägra sådan status på grund av att sökanden inte inställde sig personligen när överklagandet skulle prövas.

49. Den grekiska regeringen gör dock i huvudsak gällande att presumtionen i den nationella lagstiftningen, om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt, med följden att det ska avvisas som uppenbart ogrundat för det fall personlig inställelse inte sker, grundas på artikel 46.11 i direktiv 2013/32. Samma regering menar att det följer av den bestämmelsen att medlemsstaterna inte bara får fastställa under vilka förhållanden det kan anses att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel, utan också reglerna om det förfarande som ska följas i sådana fall.

50. För att bedöma dessa ståndpunkter kommer jag först att pröva om medlemsstaterna får fastställa en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt, innan jag prövar presumtionen i den tillämpliga nationella lagstiftningen.

1. Medlemsstaternas möjlighet att fastställa en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt

51. För det första följer det av artikel 46.3 i direktiv 2013/32 att den domstol eller tribunal som prövar överklagandet har en skyldighet att göra en full omprövning och prövning i enlighet med bestämmelsen av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid en domstol i första instans. [20]

52. Artikel 46.3 måste emellertid jämföras med artikel 46.4 och artikel 46.11.

53. Såsom påpekas ovan [21] följer det av artikel 46.4 att medlemsstaterna ska införa bestämmelser för utövandet av rättsmedlet. Detta kan omfatta en skyldighet att inställa sig personligen. En medlemsstats möjlighet att fastställa tidsfrister eller andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sitt rättsmedel medför en möjlighet att bestämma följderna för underlåtenhet att iaktta dessa tidsfrister eller andra bestämmelser.

[20] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 44).

[21] Punkterna 45 och 46 i detta förslag till avgörande.

54. För det andra medger artikel 46.11 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna fastställer under vilka förhållanden det kan anses att en sökande ”implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel … tillsammans med regler om det förfarande som ska följas”.

55. För att tolka den bestämmelsen är det inledningsvis viktigt att klargöra betydelsen av artikel 28.1 och artikel 32 i direktiv 2013/32. I artikel 28.1 fastställs det förfarande som ska följas om sökanden implicit återkallar eller avstår från sin ansökan. I ett sådant fall ska medlemsstaterna se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller, förutsatt att den beslutande myndigheten finner ansökan ogrundad på grundval av en adekvat utredning av sakförhållandena, avslå ansökan. I artikel 32.1 förskrivs att medlemsstaterna endast får anse en ansökan vara ogrundad om den beslutande myndigheten har konstaterat att sökanden inte har rätt till internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

56. I artikel 32.2 föreskrivs att vid ogrundade ansökningar, där någon av de omständigheter som förtecknas i artikel 31.8 är tillämplig (bland annat om sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnats [22]), får medlemsstaterna även anse en ansökan vara uppenbart ogrundad, om den definieras på detta sätt i nationell lagstiftning.

57. Såsom har noterats i huvudsak av den grekiska regeringen och kommissionen, avser artikel 28.1 och artikel 32 i direktiv 2013/32 emellertid förfaranden för prövning av ansökan *i första instans av den beslutande myndigheten*. Artikel 46 gäller *förfarandet för att inför en domstol överklaga* den beslutande myndighetens beslut. Dessa två förfaranden skiljer sig åt.

58. Bestämmelserna i direktiv 2013/13 om uppenbart ogrundade ansökningar och de presumtioner som ska fastställas inför den beslutande myndigheten gäller således inte rättsliga förfaranden. Detta kan också bekräftas av att det saknas hänvisningar i artikel 46 till artikel 28.1 och artikel 32. I ett överklagandeförfarande inför en domstol eller tribunal får medlemsstaterna enligt artikel 46.11 fastställa en presumtion om att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel, förhållandena för dessa presumtioner liksom reglerna om det förfarande som ska följas.

59. Efter detta klargörande är nästa fråga om en medlemsstat får fastställa en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett tidigare beslut att avlägsna honom eller henne. Det stämmer att artikel 46.11 inte hänvisar specifikt till en sådan presumtion, men den hindrar inte medlemsstaterna från att fastställa presumtioner som eftersträvar liknande syften som en presumtion om implicit återkallande av eller avstående från rättsmedlet. Såsom har noterats i huvudsak av den grekiska regeringen är syftet med en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt att säkerställa att ansökningar om internationellt skydd behandlas skyndsamt och att skydda rättssystemets effektivitet, så att det kan inrikta sig på de sökande som har ett verkligt intresse av resultatet av överklagandet. Ett ändamålsenligt och effektivt genomförande av förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd och en skyndsam behandling av ansökningarna svarar mot såväl medlemsstaternas som de skyddssökandes intresse. [23]

[22] Se artikel 31.8 g i direktiv 2013/32.

[23] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkterna 54 och 55).

60. Räckvidden av en presumtion om implicit återkallande eller avstående kan således, om detta föreskrivs i nationell rätt, omfatta en presumtion om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt. I enlighet med artikel 46.11 får medlemsstaterna sedan bestämma under vilka förhållanden denna presumtion ska fastställas liksom reglerna om det förfarande som ska följas.

61. I detta avseende ankommer det enligt EU-domstolens fasta praxis, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området, på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av enskildas rättigheter, enligt principen om processuell autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). [24]

62. Enligt den rättspraxis som hänvisas till i punkt 44 ovan ska de förhållanden under vilka denna presumtion kan fastställas och reglerna om det förfarande som ska följas dessutom slås fast på ett sätt som är förenligt med artikel 47 i stadgan.

63. Det är mot bakgrund av ovanstående överväganden som jag kommer att pröva den presumtion som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

2. Presumtionen i den nationella lagstiftningen mot bakgrund av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna samt artikel 47 i stadgan

64. I förevarande mål är det nödvändiga och tillräckliga förhållandet för att fastställa presumtionen om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt sökandens underlåtenhet att inställa sig personligen inför den oberoende överklagandenämnden. [25] Förfarandet som ska följas i ett sådant fall är att avvisa överklagandet som uppenbart ogrundat utan att pröva det i sak och besluta om återvändande utan frivillig avresa.

65. Av iakttagelserna ovan följer att förhållandena för en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt och reglerna om det förfarande som ska följas omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi, förutsatt att hänsyn tas till principerna om likvärdighet och effektivitet, liksom till artikel 47 i stadgan. [26]

66. Vad för det första gäller likvärdighetsprincipen så kräver hänsyn till den principen, enligt EU-domstolens fasta praxis, att ett yrkande som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt och ett liknande yrkande som grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten behandlas lika. [27]

67. Det betyder att det ska avgöras dels vilka förfaranden och överklagandetyper som är jämförbara, dels huruvida ett överklagande som grundar sig på nationell rätt ges en förmånligare behandling än ett överklagande som avser skyddet av enskildas rättigheter enligt unionsrätten. [28]

[24] Dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 34).

[25] Såvida inte något av undantagen i artikel 78.3 i lag 4636/2019 är tillämpligt.

[26] Se punkterna 60–62 ovan.

[27] Dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 36).

[28] Ibidem, punkt 37.

68. Vad angår frågan huruvida överklagandetyperna är jämförbara, ankommer det på den nationella domstolen, som har direkt kunskap om de tillämpliga processuella reglerna, att avgöra i vilken mån överklagandetyperna liknar varandra med hänsyn till saken, grunden och de centrala delarna. [29]

69. När det gäller likvärdig behandling av överklagandetyperna, erinrar jag om att varje fall där frågan uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse avseende ett överklagande som grundas på unionsrätten är mindre förmånlig än de regler som avser ett liknande överklagande som grundas på nationell rätt ska bedömas av den nationella domstolen med beaktande av de aktuella reglernas funktion i förfarandet som helhet vid de olika nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och reglernas särdrag. [30]

70. I det nu aktuella målet önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om förfarandena vid de oberoende överklagandenämnderna ska jämföras med förfaranden inför förvaltningsorgan som prövar förvaltningsrättsliga överklaganden eller med de processuella regler som är tillämpliga på överklaganden i sak eller talan om ogiltigförklaring vid en förvaltningsdomstol. Den hänskjutande domstolen noterar att i samband med sådana andra överklaganden är sökandens fysiska närvaro inte nödvändig och att han eller hon kan företrädas av en advokat.

71. Den grekiska regeringen anför att överklaganden till de oberoende överklagandenämnderna är specifika för personer som ansöker om internationellt skydd, och att de aktuella förfarandena inte kan jämföras med andra förfaranden vid förvaltningsmyndigheter eller andra domstolar. Regeringen konstaterar också att syftet med kravet på att inställa sig personligen inte är detsamma som syftet med reglerna om att låta en sökande företrädas av en advokat. Syftet med kravet på att inställa sig personligen är att visa att sökanden rent fysiskt befinner sig inom landets gränser.

72. Även om det är den nationella domstolens uppgift att bedöma överklagandetypernas jämförbarhet och likvärdiga behandling, kan det noteras att överklagande till de oberoende överklagandenämnderna endast kan inges till nämndernas säte, som är i Aten. Den processuella skyldigheten att inställa sig kan bara fullgöras genom inställelse där. Med förbehåll för den nationella domstolens kontroll tycks en sökandes skyldighet att inställa sig uteslutande inför en domstol eller tribunal i landets huvudstad inte gälla i andra administrativa eller rättsliga förfaranden. Detta särdrag hos överklaganden från sökande av internationellt skydd som den grekiska regeringen har åberopat förefaller inte kunna förklara varför kravet på att inställa sig personligen endast kan uppfyllas inför en domstol eller tribunal i landets huvudstad. Den nationella domstolen kan således använda sig av samma perspektiv även för att bedöma om överklagandetyperna är jämförbara för att avgöra om likvärdighetsprincipen har iakttagits.

73. När det för det andra gäller frågan huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet iakttar effektivitetsprincipen, ska det erinras om att det framgår av EU-domstolens fasta praxis att varje fall i vilket frågan uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten ska bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med

[29] Ibidem, punkt 38.

[30] Ibidem, punkt 39.

beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna. Härvidlag ska det, i förekommande fall, bland annat tas hänsyn till skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning. [31]

74. Det framgår av beslutet om hänskjutande och av den grekiska regeringens iakttagelser att anledningen till att sökandens fysiska närvaro är obligatorisk dels handlar om att säkerställa att de sökande som överklagar har ett genuint intresse av överklagandet och fortfarande befinner sig i landet när det prövas. Den grekiska regeringen har mer specifikt uppgett att syftet är att förhindra asylshopping. En annan, mer generell, anledning är en god rättskipning, för att se till att överklaganden som inges på ett otillbörligt sätt inte hindrar en effektiv hantering av verkliga överklaganden.

75. Av iakttagelserna ovan följer att det är legitimt för en medlemsstat att försöka säkerställa att sökande har ett genuint intresse av överklagandet. [32]

76. Den omtvistade nationella bestämmelsen innebär dock en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt enbart på grund av att regeln om att inställa sig personligen inför den domstol som prövar överklagandet inte har iakttagits, utan att se till att de sökande verkligen har möjlighet att uppfylla kravet.

77. I beslutet om hänskjutande anges att de oberoende överklagandenämnderna är belägna i huvudstaden Aten. En sökande som inte är bosatt i Aten (och såvida inte något av undantagen i relevant lagstiftning är tillämpligt) måste resa till nämndernas säte för egna finansiella medel bara för att inställa sig personligen och inte för att yttra sig. Det saknas uppgift i handlingarna i målet om att sökandena får materiellt stöd eller att relevanta resekostnader ersätts. För en person som ansöker om internationellt skydd kan dock kostnaden för att resa från sin bostadsort till Aten [33] och för att inkvartera sig där vara ansenlig. Med förbehåll för undantagen i den nationella lagstiftningen, [34] och om det inte föreligger force majeure, [35] föreskrivs inte heller några alternativa metoder i nationell rätt enligt vilka de sökande kan visa att de befinner sig i Grekland och har ett fortsatt intresse av överklagandet.

78. Under dessa omständigheter får en sökande som inte infinner sig personligen inför den oberoende överklagandenämnden på grund av ekonomiska svårigheter bära de allvarliga konsekvenserna av presumtionen om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt, även om skälen till underlåtenheten att inställa sig saknar koppling till ett otillbörligt utövande av rättsmedlet.

79. Dessutom får sökande som omfattas av undantagen i artikel 78.3 i lag 4636/2019 lov att visa sin närvaro på annat sätt.

[31] Dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[32] Se punkt 59 i detta förslag till avgörande.

[33] Avståndet kan vara betydande; i det nationella målet är sökanden bosatt i Thessaloniki, vilket ligger cirka 500 km från Aten.

[34] Punkt 6 i detta förslag till avgörande.

[35] Skyldigheten att inställa sig behöver inte fullgöras under den tid som force majeure föreligger.

80. Den grekiska regeringen har förklarat att sökande som omfattas av dessa undantag inte är skyldiga att inställa sig personligen och att denna skyldighet ersätts av skyldigheten att översända det intyg som föreskrivs i lagstiftningen. Jag anser dock att detta inte i tillräcklig utsträckning förklarar varför sökande som är skyldiga att inställa sig personligen inte ges möjlighet att på annat sätt visa att de befinner sig i Grekland och att de menar allvar med sitt överklagande.

81. Undantagen i artikel 78.3 i lag 4636/2019 visar att det finns andra sätt för en sökande att visa att han eller hon befinner sig i landet, som att inställa sig inför en officiell myndighet (till exempel en polisstation eller annan myndighet eller närliggande domstol) på den ort där han eller hon är bosatt.

82. I beslutet om hänskjutande anges dessutom att skyldigheten att inställa sig personligen inte är ett lämpligt sätt för att säkerställa att sökanden inte lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas. I detta avseende anger den hänskjutande domstolen att hänsyn måste tas till den omständigheten att de oberoende överklagandenämndernas beslut inte fattas samma dag och att sökandens fysiska närvaro inte underlättar verkställigheten av återvändandet för det fall ansökan avslås.

83. Under dessa omständigheter förefaller en presumtion om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt av en sökande som inte inställer sig personligen, utan att erbjuda alternativa sätt för att visa att sökanden befinner sig i landet och utan att erbjuda materiellt stöd för att göra det möjligt att uppfylla kravet på fysisk närvaro, göra utövandet av rättsmedlet orimligt svårt.

84. Den processuella regeln i fråga tycks därför inte vara förenlig med effektivitetsprincipen.

85. Fastställandet av en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt och avvisandet av överklagandet som uppenbart ogrundat kan dessutom åsidosätta rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan. Det ska i detta avseende erinras om att principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten består av olika delar, i synnerhet rätten till domstolsprövning. [36]

86. Enligt EU-domstolens fasta praxis är de grundläggande rättigheterna, som rätten till domstolsprövning, inte absoluta rättigheter, utan de kan inskränkas under förutsättning att de faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i de på detta sätt garanterade rättigheterna. [37]

87. I förevarande mål är syftet med den presumtion som fastställs i den nationella lagstiftningen, vilket redan har påpekats, [38] att säkerställa att sökande av internationellt skydd befinner sig i landet, att de har ett verkligt intresse av överklagandet och – mer allmänt – att skydda de rättsliga förfarandenas effektivitet och skyndsamhet för alla sökande av internationellt skydd.

88. Mot bakgrund av förfarandet som helhet och alla relevanta omständigheter som det redogörs för ovan, [39] förefaller dock fastställandet av en presumtion om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt för det fall sökanden inte fullgör skyldigheten att inställa sig personligen, vara

[36] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32).

[37] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 38).

[38] Se punkterna 74 och 75 i detta förslag till avgörande.

[39] Punkterna 76–82 i detta förslag till avgörande.

oproportionerligt i förhållande till de mål som eftersträvas. Sökande av internationellt skydd som inte bor i landets huvudstad erbjuds inte något materiellt stöd för att kunna resa till de oberoende överklagandenämndernas säte, vilket finns i huvudstaden, så att de kan uppfylla kravet på fysisk närvaro. Såvida de sökande inte omfattas av något av de undantag som uttömmande räknas upp i den nationella lagstiftningen kan de inte heller på annat sätt visa att de befinner sig i Grekland och att de menar allvar med sitt överklagande. Mot denna bakgrund medför presumtionen om att ett överklagande har ingetts på ett otillbörligt sätt på grund av att skyldigheten att inställa sig personligen inte har fullgjorts en oproportionerlig påverkan för de sökande av internationellt skydd som befinner sig i en svår ekonomisk situation eller har andra svårigheter att inställa sig personligen. [40]

89. Rätten till domstolsprövning och rätten till ett effektivt rättsmedel för personer som ansöker om internationellt skydd tycks därmed hindras på ett oproportionerligt vis.

90. Mot bakgrund av ovanstående är jag av den uppfattningen att artikel 46 i direktiv 2013/32, jämförd med principerna om likvärdighet och effektivitet samt artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som, i händelse av underlåtenhet av en sökande av internationellt skydd att fullgöra den processuella skyldigheten att inställa sig personligen inför det organ som prövar hans eller hennes överklagande av ett beslut som fattats om hans eller hennes ansökan, fastställer en presumtion om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt och att överklagandet ska avvisas som uppenbart ogrundat utan att prövas i sak, eftersom den inte föreskriver alternativa sätt för att visa att sökanden befinner sig i landet.

V. Förslag till avgörande

91. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att EU-domstolen besvarar de frågor som ställts av Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans, Thessaloniki, Grekland) på följande sätt:

Artikel 46 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med principerna om likvärdighet och effektivitet samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som, i händelse av underlåtenhet av en sökande av internationellt skydd att fullgöra den processuella skyldigheten att inställa sig personligen inför det organ som prövar hans eller hennes överklagande av ett beslut som fattats om hans eller hennes ansökan, fastställer en presumtion om att överklagandet har ingetts på ett otillbörligt sätt och att överklagandet ska avvisas som uppenbart ogrundat utan att prövas i sak, eftersom den inte föreskriver alternativa sätt för att visa att sökanden befinner sig i landet.

[40] I den utsträckning som dessa svårigheter inte utgör force majeure, vilket det ankommer på sökanden att visa.