Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
LAILA MEDINA
6 päivänä helmikuuta 2025 [1]

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

FO
vastaan
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(Ennakkoratkaisupyyntö – Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (hallintotuomioistuin, Thessaloniki, Kreikka))

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälinen suojelu – Direktiivi 2013/32 – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – 46 artikla – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin – Oikeussuojakeinon ex nunc -tutkiminen kaikilta osin – Päätös hylätä valitus tutkimatta sen sisältöä – Valittajan jääminen saapumatta henkilökohtaisesti hänen valituksensa tutkivaan toimivaltaiseen elimeen

I Johdanto

1. Käsiteltävä asia koskee direktiivin 2013/32/EU [2] 46 artiklassa säädettyä kansainvälistä suojelua hakevien oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sellaista päätöstä vastaan, jolla heidän hakemuksensa on hylätty. Tarkemmin ottaen siinä tulee esille kysymys siitä, onko kyseinen säännös esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa otetaan käyttöön olettama, jonka mukaan valittajan, joka ei ole saapunut henkilökohtaisesti hänen valitustaan käsittelevään tuomioistuimeen, tekemä valitus merkitsee väärinkäyttöä, mikä johtaa valituksen hylkäämiseen ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

[2] Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin oikeus

2. Direktiivin 2013/32 V luvussa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyt”, on yksi ainoa artikla, nimittäin 46 artikla. Kyseisen artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”, sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi:

a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien:

   i) päätös hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi pakolaisaseman ja/tai toissijaisen suojeluaseman suhteen;

– –

3. Edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin 2011/95/EU[3] mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.

4. Jäsenvaltioiden on säädettävä kohtuullisista määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 1 kohdan nojalla. Määräajat eivät saa tehdä tämän oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.

– –

11. Jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössä säätää myös edellytyksistä, joiden perusteella voidaan olettaa, että hakija on peruuttanut 1 kohdan mukaiset oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut niistä, sekä tällöin noudatettavista menettelysäännöistä.”

B Kansallinen oikeus

1. Laki 4375/2016

3. Turvapaikkaviraston, pakolaisviranomaisen, vastaanotto- ja tunnistusviraston organisaatiosta ja toiminnasta, pakolaisten vastaanotosta vastaavan pääsihteeristön perustamisesta, Kreikan lainsäädännön mukauttamisesta [direktiivin 2013/32] säännöksiin, kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden työllistämistä koskevista säännöksistä ja muista säännöksistä annetun lain 4375/2016 (Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon,

[3] Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE, diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis; FEK A' 51/3.4.2016), sellaisena kuin se on muutettuna lailla 4399/2016 (Nomos 4399/2016) (jäljempänä laki 4636/2019), 4 §:n 1 momentissa säädetään riippumattomien muutoksenhakulautakuntien perustamisesta. Näiden lautakuntien kotipaikka on Ateenassa, ja niiden alueellinen toimivalta käsittää koko Kreikan.[4] Niillä on toimivalta käsitellä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden muutoksenhaut Ypiresia Asyloun (turvapaikkavirasto, Kreikka) tekemien päätösten, joilla heidän hakemuksensa on hylätty ensimmäisessä asteessa, tarkastelemiseksi uudelleen oikeudellisesti ja sisällöllisesti. Näiden lautakuntien määrä vahvistetaan ministerin päätöksessä.

2. Laki 4636/2019

4. Direktiivit 2011/95 ja 2013/32 saatettiin osaksi Kreikan oikeusjärjestystä kansainvälisestä suojelusta ja muista säännöksistä annetulla lailla 4636/2019 (Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diataxeis, jäljempänä laki 4636/2019) (FEK A' 169/1.11.2019), jota sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

5. Lain 4636/2019 92 §:n 1 momentin a kohdan mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla on oikeus hakea muutosta[5] riippumattomassa muutoksenhakulautakunnassa päätökseen, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty ensimmäisessä asteessa perusteettomana.

6. Lisäksi lain 4636/2019 97 §:n 2 momentissa säädetään, että hakijan on oltava henkilökohtaisesti läsnä riippumattomissa muutoksenhakulautakunnissa käytävässä menettelyssä. Ainoat tapaukset, joissa henkilökohtaista läsnäoloa ei vaadita, on lueteltu sen 78 §:n 3 momentissa. Kyse on tapauksista, joissa kansainvälistä suojelua hakeva oleskelee vastaanottokeskuksessa tai hänelle on määrätty liikkumisrajoitus tai velvoite oleskella tietyssä paikassa. Tällaisissa tapauksissa hakijaa voi joko edustaa asianajaja tai hän voi lähettää vastaanottokeskuksen esimiehen allekirjoittaman todistuksen. Jos kansainvälistä suojelua hakeva ei saavu henkilökohtaisesti paikalle asianmukaisesta kutsusta huolimatta tai ei lähetä lain 4636/2019 78 §:n 3 momentissa tarkoitettua todistusta, oletetaan, että hakija on hakenut muutosta pelkästään viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan karkotus- tai muun maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen. Tällaisessa tapauksessa hänen valituksensa hylätään ilmeisen perusteettomana.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Kolmannen maan kansalainen jätti 28.2.2019 Periferiako Grafeio Asylou Samosille (Samoksen alueellinen turvapaikkatoimisto, Kreikka) kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sillä perusteella, että hänen henkensä oli vaarassa hänen kotimaassaan.

8. Sen jälkeen, kun FO:n oli todettu joutuneen vakavan fyysisen väkivallan uhriksi, hän saapui 24.2.2020 kuultavaksi Periferiako Grafeio Asylou Thessalonikisiin (Thessalonikin alueellinen turvapaikkatoimisto, Kreikka). FO ilmoitti, että hänestä oli tehty heimopäätös, jossa määrättiin hänen surmaamisestaan, ja esitti asiakirjan väitteensä tueksi.

[4] Lain 4375/2016 4 §:n 2 momentista ilmenee, että ministerin päätöksellä voidaan perustaa riippumattomia muutoksenhakulautakuntia Kreikan muilla alueilla ja määrittää niiden alueellinen toimivalta. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa kansallisessa asiakirja-aineistossa ei kuitenkaan ole tietoja, jotka viittaisivat siihen, että tällainen ministerin päätös on tehty.

[5] Kreikaksi "endikofanis prosfygi" ("ενδικοφανής προσφυγή").

9. Thessalonikin alueellinen turvapaikkatoimisto hylkäsi FO:n kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen 18.5.2020 tekemällään päätöksellä, koska hänen väitteitään pidettiin epäuskottavina. Esitettyä asiakirjaa ei hyväksytty todisteeksi, koska siinä esitetyt lausumat olivat epämääräisiä ja sen aitoutta ei voitu varmistaa.

10. FO haki 27.8.2021 muutosta kyseiseen päätökseen asianomaisessa riippumattomassa muutoksenhakulautakunnassa. Tuolloin hänelle ilmoitettiin, että sen käsittelypäivä olisi 11.10.2021. Hänelle ilmoitettiin myös, että vaikka häntä ei kutsuttaisi kuultavaksi, hänen olisi saavuttava henkilökohtaisesti paikalle muutoksenhakunsa käsittelypäivänä, paitsi jos hän oleskelee laillisesti vastaanotto- ja tunnistuskeskuksessa tai jos hän ei saa liikkua tai oleskella Attikan alueen (Kreikka) ulkopuolella.

11. FO ei saapunut henkilökohtaisesti paikalle riippumattomaan muutoksenhakulautakuntaan käsittelypäivänä. Näin ollen tarkistettuaan, että hakija ei oleskellut vastaanotto- ja tunnistuskeskuksessa, häneen ei kohdistunut liikkumisrajoituksia ja ettei kyseessä ollut ylivoimainen este, kyseinen muutoksenhakulautakunta hylkäsi valituksen ilmeisen perusteettomana lain 4636/2019 97 §:n 2 momentin perusteella tutkimatta sen sisältöä. Lisäksi se määräsi lain 3907/2011 [6] 22 §:n 4 momentin nojalla hakijan palautettavaksi alkuperämaahan ilman mahdollisuutta vapaaehtoiseen maasta poistumiseen.

12. FO nosti Dioikitiko Protodikeio Thessalonikisissa (hallintotuomioistuin, Thessaloniki, Kreikka), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kumoamiskanteen asianomaisen riippumattoman muutoksenhakulautakunnan päätöksestä ja väitti, että hänen valituksensa hylättiin lainvastaisesti yksinomaan sillä perusteella, ettei hän ollut läsnä sen käsittelyssä, ja tutkimatta riittävästi valituksen sisältöä, vaikka hän ei voinut osallistua käsittelyyn taloudellisten vaikeuksien vuoksi, jotka estivät häntä matkustamasta Thessalonikista, jossa hän oleskelee, Ateenaan (Kreikka).

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa alustavasti, että riippumattomien muutoksenhakulautakuntien perustamisen tarkoituksena oli taata oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2013/32 46 artiklassa ja määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa.

14. Tarvittavien menettelyllisten takeiden antamiseksi näiden lautakuntien, joita kuvataan lain 4399/2016 perusteluissa ”lainkäyttöelimiin verrattaviksi elimiksi”, enemmistön muodostavat yleisten hallintotuomioistuinten tuomarit. Lautakuntien jäsenet ovat henkilökohtaisesti ja toiminnallisesti riippumattomia tehtäviään hoitaessaan.

15. Puolueettomuuden periaatteen toteutumista varmistaa osaltaan se, että lautakunnat ovat kolmansia osapuolia suhteessa osapuoliin, joita asia koskee, eivätkä ne edusta hallintoa.

[6] Turvapaikkapalvelun ja ensivastaanottopalvelun perustamisesta, Kreikan lainsäädännön mukauttamisesta direktiivin 2008/115/EY säännöksiin ”jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi” ja muista säännöksistä annettu laki 3907/2011 (Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/EK ”schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrofi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron” kai loipes diataxeis; FEK A’ 7/26.1.2011) (jäljempänä laki 3907/2011).

16. Lisäksi lautakunnat tekevät muutoksenhakuja koskevat päätökset riidanalaisten hallinnollisten päätösten perusteellisen oikeudellisen ja sisällöllisen tarkastelun jälkeen ja perustelevat ne kattavasti, täsmällisesti ja konkreettisesti, ja niiden päätökset sitovat osapuolia, koska niitä ei voida kumota muutoin kuin muutoksenhaun kautta eli hallintotuomioistuimessa nostetun kumoamiskanteen avulla.

17. Edellä esitetyn perusteella riippumattomat muutoksenhakulautakunnat eivät ole Kreikan perustuslaissa (Syntagma) tarkoitettuja tuomioistuimia, mutta ne ovat perustuslain 89 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lainkäyttövaltaa käyttäviä lautakuntia.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että direktiivissä 2013/32 ei ole erityisiä säännöksiä hakijoiden läsnäolovelvollisuudesta direktiivin 46 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojakeinoa tutkivassa elimessä tai tämän menettelyllisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä aiheutuvista seurauksista. Näin ollen voidaan päätellä, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty velvoite saapua henkilökohtaisesti paikalle ja säännös valituksen hylkäämisestä ilmeisen perusteettomana, jos kyseistä velvoitetta ei noudateta, kuuluvat jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin edellyttäen, että noudatetaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

19. Vastaavuusperiaatteen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko nyt kyseessä olevaa menettelyä verrattava menettelyyn hallinnollisia muutoksenhakuja käsittelevissä hallintoviranomaisissa vai menettelyyn, jota sovelletaan aineellisin perustein nostettavaan kanteeseen tai kumoamiskanteeseen hallinnollisessa tuomioistuimessa. Näissä muissa hallinto- tai tuomioistuinmenettelyissä hakijan ei ole pakko saapua paikalle henkilökohtaisesti, vaan häntä voi edustaa asianajaja.

20. Tehokkuusperiaatteesta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan voitaisiin todeta, että lain 4636/2019 97 §:n 2 momentti on perusteltu kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten asianmukaisen ja nopean käsittelyn varmistamiseksi. Siinä säädetyllä vaatimuksella varmistetaan, että kansainvälistä suojelua hakevilla on edelleen intressi muutoksenhakunsa lopputulokseen ja että he ovat edelleen Kreikan alueella.

21. Toisaalta voitaisiin myös katsoa, että edellä mainittu säännös tekee unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Ensinnäkin siitä aiheutuu suhteetonta rasitetta kansainvälistä suojelua hakeville, jotka joutuvat (ellei heihin sovelleta jotakin lain 4636/2019 78 §:n 3 momentissa säädettyä poikkeusta) matkustamaan riippumattoman muutoksenhakulautakunnan Ateenassa sijaitsevaan kotipaikkaan pelkästään ilmoittautuakseen läsnä olevaksi, ei siis kuulemista varten. Heillä ei ole mahdollisuutta käyttää asianajajaa tai muuta valtuutettua henkilöä edustajanaan. Toiseksi siinä säädetään, että jos tätä menettelyllistä vaatimusta ei noudateta, seurauksena on olettama siitä, että valituksen tekeminen on väärinkäyttöä ja että valitus on näin ollen hylättävä ilmeisen perusteettomana.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että direktiivin 2013/32 mukaan yhteydenpitoa koskevan velvoitteen noudattamatta jättäminen voi johtaa olettamaan, jonka mukaan hakemus on peruutettu, muttei hakemuksen hylkäämiseen ilmeisen perusteettomana. Tällainen hylkääminen edellyttää, että hakemus on aiemmin tutkittu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös huomauttaa, että hakemuksen hylkäämisellä ilmeisen perusteettomana on vakavia seurauksia, sillä hakijalle ei myönnetä aikaa vapaaehtoista maasta poistumista varten ja hänelle määrätään maahantulokielto.

23. Lain 4636/2019 97 §:n 2 momentissa säädetyn olettaman tosiasiallinen perusta ei myöskään näytä vastaavan yleistä kokemusta ja logiikkaa. Se, että hakija ei ole saapunut henkilökohtaisesti paikalle asianomaiseen riippumattomaan muutoksenhakulautakuntaan, voi nimittäin johtua syistä, jotka eivät liity aikomukseen viivyttää jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan karkotus- tai muun maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa tai estää se. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että asianomainen lautakunta ei tee päätöstä samana päivänä ja että näin ollen kansainvälistä suojelua hakevien saapuminen lautakunnan kuultavaksi käsittelypäivänä ei millään tavoin helpota palauttamistoimen täytäntöönpanoa, jos muutoksenhaku hylätään.

24. Tässä tilanteessa Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun otetaan huomioon direktiivin 2013/32 46 artiklan mukaisen oikeussuojakeinon merkitys, voiko lainsäätäjä säätää olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, minkä seurauksena se on hylättävä ilmeisen perusteettomana ilman asian ex nunc -tutkimista kaikilta osin (mikä johtaa myös siihen, että aikaa vapaaehtoista poistumista varten ei myönnetä lain 3907/2011 22 §:n 4 momentin ja direktiivin 2008/115[7] 7 artiklan mukaisesti), siitä syystä, että [kansainvälistä suojelua hakeva] henkilö ei ole saapunut henkilökohtaisesti valitusta tutkivaan lautakuntaan?

2) a) Jos tämän kysymyksen todetaan kuuluvan jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin, olisiko vastaavuusperiaatteen tarkastelun yhteydessä katsottava, että vertailukelpoisilla kansallisilla menettelysäännöillä tarkoitetaan menettelysääntöjä, jotka koskevat menettelyä kansallisen oikeuden mukaisia hallinnollisia muutoksenhakukeinoja käsittelevissä hallinnollisissa lautakunnissa, vai menettelysääntöjä, jotka koskevat aineellisin perustein nostettavaa kannetta (tai kumoamiskannetta) hallinnollisessa tuomioistuimessa?

b) Onko velvollisuutta saapua paikalle henkilökohtaisesti (tai velvollisuutta lähettää lain 4636/2019 78 §:n 3 momentissa tarkoitettu todistus niissä tapauksissa, joissa näin säädetään) koskeva säännös yhdenmukainen unionin oikeuden tehokkuusperiaatteen ja erityisesti tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden tehokkaan käyttämisen kanssa? Onko tässä yhteydessä lisäksi merkitystä yhtäältä sillä, missä määrin lain 4636/2019 97 §:n 2 momentissa tarkoitettu olettama, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, vastaa yleistä kokemusta, ja toisaalta sillä, että käsiteltäessä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia (ensimmäisessä asteessa) sama menettely johtaisi olettamaan hakemuksen implisiittisestä peruuttamisesta eikä hakemuksen hylkäämiseen ilmeisen perusteettomana?”

25. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittivät Kreikan hallitus ja Euroopan komissio.

[7] Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98).

IV Asian arviointi

A Alustavia huomautuksia riippumattomien muutoksenhakulautakuntien katsomisesta ”tuomioistuimeksi”

26. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset koskevat kansallista lainsäädäntöä, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2013/32 46 artikla, jossa säädetään määrittävän viranomaisen päätöksiä koskevasta muutoksenhakumenettelystä. [8]

27. Kyseisen 46 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi erityisesti päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

28. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 50 perustelukappaleessa todetaan, että unionin oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen päätösten osalta on olemassa tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

29. Tästä seuraa, että 46 artiklassa säädettyä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin on käytettävä ”tuomioistuimessa”.

30. Pääasian oikeudenkäynnissä tarkasteltavassa asiassa sovellettavalla kansallisella lainsäädännöllä perustettiin riippumattomat muutoksenhakulautakunnat, joiden tehtävänä on käsitellä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden muutoksenhaut päätösten, joilla heidän hakemuksensa on hylätty ensimmäisessä asteessa, tarkastelemiseksi uudelleen oikeudellisesti ja sisällöllisesti. [9]

31. Ennen kuin tarkastelen kansallisen lainsäädännön erityisiä osatekijöitä direktiivin 2013/32 46 artiklan kannalta, pidän tärkeänä selvittää, voidaanko riippumattomia muutoksenhakulautakuntia pitää kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina ”tuomioistuimina” siten, että oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin toteutuu. [10]

32. Sen määrittämiseksi, onko elin ”tuomioistuin”, jotta kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehtyä päätöstä vastaan voidaan käyttää tehokasta oikeussuojakeinoa, unionin tuomioistuin on viitannut samoihin perusteisiin kuin ne, jotka kehitettiin sen määrittämisen yhteydessä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”tuomioistuin”. [11]

[8] Direktiivin 2013/32 2 artiklan f alakohdan mukaan ”määrittävällä viranomaisella” tarkoitetaan ”jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös”.

[9] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohta.

[10] Jos kyseistä elintä ei nimittäin voida pitää 46 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”tuomioistuimena”, ei olisi tarpeen tutkia kansallisessa lainsäädännössä säädetyn oikeussuojakeinon erityisiä näkökohtia.

[11] Ks. vastaavasti tuomio 31.1.2013, D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, 83 kohta). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin tulkitsi direktiivin 2013/32 46 artiklan edeltäjää eli pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13) 39 artiklan 1 kohdan a alakohtaa. Kyseisessä säännöksessä säädettiin oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ”tuomioistuimessa”. Direktiivin 2005/85 johdanto-osan 27 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä todettiin, että muun muassa turvapaikkahakemuksia koskevien päätösten osalta on olemassa tehokas oikeussuojakeino ”*tuomioistuimessa [SEUT 267 artiklan] mukaisesti*” (kursivointi tässä).

33. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa tätä kysymystä, joka on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus. [12]

34. Tarkemmin ottaen tuomiossa D. ja A. unionin tuomioistuin tutki, täyttikö Refugee Appeals Tribunal (Irlanti) edellä mainitut edellytykset, ja totesi, että mainitussa asiassa kyseessä ollut kansallinen oikeusjärjestelmä tarjosi tehokkaan oikeussuojakeinon turvapaikanhakijoille. Unionin tuomioistuin otti tältä osin huomioon erityisesti sen, että Refugee Appeals Tribunalin päätökset voitiin riitauttaa High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti). [13]

35. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää seikkaperäisesti menettelyllisiä takeita, joista säädetään riippumattomien muutoksenhakulautakuntien perustamisesta annetussa kansallisessa lainsäädännössä eli laissa 4375/2016. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että nämä lautakunnat täyttävät kaikki tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jotta niitä voidaan pitää ”tuomioistuimina”.

36. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa ei ole mitään sellaista, mikä antaisi aihetta epäillä näiden edellytysten täyttymistä.

37. Etenkin riippumattomuutta koskevasta edellytyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että lain 4375/2016 johdanto-osassa riippumattomat muutoksenhakulautakunnat luokitellaan ”lainkäyttöelimiin verrattaviksi” elimiksi, jotka koostuvat lähinnä tuomareista ja joiden jäsenet ovat henkilökohtaisesti ja toiminnallisesti riippumattomia. [14] Se myös huomauttaa, että näiden lautakuntien päätökset ovat yleisten hallintotuomioistuinten harjoittaman tuomioistuinvalvonnan kohteena. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vaikka riippumattomat muutoksenhakulautakunnat eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja tuomioistuimia, ne hoitavat kuitenkin perustuslain 89 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lainkäyttötehtäviä. [15]

38. Edellä esitetyn perusteella ei ole mitään seikkoja, joiden perusteella voitaisiin kyseenalaistaa riippumattomien muutoksenhakulautakuntien pitäminen direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitettuina ”tuomioistuimina”.

B Ennakkoratkaisukysymykset

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella kysymyksellään, jotka on asianmukaista tutkia yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2013/32 46 artiklaa, luettuna vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että kansainvälistä suojelua hakeva ei noudata menettelyllistä velvoitettaan saapua henkilökohtaisesti elimeen, joka tutkii hänen

[12] Tuomio 7.5.2024, NADA ym. (C-115/22, EU:C:2024:384, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[13] Tuomio 31.1.2013, D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, 103 kohta).

[14] Huomautan, että lain 4375/2016 5 §:n muuttamisen jälkeen riippumattomien muutoksenhakulautakuntien kaikki jäsenet ovat nykyään tuomareita.

[15] Ks. Symvoulio tis Epikrateiasin (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) (täysistunto) tuomio nro 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, 14 kohta.

hakemuksestaan tehtyä päätöstä koskevan valituksen, säädetään olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä ja valitus on hylättävä ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä.

40. Pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään kansainvälistä suojelua hakevien velvollisuudesta saapua henkilökohtaisesti heidän muutoksenhakuaan käsittelevään elimeen eli riippumattomaan muutoksenhakulautakuntaan. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että velvoite saapua henkilökohtaisesti paikalle kyseiseen lautakuntaan ei tarkoita, että se kuulisi hakijaa.

41. Kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädetään tietyistä poikkeuksista henkilökohtaisesti paikalle saapumista koskevaan velvoitteeseen, nimittäin silloin, kun hakija oleskelee vastaanottokeskuksessa tai kun hänen liikkumistaan on rajoitettu. Näissä tapauksissa velvoite saapua henkilökohtaisesti paikalle korvataan velvoitteella käyttää edustajanaan asianajajaa tai lähettää kyseisessä lainsäädännössä säädetty todistus. Lisäksi velvoitetta saapua henkilökohtaisesti lykätään ylivoimaisen esteen, kuten vakavan sairauden tai vakavan fyysisen vamman taikka ylitsepääsemättömien olosuhteiden, vuoksi.[16] Näitä poikkeuksia lukuun ottamatta, jos hakija ei noudata velvoitetta saapua henkilökohtaisesti paikalle, kansallisessa lainsäädännössä säädetään olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä ja sen tarkoituksena pelkästään viivyttää jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan karkotus- tai muun maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa tai estää se. Tämän olettaman seurauksena muutoksenhaku hylätään ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä.

42. Direktiivin 2013/32 46 artikla koskee otsikkonsa mukaisesti kansainvälistä suojelua hakevien oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Sen 1 kohdassa taataan tämä oikeus hakijoille muutoksen hakemiseksi päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien päätös hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi.

43. Saman artiklan 3 kohdassa määritellään tämän tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuus säätämällä, että jäsenvaltioiden, joita direktiivi sitoo, on varmistettava, että tuomioistuin, jossa kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta annettu päätös on riitautettu, suorittaa ”sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin [2011/95] mukaisesti”, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.[17]

44. Lisäksi on muistettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate. Perusoikeuskirjan 47 artikla riittää itsessään, eikä sitä tarvitse täsmentää unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden säännöksillä, jotta yksityiset saisivat oikeuden, johon he voivat vedota sellaisenaan. Toisin ei siis voi olla direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan osalta, kun sitä tarkastellaan perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa.[18]

[16] Tällaisessa tapauksessa velvollisuutta saapua paikalle henkilökohtaisesti lykätään niin kauan kuin kyseinen tilanne vallitsee. Asiaa koskeva säännös, nimittäin lain 4636/2019 78 §:n 3 momentin toinen kohta, sisältyy Kreikan hallituksen huomautuksiin.

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

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

45. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 4 kohdassa jätetään kuitenkin jäsenvaltioiden tehtäväksi säätää tarpeellisista säännöistä, joita kansainvälisen suojelun hakijoiden on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. [19]

46. On syytä huomata, ettei 46 artiklassa säädetä hakijoiden velvoitteesta saapua henkilökohtaisesti tuomioistuimeen, joka on toimivaltainen käsittelemään heidän muutoksenhakunsa. Kyseisen artiklan 4 kohdassa annetaan sen sijaan jäsenvaltioille harkintavalta säätää tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja joihin voi sisältyä tällainen menettelyllinen velvoite.

47. Vaikka komissio ja Kreikan hallitus ovatkin samaa mieltä tästä toteamuksesta, niillä on erilainen näkemys siitä, annetaanko 46 artiklassa jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössä erityisistä seurauksista siinä tapauksessa, että henkilökohtaista saapumista koskevaa velvoitetta ei noudateta, nimittäin olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä ja valitus hylätään ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä.

48. Komissio väittää lähinnä, että tällaiset seuraukset ovat
direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan vastaisia. Se myös väittää, että valituksen hylkääminen ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä on direktiivin 2011/95 13 ja 18 artiklan vastaista. Komission mukaan näistä säännöksistä seuraa, että jäsenvaltioiden on myönnettävä hakijalle pakolaisasema tai toissijaista suojelua, kun hän täyttää sen edellytykset kyseisen direktiivin mukaisesti. Niillä ei ole harkintavaltaa evätä kyseistä asemaa tai suojelua sillä perusteella, että hakija ei ole saapunut henkilökohtaisesti paikalle muutoksenhakunsa käsittelypäivänä.

49. Kreikan hallitus sitä vastoin väittää lähinnä, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty olettama, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä sillä seurauksella, että se on hylättävä ilmeisen perusteettomana, ellei hakija saavu henkilökohtaisesti paikalle, perustuu direktiivin 2013/32 46 artiklan 11 kohtaan. Sen mukaan viimeksi mainitusta säännöksestä ilmenee, että jäsenvaltiot voivat säätää paitsi edellytyksistä, joiden perusteella voidaan olettaa, että hakija on peruuttanut oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut niistä, myös tällöin noudatettavista menettelysäännöistä.

50. Arvioidakseni näitä näkökantoja tutkin ensin, voivatko jäsenvaltiot säätää olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, ennen kuin tarkastelen sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyä olettamaa.

1. Jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä

51. Ensinnäkin direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että muutoksenhakua käsittelevällä tuomioistuimella on velvollisuus suorittaa kyseisessä säännöksessä edellytettävä sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkiminen kaikilta osin, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa. [20]

[19] Tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Muutoksenhaun määräaika) (C-651/19, EU:C:2020:681, 33 kohta).

[20] Ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 44 kohta).

52. Kyseistä 46 artiklan 3 kohtaa on kuitenkin luettava yhdessä saman artiklan 4 ja 11 kohdan kanssa.

53. Kuten edellä todettiin,[21] 46 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot säätävät säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja joihin voi sisältyä velvoite olla läsnä henkilökohtaisesti. Jäsenvaltion mahdollisuus säätää määräajoista tai muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, sisältää mahdollisuuden säätää näiden määräaikojen tai muiden sääntöjen noudattamatta jättämisen seurauksista.

54. Toiseksi direktiivin 2013/32 46 artiklan 11 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää edellytyksistä, joiden perusteella voidaan olettaa, että hakija on ”peruuttanut – – oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut niistä, sekä tällöin noudatettavista menettelysäännöistä”.

55. Kyseisen säännöksen tulkinnan kannalta on tärkeää aluksi selventää direktiivin 2013/32 28 artiklan 1 kohdan ja 32 artiklan merkityksellisyyttä. Mainitussa 28 artiklan 1 kohdassa säädetään turvapaikkahakemuksen implisiittiseen peruuttamiseen tai siitä luopumiseen liittyvästä menettelystä. Siinä tapauksessa jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävä viranomainen tekee päätöksen joko hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä tai, jos määrittävä viranomainen pitää hakemusta perusteettomana tutkittuaan asianmukaisesti sen sisällön, hakemuksen hylkäämisestä. Direktiivin 2013/32 32 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat katsoa hakemuksen perusteettomaksi vain, jos määrittävä viranomainen on todennut, että hakijalla ei ole edellytyksiä kansainvälisen suojelun saamiseksi direktiivin 2011/95/EU nojalla.

56. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että perusteettomia hakemuksia koskevissa tapauksissa, joihin pätee jokin 31 artiklan 8 kohdassa mainituista olosuhteista (esimerkiksi kun hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta[22]), jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön nojalla katsoa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi.

57. Kuten Kreikan hallitus ja komissio kuitenkin huomauttivat lähinnä, direktiivin 2013/32 28 artiklan 1 kohta ja 32 artikla koskevat menettelyjä, joissa *määrittävä viranomainen* tutkii hakemuksen *ensimmäisessä asteessa*. Sen 46 artikla puolestaan koskee määrittävän viranomaisen päätökseen kohdistuvaa *muutoksenhakumenettelyä tuomioistuimessa*. Nämä kaksi menettelyä ovat erillisiä.

58. Näin ollen ilmeisen perusteettomien hakemusten ja olettamien, jotka määrittävän viranomaisen on vahvistettava, osalta direktiivissä 2013/32 vahvistetut säännöt eivät koske tuomioistuinmenettelyjä. Tämän voi vahvistaa myös se, ettei 46 artiklassa viitata 28 artiklan 1 kohtaan eikä 32 artiklaan. Muutoksenhakua käsittelevässä tuomioistuimessa käytävässä menettelyssä jäsenvaltiot voivat 46 artiklan 11 kohdan mukaan säätää edellytyksistä, joiden perusteella voidaan olettaa, että hakija on peruuttanut oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut niistä, sekä tällöin noudatettavista menettelysäännöistä.

[21] Tämän ratkaisuehdotuksen 45 ja 46 kohta.

[22] Ks. direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdan g alakohta.

59. Tämän selvennyksen jälkeen seuraava kysymys koskee sitä, voiko jäsenvaltio säätää olettamasta, jonka mukaan valitus on tehty väärinkäyttötarkoituksessa pelkästään hakijan maasta poistamisesta jo tehdyn päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi. Vaikka 46 artiklan 11 kohdassa ei tosiaankaan viitata nimenomaisesti tällaiseen olettamaan, se ei estä jäsenvaltioita säätämästä olettamista, joilla on samankaltaisia tavoitteita kuin olettamalla, jonka mukaan hakija on peruuttanut oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut niistä. Kuten Kreikan hallitus lähinnä huomautti, olettamalla, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, pyritään varmistamaan, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään nopeasti, ja turvaamaan oikeusjärjestelmän tehokkuus, jotta voidaan keskittyä niihin hakijoihin, joilla on aito intressi muutoksenhakunsa lopputulokseen. On sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien etujen mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimista koskeva menettely etenee sujuvasti ja tehokkaasti ja että hakemukset käsitellään nopeasti. [23]

60. Jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, implisiittistä peruuttamista tai luopumista koskevan olettaman soveltamisalaan voi siten kuulua olettama, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 11 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat sitten säätää edellytyksistä, joiden perusteella näin voidaan olettaa, sekä tällöin noudatettavista menettelysäännöistä.

61. Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että koska kyseessä olevasta alasta ei ole annettu unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion on annettava sisäisessä oikeusjärjestyksessään menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisten oikeudet, menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla, kuitenkin sillä edellytyksellä, että nämä menettelysäännöt eivät ole epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne ole sellaisia, että unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). [24]

62. Lisäksi edellä 44 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti edellytykset, joiden perusteella näin voidaan olettaa, ja tällöin noudatettavat menettelysäännöt on määritettävä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa yhteensopivalla tavalla.

63. Näiden näkökohtien valossa tarkastelen seuraavaksi kansallisessa lainsäädännössä säädettyä olettamaa.

2. Kansallisessa lainsäädännössä säädetty olettama vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa

64. Käsiteltävässä asiassa välttämätön ja riittävä edellytys sille, että valituksen tekeminen oletetaan väärinkäytöksi, on se, ettei valittaja ole henkilökohtaisesti läsnä asianomaisessa riippumattomassa muutoksenhakulautakunnassa. [25] Tällaisessa tapauksessa on meneteltävä siten, että valitus hylätään ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä ja valittaja määrätään palautettavaksi ilman mahdollisuutta vapaaehtoiseen maasta poistumiseen.

[23] Ks. vastaavasti tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Muutoksenhaun määräaika) (C-651/19, EU:C:2020:681, 54 ja 55 kohta).

[24] Tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Muutoksenhaun määräaika) (C-651/19, EU:C:2020:681, 34 kohta).

[25] Paitsi jos sovelletaan jotakin lain 4636/2019 78 §:n 3 momentissa säädetyistä poikkeuksista.

65. Edellä esitetyistä huomautuksista seuraa, että edellytykset, joiden perusteella voidaan olettaa, että valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, ja tällöin noudatettavat menettelysäännöt kuuluvat jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin edellyttäen, että noudatetaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa. [26]

66. Ensinnäkin vastaavuusperiaatteesta unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että sen noudattaminen edellyttää sitä, että oikeussuojakeinoja, jotka perustuvat kansallisen oikeuden rikkomiseen, ja samankaltaisia oikeussuojakeinoja, jotka perustuvat unionin oikeuden rikkomiseen, kohdellaan samalla tavalla. [27]

67. Yhtäältä on siis yksilöitävä toisiinsa nähden vertailukelpoiset menettelyt tai oikeussuojakeinot ja toisaalta määritettävä, kohdellaanko kansalliseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja edullisemmin kuin oikeussuojakeinoja, jotka liittyvät niiden oikeuksien turvaamiseen, joita yksityisillä on unionin oikeuden perusteella. [28]

68. Oikeussuojakeinojen vertailukelpoisuuden osalta kansallisen tuomioistuimen, joka suoraan tuntee sovellettavat menettelysäännöt, on tutkittava kyseisten oikeussuojakeinojen samankaltaisuus niiden kohteen, perusteen ja olennaisten osatekijöiden kannalta. [29]

69. Oikeussuojakeinojen samankaltaisen kohtelun osalta on mainittava siitä, että kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava jokaista tapausta, jossa pohditaan sitä, onko unionin oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja koskeva kansallinen menettelysääntö epäedullisempi kuin menettelysäännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja, siten, että huomioon otetaan kyseisten sääntöjen merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku ja näiden sääntöjen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä. [30]

70. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko riippumattomissa muutoksenhakulautakunnissa käytävää menettelyä verrattava menettelyyn hallinnollisia muutoksenhakuja käsittelevissä hallintoelimissä vai menettelysääntöihin, joita sovelletaan aineellisin perustein nostettavaa kannetta tai kumoamiskannetta hallinnollisessa tuomioistuimessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että näissä muissa kannemenettelyissä hakijan tai kantajan fyysinen läsnäolo ei ole pakollista ja häntä voi edustaa asianajaja.

71. Kreikan hallitus väittää, että muutoksenhaku riippumattomissa muutoksenhakulautakunnissa on suunniteltu juuri kansainvälistä suojelua hakeville eikä kyseessä olevaa menettelyä voida verrata muihin menettelyihin hallintoviranomaisissa tai muissa tuomioistuimissa. Kyseinen hallitus myös huomauttaa, että henkilökohtaista läsnäoloa koskevan vaatimuksen tavoite ei ole sama kuin niiden sääntöjen tavoite, joiden mukaan hakijaa voi edustaa asianajaja. Henkilökohtaista läsnäoloa koskevan vaatimuksen tavoitteena on näyttää toteen, että hakijat oleskelevat fyysisesti asianomaisen jäsenvaltion alueella.

[26] Ks. edellä 60–62 kohta.

[27] Tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Muutoksenhaun määräaika) (C-651/19, EU:C:2020:681, 36 kohta).

[28] Ibid., 37 kohta.

[29] Ibid., 38 kohta.

[30] Ibid., 39 kohta.

72. Vaikka on kansallisen tuomioistuimen tehtävä arvioida kanteiden vertailukelpoisuutta ja samanlaista käsittelyä, voidaan todeta, että päätökseen voidaan hakea muutosta riippumattomissa muutoksenhakulautakunnissa ainoastaan näiden lautakuntien kotipaikassa, joka on Ateena. Velvollisuus noudattaa läsnäoloa koskevaa menettelyllistä velvoitetta voidaan täyttää ainoastaan saapumalla kyseiseen kotipaikkaan. Jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, vaikuttaa siltä, että hakijan velvoitetta olla läsnä yksinomaan yhdessä tuomioistuimessa, jonka kotipaikka on maan pääkaupungissa, ei sovelleta muissa hallinnollisissa menettelyissä tai tuomioistuinmenettelyissä. Kansainvälistä suojelua hakevien tekemien muutoksenhakujen erityisyys, johon Kreikan hallitus vetoaa, ei nähdäkseni selitä sitä, miksi vaatimus olla läsnä henkilökohtaisesti voidaan täyttää ainoastaan yhdessä tuomioistuimessa maan pääkaupungissa. Kansallinen tuomioistuin voi näin ollen myös arvioida tästä näkökulmasta, ovatko toimet vertailukelpoisia, voidakseen päätellä, onko vastaavuusperiaatetta noudatettu.

73. Siltä osin kuin on toiseksi kyse tehokkuusperiaatetta koskevan edellytyksen noudattamisesta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen säännöstön osalta, on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä. Tältä kannalta katsoen on tarvittaessa otettava huomioon muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku. [31]

74. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja Kreikan hallituksen huomautuksista ilmenee selvästi, että syyt hakijan pakolliseen fyysiseen läsnäoloon liittyvät ensinnäkin sen varmistamiseen, että päätökseen muutosta hakevilla hakijoilla on todellinen intressi muutoksenhakuun ja että he ovat edelleen Kreikan alueella valitusta tutkittaessa. Kreikan hallitus väittää tarkemmin ottaen, että tarkoituksena on estää hakijoiden ”turvapaikkashoppailua”. Toiseksi nämä syyt liittyvät yleisemmin moitteettomaan oikeudenkäyttöön, jotta voidaan varmistaa, että väärinkäyttönä tehdyt valitukset eivät muodostu esteeksi aitojen valitusten tehokkaalle käsittelylle.

75. Edellä esitetyistä huomautuksista seuraa, että jäsenvaltio voi oikeutetusti pyrkiä varmistamaan, että hakijoilla on todellinen intressi muutoksenhakuun. [32]

76. Riidanalaisessa kansallisessa säännöksessä säädetään kuitenkin hakijan poissaolon seurauksena sovellettavasta olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, pelkästään sen perusteella, ettei hakija ole noudattanut henkilökohtaista saapumista muutoksenhakua käsittelevään tuomioistuimeen koskevaa sääntöä, varmistamatta, että hakijoilla on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa tätä vaatimusta.

77. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että riippumattomien muutoksenhakulautakuntien kotipaikka on maan pääkaupunki, Ateena. Hakijan, joka ei oleskele Ateenassa (ja ellei sovelleta jotakin asiaa koskevassa lainsäädännössä säädetyistä poikkeuksista), on matkustettava näiden lautakuntien kotipaikkaan omalla kustannuksellaan vain siksi, että hän on läsnä henkilökohtaisesti, eikä kuultavaksi. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että hakijoille annettaisiin matkustamiseen tarvittavat aineelliset resurssit tai että asiaankuuluvat matkakustannukset katettaisiin. Kansainvälistä suojelua

[31] Tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Muutoksenhaun määräaika) (C-651/19, EU:C:2020:681, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[32] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

hakevalle matkustamisesta hänen oleskelupaikastaan maan pääkaupunkiin [33] ja majoituksesta Ateenassa voi kuitenkin aiheutua merkittäviä kustannuksia. Lisäksi, jollei kansallisessa lainsäädännössä säädetyistä poikkeuksista muuta johdu [34] ja jollei kyseessä ole ylivoimainen este, [35] kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä vaihtoehtoisista menetelmistä, joiden avulla hakijat voisivat näyttää toteen, että he oleskelevat Kreikan alueella ja että heillä on edelleen intressi muutoksenhakuunsa.

78. Näissä olosuhteissa hakija, joka ei saavu henkilökohtaisesti paikalle asianomaiseen riippumattomaan muutoksenhakulautakuntaan taloudellisten vaikeuksien vuoksi, joutuu kärsimään sen olettaman vakavista seurauksista, että valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, vaikka syyt, joiden vuoksi hakija ei ole saapunut paikalle, eivät liittyisikään oikeussuojakeinon epäasianmukaiseen käyttämiseen.

79. Lisäksi hakijat, jotka kuuluvat lain 4636/2019 78 §:n 3 momentin poikkeusten piiriin, voivat todistaa oleskelunsa Kreikassa vaihtoehtoisilla keinoilla.

80. Kreikan hallitus selittää, että näiden poikkeusten piiriin kuuluvilla hakijoilla ei ole velvoitetta saapua henkilökohtaisesti paikalle ja että tämä velvoite korvataan velvoitteella lähettää lainsäädännössä säädetty todistus. Tämä ei kuitenkaan mielestäni selitä riittävästi sitä, miksi hakijat, joilla on velvoite saapua henkilökohtaisesti paikalle, eivät saa käyttää vaihtoehtoisia keinoja todistaakseen oleskelunsa Kreikan alueella ja muutoksenhakunsa aitouden.

81. Lain 4636/2019 78 §:n 3 momentissa säädetyt poikkeukset osoittavat, että hakijalla on muitakin tapoja todistaa oleskelunsa maassa, kuten saapua viranomaisen luo (esimerkiksi poliisiasemalle tai muuhun viranomaiseen tai lähellä sijaitsevaan tuomioistuimeen) paikkakunnalla, jossa hän oleskelee.

82. Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee lisäksi, että velvoite saapua henkilökohtaisesti paikalle ei ole asianmukainen keino varmistaa, että hakija ei hae muutosta pelkästään viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että on otettava huomioon se seikka, että riippumattomat muutoksenhakulautakunnat eivät tee päätöksiä samana päivänä ja että hakijan fyysinen läsnäolo ei millään tavoin helpota palauttamistoimen täytäntöönpanoa, jos valitus hylätään.

83. Tällaisissa olosuhteissa olettama, jonka mukaan hakija, joka ei saavu henkilökohtaisesti paikalle, on tehnyt muutoksenhaun väärinkäyttötarkoituksessa, tarjoamatta vaihtoehtoisia tapoja todistaa hakijan oleskelu maan alueella ja antamatta käyttöön aineellisia resursseja, joiden avulla fyysistä läsnäoloa koskevan vaatimuksen noudattaminen on mahdollista, vaikuttaa tekevän muutoksenhakukeinon käyttämisen suhteettoman vaikeaksi.

84. Kyseinen menettelysääntö ei näin ollen vaikuta olevan yhteensopiva tehokkuusperiaatteen kanssa.

[33] Etäisyys voi olla huomattava; pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan hakijan, joka oleskelee Thessalonikissa, tapauksessa matkaa Ateenaan on noin 500 kilometriä.

[34] Tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

[35] Velvoitetta saapua paikalle henkilökohtaisesti lykätään niin kauan kuin ylivoimainen este vallitsee.

85. Lisäksi sellaisen olettaman käyttöönotto, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, ja muutoksenhaun hylkääminen ilmeisen perusteettomana saattavat heikentää perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Tältä osin on muistutettava, että unionin oikeuteen perustuvia yksityisten oikeuksia koskeva tehokkaan oikeussuojan periaate muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluu muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. [36]

86. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa kaltaiset perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä. [37]

87. Käsiteltävässä asiassa, kuten jo huomautin, [38] kansallisessa lainsäädännössä säädetyn olettaman tavoitteena on varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakevat oleskelevat yhä maan alueella ja että heillä on edelleen todellinen intressi muutoksenhakuun, ja laajemmin ottaen varmistaa tuomioistuinmenettelyn tehokkuus ja nopeus kaikille kansainvälistä suojelua hakeville.

88. Koko menettelyn ja kaikkien edellä [39] esitettyjen asian kannalta merkityksellisten seikkojen valossa sellaisen olettaman käyttöönotto, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, jos hakija ei noudata velvoitetta saapua paikalle henkilökohtaisesti, vaikuttaa kuitenkin suhteettomalta sillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Kansainvälistä suojelua hakeville, jotka eivät oleskele maan pääkaupungissa, ei nimittäin anneta aineellisia resursseja, joiden avulla he voisivat matkustaa riippumattomien muutoksenhakulautakuntien kotipaikkaan, joka on maan pääkaupungissa, täyttääkseen näin fyysistä läsnäoloa koskevan vaatimuksen. Hakijoilla ei myöskään ole vaihtoehtoisia tapoja todistaa oleskelevansa maan alueella ja muutoksenhakunsa aitoutta, ellei heihin sovelleta jotakin kansallisessa lainsäädännössä tiukasti säädetyistä poikkeuksista. Tässä tilanteessa sellaisen olettaman käyttöönotto, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä, jos hakija ei ole noudattanut velvoitetta saapua henkilökohtaisesti paikalle, vaikuttaa suhteettomasti niihin kansainvälistä suojelua hakeviin, joiden taloudellinen tilanne on epävakaa tai joilla on muita vaikeuksia saapua paikalle henkilökohtaisesti. [40]

89. Näin ollen vaikuttaa siltä, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin heikennetään suhteettomasti.

90. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2013/32 46 artiklaa, luettuna vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että kansainvälistä suojelua hakeva ei noudata menettelyllistä velvoitettaan saapua henkilökohtaisesti elimeen, joka tutkii hänen hakemuksestaan tehtyä päätöstä koskevan valituksen, säädetään olettamasta, jonka valituksen tekeminen on väärinkäyttöä ja valitus on hylättävä ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä, siinä määrin kuin siinä ei säädetä vaihtoehtoisista tavoista näyttää toteen hakijan oleskelua maan alueella.

[36] Ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 32 kohta).

[37] Ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 38 kohta).

[38] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 74 ja 75 kohta.

[39] Tämän ratkaisuehdotuksen 76–82 kohta.

[40] Siltä osin kuin nämä vaikeudet eivät muodosta ylivoimaista estettä, joka hakijan on näytettävä toteen.

V Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Dioikitiko Protodikeio Thessalonikisin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 46 artiklaa, luettuna vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa,

on tulkittava siten, että

se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että kansainvälistä suojelua hakeva ei noudata menettelyllistä velvoitettaan saapua henkilökohtaisesti elimeen, joka tutkii hänen hakemuksestaan tehtyä päätöstä koskevan valituksen, säädetään olettamasta, jonka mukaan valituksen tekeminen on väärinkäyttöä ja valitus on hylättävä ilmeisen perusteettomana tutkimatta sen sisältöä, siinä määrin kuin siinä ei säädetä vaihtoehtoisista tavoista näyttää toteen hakijan oleskelua maan alueella.