

Дело C-610/23 [Al Nasiria]ⁱ**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

3 октомври 2023 г.

Запитваща юрисдикция:Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Първоинстанционен
административен съд Солун, Гърция)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

30 юни 2023 г.

Жалбоподател:

FO

Ответник:

Министър на имиграцията и убежището

Предмет на главното производство

Искане за отмяна на решението на Независимата комисия по жалбите на Министерството на имиграцията и убежището, с което се отхвърля като очевидно неоснователна жалбата на жалбоподателя срещу решението за отхвърляне на молбата му за международна закрила.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 46 от Директива 2013/32 — във връзка с разпоредбите на Директива 2008/115 и с оглед на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — и на принципите на процесуална автономия на държавите членки, на равностойност и на ефективност — Член 267ДФЕС

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

Преюдициални въпроси

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

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

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

Релевантни разпоредби на правото на Съюза и практика на Съда

Договор за функционирането на Европейския съюз: член 78

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): член 47

Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60): член 28, член 31, параграф 8, член 32, параграфи 1 и 2, членове 46 и 47.

Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена

международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9): член 4

Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98): член 7, параграф 4 и член 11, параграф 1.

Решения от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др. (283/81, EU:C:1982:335), от 21 декември 2011 г., NS (C-411/10 и C-439/10, EU:C:2011:865), от 31 януари 2013 г., D. и A. (C-175/11, EU:C:2013:45), от 7 ноември 2013 г., X и др. (C-199/12—C-201/12, EU:C:2013:720); от 17 декември 2015 г., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), от 26 февруари 2015 г., Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), от 18 октомври 2018 г., E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), и от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681).

Релевантни разпоредби на националното право

Конституция на Гърция: член 8, член 20, първа алинея, член 87 и член 89, алинея 2

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostatias kai alles diataxeis (Закон № 4636/2019 относно международната закрила и други разпоредби (ФЕК А' 169/1.11.2019 г.): член 2, член 4, член 5, параграф 1, член 9, параграф 1, член 15, член 78, параграфи 3 и 9, член 81, член 92, член 95, параграф 1 и член 97, параграф 2.

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asyλου, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesis pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostatias (anadiatyposi)“ (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostatias kai alles diataxeis (Закон № 4375/2016 относно структурата и функционирането на Службата по предоставяне на убежище, на Органа по жалбите и Службата за прием и установяване на самоличността, създаването на Генерален секретариат за прием, транспонирането в гръцкото законодателство на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст)“ (L 180, 29.6.2013 г.), разпоредби относно заетостта на лицата, ползващи се с международна закрила, и други

разпоредби (ФЕК А'51/3.4.2016 г.) и последващо изменение със Закон № 4399/6.4.2016 г.: член 4, параграф 1.

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/ЕК „schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrofi ton paranomos diamenonton upikoon triton choron“ kai loipes diataxeis (Закон № 3907/2011 за създаване на Служба по предоставяне на убежище и на Служба по първи прием, транспониране в гръцкото законодателство на Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни и други разпоредби (ФЕК А' 7/26.1.2011 г.): член 22, параграф 4.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 28 февруари 2019 г. жалбоподателят в главното производство, който е иракски гражданин, подава молба за международна закрила до Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Регионална служба по предоставяне на убежище в Самос, Гърция), като заявява, че е напуснал страната си на произход, тъй като животът му е бил застрашен от „милиция“ поради сектантски конфликт.
- 2 След като е признат за жертва на сериозно физическо насилие, на 24 февруари 2020 г. жалбоподателят е разпитан в Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Регионална служба по предоставяне на убежище в Солун, Гърция). Във връзка с причините, които са го принудили да напусне страната си на произход, там той заявява, че е имал романтична връзка с момиче и че това е поставило живота му в опасност, тъй като племето взело решение той да бъде убит. Поради тази причина жалбоподателят напуснал Ирак, отишъл в Турция и оттам влязъл в Гърция.
- 3 По време на административното производство по разглеждане на молбата му жалбоподателят представя документ, който е адресиран до всички племена и с който се разпорежда смъртта му поради лошо поведение спрямо тях. Жалбоподателят заявява, че не желае да се върне в страната си на произход, тъй като в този случай ще бъде убит.
- 4 На 18 май 2020 г. молбата му е отхвърлена с решение на Регионалната служба по предоставяне на убежище в Солун, с мотива че твърденията му са сметени за ненадеждни, а посоченият по-горе документ не е приет като пълно доказателствено средство.
- 5 На 27 август 2021 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред срещу това решение пред Независимата комисия по жалбите. В момента на подаване на жалбата той е уведомен, че датата, определена за разглеждането ѝ, е 11 октомври 2021 г. и че на тази дата той трябва да се яви лично пред

компетентната Независима комисия по жалбите, освен ако не пребивава законно в Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (Център за прием и установяване на самоличността, наричан по-нататък „КУТ“) или му е било наложено ограничение за движение или задължение за пребиваване на място извън област Атика.

- 6 На датата на изслушването обаче жалбоподателят не се явява лично пред Комисията. Поради това, след като установява, че жалбоподателят не се намира в КУТ, не са му били наложени ограничения за движение или че не са били налице форсмажорни обстоятелства, Комисията приема решение, с което отхвърля жалбата като очевидно неоснователна, без да я разглежда по същество, и му налага мярка за връщане без доброволно напускане на страната.
- 7 Жалбоподателят подава жалба пред запитващата юрисдикция за отмяна на решението на Независимата комисия по жалбите (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Основни доводи на жалбоподателя в главното производство

- 8 Жалбоподателят твърди по-специално, че обжалваното решение е прието без законосъобразни и достатъчни мотиви. По-точно той твърди, че жалбата му е незаконнообразно отхвърлена изключително поради отсъствието му по време на обработката ѝ и без адекватно разглеждане по същество, като се има предвид, че той не е могъл да се яви на изслушването поради форсмажорни обстоятелства, и по-специално поради икономически затруднения, които са му попречили да стигне до Атина от Солун, където пребивава.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Директиви 2011/95 и 2013/32, които са част от общата европейска система за убежище, са транспонирани в националния правен ред със Закон № 4363/2019. Съгласно член 92 от този закон, който съответства на член 46 от Директива 2013/32 относно правото на ефективна защита пред съд, кандидатът за международна закрила има право да подаде жалба по административен ред срещу решението на първа инстанция за отхвърляне на молбата за международна закрила.
- 10 С член 4, параграф 1 от Закон № 4375/2016, изменен със Закон № 4399/2016, се създават Независими комисии по жалбите, които имат за задача да разглеждат жалбите на кандидатите за международна закрила, с цел да преразгледат от правна гледна точка и по същество решенията на първата инстанция за отхвърляне.

- 11 За да се предоставят необходимите процесуални гаранции, е предвидено тези комисии, определени като „квазисъдебни органи“, да се състоят от мнозинство действащи съдии (съдии от общите административни съдилища). Членовете на комисиите се ползват с лична и функционална независимост при изпълнението на своите функции.
- 12 Освен това принципът на безпристрастност е гарантиран, тъй като комисиите имат неутрален статут по отношение на заинтересованите страни и не представляват администрацията.
- 13 Решенията, приемани от тези комисии по жалбите по административен ред срещу административни решения след задълбочено разглеждане от правна гледна точка и по същество и с пълни, специфични и конкретни мотиви, са задължителни за страните, тъй като могат да бъдат оспорвани само по съдебен ред, а именно с жалба за отмяна пред административен съд.
- 14 С оглед на изложеното по-горе независимите комисии по жалбите не са съдилища по смисъла на Конституцията, а комисии, които упражняват съдебни правомощия съгласно член 89, параграф 2 от Конституцията.
- 15 Освен това член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019 предвижда, че в производствата пред независимите комисии по жалбите жалбоподателят е длъжен да се яви лично. Единствените случаи, в които не е необходимо лично явяване, са изброени в член 78, параграф 3. Това са случаите, в които кандидатът за международна закрила пребивава в център за прием или настаняване или му е наложено ограничение за пътуване или задължение за пребиваване на определено място, като в този случай той може да бъде представляван от адвокат или да изпрати удостоверение за наличието на някой от тези случаи. В случай че кандидатът за международна закрила не се яви лично (или не изпрати удостоверението, посочено в член 78, параграф 3 от посочения закон), жалбата му се отхвърля като очевидно неоснователна, тъй като се предполага, че жалбоподателят е подал жалбата с единствената цел да забави или предотврати изпълнението на предишно или предстоящо решение за експулсиране или по всякакъв друг начин извеждането си от страната.
- 16 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно установената съдебна практика характеристиките на обжалването, предвидено в член 46 от Директива 2013/32, трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата, съгласно който всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия (решение от 18 октомври 2018 г., E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 17 Ако обаче в правото на Съюза няма правила в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия във вътрешния правен ред на

всяка държава членка трябва да се установят процесуални правила за реда и условията за съдебна защита, които да гарантират зачитането на правата на правните субекти, като тези правила обаче не следва да са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат сходни случаи по вътрешното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (решения от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 63 и от 9 септември 2020 г., *Commissaire général aux réfugiés et apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване)*, C-651/19, EU:C:2020:681, т. 34).

- 18 Директива 2013/32 не съдържа конкретни разпоредби, свързани с явяването на кандидатите пред органа, разглеждащ жалбата съгласно член 46 от тази директива, или относно последиците от неизпълнението на това процесуално задължение. Следователно може да се направи извод, че налагането на задължението за лично явяване съгласно член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019 (или за изпращане на удостоверение съгласно член 78, параграф 3 от посочения закон) и разпоредбата за отхвърляне на жалбата като очевидно неоснователна в случай на неизпълнение, попадат в обхвата на принципа на процесуална автономия на държавите членки и могат да бъдат разглеждани допълнително само що се отнася до спазването на принципите на равностойност и ефективност.
- 19 Съгласно член 32 от Директива 2013/32 предварително условие, за да може молбата за международна закрила да се счита за очевидно неоснователна, е тя да е определена за такава, т.е. молбата да е разгледана по същество. Въпреки това, съгласно член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019, ако жалбоподателят не се яви лично при разглеждането на жалбата, молбата се отхвърля като очевидно неоснователна, но без тя да се разглежда по същество. Освен това съгласно тълкуването на член 46, параграфи 1 и 3 от Директива 2013/32 във връзка с член 97 от Закон № 4636/2019, предвидената в гръцкия правен ред ефективна защита чрез обжалване по административен ред трябва да гарантира цялостно и *ex nunc* разглеждане на фактическите и правните обстоятелства, което не се извършва, когато жалбоподателят не се яви лично пред апелативния орган, а именно Независимата комисия по жалбите. Следователно трябва да се провери дали член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019 е съвместим с член 46 от Директива 2013/32.
- 20 Що се отнася до спазването на принципа на равностойност, следва да се отбележи, че тъй като независимите комисии по жалбите упражняват съдебни правомощия, но не са признати за юрисдикции съгласно Конституцията, възниква въпросът с кое подобно производство, предвидено в националното право, трябва да се сравни спорното производство пред тези комисии.

- 21 По-специално възниква въпросът дали разглежданите правила ще бъдат проверени във връзка с правилата, които са в сила в производствата пред другите административни органи, разглеждащи жалби по административен ред (където не съществува единна рамка от процесуални правила, а различни правила за всяка институция, и където във всеки случай не е задължително жалбоподателят да се яви лично при разглеждането на жалбата, а може да бъде представляван от защитник или трето лице), или във връзка с правилата, приложими за жалбите по същество или за жалбите за отмяна пред административен съд (производство, в което, от една страна, заинтересованата страна не е длъжна да се яви лично, а може да бъде представлявана от адвокат, и от друга страна, в случай на жалба по същество, може да бъде подадена втора жалба при определени условия, ако първата жалба бъде отхвърлена).
- 22 Този въпрос се отнася до тълкуването на член 46 от Директива 2013/32, тоест до преценка относно действителното естество на предвиденото в този член производство по разглеждане на жалбите, а не просто до разглеждане на сходството на съответните процесуални правила, което следва да се извърши от запитващата юрисдикция (вж. решение на Съда от 9 септември 2020 г., *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване), C-651/19, EU:C:2020:681, т. 37—38).
- 23 Освен това, що се отнася до спазването на принципа на ефективност, може да се твърди, че спорната разпоредба, съдържаща се в член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019, е обоснована от съображения за организирано и бързо протичане на процедурата по разглеждане на молбите за международна закрила, тъй като гарантира, че кандидатите за международна закрила все още се интересуват от резултата от тяхната жалба и все още се намират на гръцка територия, така че да се избегне загубата на ценно време при разглеждането по същество на жалбите, които не са от значение за самите кандидати, и по този начин да се ускори разглеждането на други жалби.
- 24 Обратно, може също да се твърди, че посочената по-горе разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Европейския съюз. От една страна, тя налага непропорционална тежест на кандидатите за международна закрила, тъй като те са длъжни (освен ако не попадат в някое от изключенията, предвидени в член 78, параграф 3 от Закон № 4636/2019) да отидат в седалището на Независимите комисии по жалбите в Атина с единствената цел да удостоверят присъствието си, а не за да бъдат изслушани, без да могат да бъдат представлявани от адвокат или друго лице. От друга страна, тя предвижда, че последицата от неспазването на това процесуално изискване е презумпция за злоупотреба с правото на обжалване и следователно жалбата трябва да се отхвърли като очевидно неоснователна.
- 25 Що се отнася по-специално до отхвърлянето на жалбата като очевидно неоснователна без разглеждане по същество, следва да се подчертае, на

първо място, че по силата на Директива 2013/32 изпълнението на задължението за общуване с органите е свързано с презумпция за негласно оттегляне на молбата за международна закрила, а не с отхвърляне на молбата като очевидно неоснователна.

- 26 На второ място, отхвърлянето на молба за международна закрила като очевидно неоснователна предполага, съгласно изричния текст на член 32, параграф 2 от Директива 2013/32, молбата да е най-малкото неоснователна. Това условие не е предвидено в член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019, който урежда изключително производството пред Независимите комисии по жалбите и предвижда отхвърлянето на жалбите по член 46 от Директива 2013/32 като очевидно неоснователни, което се равнява на отхвърляне на способите за съдебна защита съгласно вътрешното право като недопустими на формални основания, без да се разглежда делото по същество.
- 27 На трето място, отхвърлянето на молба като очевидно неоснователна има по-широки последици, тъй като води до непредоставяне на срок за доброволно напускане и налагане на забрана за влизане на гражданина на трета страна (вж. член 7, параграф 4 и член 11, параграф 1, буква а) от Директива 2008/115).
- 28 На четвърто място, фактическата основа на презумпцията, предвидена в член 97, параграф 2 от Закон № 4636/2019, изглежда не съответства на изводите от общия опит и логиката, тъй като неявяването лично пред Независимата комисия по жалбите може да се дължи на причини, които не са свързани с намерението да се възпрепятства или забави изпълнението на предишно или предстоящо решение за експулсиране или по друг начин извеждане на жалбоподателя, особено с оглед на факта, че решенията на комисиите не се взимат в същия ден и следователно явяването на кандидатите за международна закрила пред тях в деня на разглеждането по никакъв начин не улеснява изпълнението на решението за връщане в случай на отхвърляне на жалбата.
- 29 На пето и последно място, в член 46, параграф 11 от Директива 2013/32 е предвидено, че държавите членки могат да определят условията, при които може да се счита, че е налице негласно оттегляне или негласен отказ от жалбата, както и приложимите процесуални правила, докато, от друга страна, в него не се съдържа никаква разпоредба относно възможността за отхвърляне на жалбите като явно неоснователни.
- 30 Следователно не е ясно дали изложеното по-горе по отношение на възможността да се изведе презумпция за негласно оттегляне или отхвърляне на молба за международна закрила като очевидно неоснователна, се прилага пряко или по аналогия към случаите на обжалване.

- 31 Предвид тези затруднения при тълкуването на смисъла на релевантните разпоредби от правото на Съюза запитващата юрисдикция счита за необходимо да отправи преюдициалните въпроси до Съда.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ