

Mål C-610/23 [Al Nasiria]ⁱ**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

3 oktober 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans i Thessaloniki, Grekland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

30 juni 2023

Klagande:

FO

Motpart:

Ypurgos Metanastefsis kai Asylou (Invandrings- och asylministeriet)

Saken i det nationella målet

Yrkande om upphävande av det beslut varigenom den oberoende besvärskommittén under Invandrings- och asylministeriet ogillade FO:s överklagande av beslutet att avslå hans ansökan om internationellt skydd, eftersom överklagandet var uppenbart ogrundat.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 46 i direktiv 2013/32 – jämförd med bestämmelserna i direktiv 2008/115 och mot bakgrund av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – och av principerna om medlemsstaternas processuella autonomi, likvärdighet och effektivitet – Artikel 267 FEUF.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

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 inletts på ett otillbörligt sätt och således fastställa att överklagandet ska ogillas, 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 nr 3907/2011 och artikel 7 i direktiv 2008/115), 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 upphävande 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 nr 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 nr 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?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: artikel 78.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artikel 47.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60): artiklarna 28, 31.8, 32.1, 32.2, 46 och 47.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU 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): artikel 4.

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): artiklarna 7.4 och 11.1.

Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335), dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 och C-439/10, EU:C:2011:865), dom av den 31 januari 2013, D. och A. (C-175/11, EU:C:2013:45), dom av den 7 november 2013, X m.fl. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), dom av den 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), dom av den 26 februari 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), dom av den 18 oktober 2018, E.G. (C-662/17, EU:C:2018:847), dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218), och 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).

Anförda nationella bestämmelser

Den grekiska konstitutionen: artiklarna 8, 20.1, 87 och 89.2.

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostrasias kai alles diataxeis (lag nr 4636/2019, Internationellt skydd och andra bestämmelser) (FEK A' 169/1.11.2019): artiklarna 2, 4, 5.1, 9.1, 15, 78.3, 78.9, 81, 92, 95.1 och 97.2.

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypochis, 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 prostrasias (anadiatyposi)" (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostrasias kai alles diataxeis (lag nr 4375/2016, Organisation och funktion av Asyltjänsten, av Överklagandenämnden och av Mottagnings- och identifikationstjänsten, inrättande av Generalsekretariatet för mottagning, anpassning av den grekiska lagstiftningen till bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU "om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning)" (L 180/29.6.2013), bestämmelser om sysselsättning av personer som beviljats internationellt skydd och andra bestämmelser) (FEK A' 51/3.4.2016), i dess lydelse enligt lag nr 4399/2016: artikel 4.1.

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesis 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 (lag nr 3907/2011, 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): artikel 22.4.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 FO, en irakisk medborgare som är klagande i det nationella målet, ingav den 28 februari 2019 ansökan om internationellt skydd till Perifereiako Grafeio Asylou Samou (regionalt asylkontor i Samos). FO uppgav i sin ansökan att han hade lämnat sitt ursprungsland, eftersom han var hotad till livet av en ”milis” på grund av en sektrelaterad konflikt.
- 2 Sedan det hade fastställts att FO hade utsatts för allvarligt fysiskt våld, utfrågades han den 24 februari 2020 på Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (regionalt asylkontor i Thessaloniki). Som skäl till att han hade varit tvungen att lämna sitt ursprungsland uppgav FO att han hade haft ett förhållande med en flicka, vilket hade försatt honom i livsfara eftersom det hade fattats ett klanbeslut att mörda honom. Av denna anledning hade FO lämnat Irak, tagit sig till Turkiet och därifrån in i Grekland.
- 3 Under det administrativa förfarandet för prövning av hans ansökan visade FO upp ett dokument som var riktat till alla klaner, i vilket det beordrades att han skulle mördas på grund av sitt olämpliga beteende gentemot dem. FO uppgav att han inte ville återvända till sitt ursprungsland, eftersom han då skulle bli mördad.
- 4 Det regionala asylkontoret i Thessaloniki avlog genom beslut av den 18 maj 2020 FO:s ansökan, eftersom hans påståenden inte ansågs vara trovärdiga. Ovannämnda dokument godtogs inte som fullständig bevisning.
- 5 Den 27 augusti 2021 ingav FO förvaltningsrättsligt överklagande av detta beslut till den oberoende besvärskommittén. Vid tidpunkten för överklagandet informerades FO om att datumet för prövningen av överklagandet var fastställt till den 11 oktober 2021. FO upplystes vidare om att han var skyldig att inställa sig personligen inför den oberoende besvärskommittén detta datum, såvida han inte lagligen uppehöll sig på ett Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (mottagnings- och identifikationscenter) eller omfattades av en begränsning av den fria rörligheten eller en skyldighet att uppehålla sig på en plats utanför regionen Attika.
- 6 FO inställde sig emellertid inte personligen inför kommittén på datumet för förhandlingen. Efter det 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 kommittén att ogilla överklagandet utan prövning i sak, eftersom det var uppenbart ogrundat. Vidare förordnade kommittén om återvändande för FO utan frivillig avresa från landet.

- 7 FO har överklagat till den hänskjutande domstolen och yrkat att beslutet av den oberoende besvärskommittén (nedan kallat det angripna beslutet) ska upphävas.

Klagandens huvudargument

- 8 FO har bland annat gjort gällande att det angripna beslutet antogs utan en rättsenlig och tillräcklig motivering. FO har nämligen gjort gällande att hans överklagande rättsstridigt ogillades enbart på grund av att han inte var på plats under handläggningen av överklagandet, och utan att det gjordes en tillräcklig prövning i sak. Han hade nämligen inte kunnat inställa sig vid förhandlingen på grund av force majeure-händelser, närmare bestämt ekonomiska svårigheter, vilka gjorde att han inte kunde ta sig till Aten från Thessaloniki där han var bosatt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 Direktiven 2011/95 och 2013/32, vilka är en del av det gemensamma europeiska asylsystemet, har införlivats i den nationella rättsordningen genom lag nr 4363/2019. Enligt artikel 92 i denna lag, som har samma lydelse som artikel 46 i direktiv 2013/32 om rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol, har en person som ansöker om internationellt skydd rätt att inge förvaltningsrättsligt överklagande av beslutet i första instans om att avslå ansökan om internationellt skydd.
- 10 Det har genom artikel 4.1 i lag nr 4375/2016, i dess lydelse enligt lag nr 4399/2016, inrättats oberoende besvärskommittéer. Deras uppgift är att pröva överklaganden från personer som ansöker om internationellt skydd i syfte att i rättsligt och materiellt hänseende se över beslut om avslag i första instans.
- 11 För att kunna ge nödvändiga förfarandegarantier ska dessa kommittéer, vilka definieras som ”domstolsliknande organ”, till största delen bestå av tjänstgörande domare (domare vid de allmänna förvaltningsdomstolarna). Ledamöterna vid kommittéerna har personlig och funktionell oavhängighet inom ramen för sitt uppdrag.
- 12 Dessutom säkerställs principen om opartiskhet, eftersom kommittéerna är utomstående i förhållande till de inblandade parterna och inte företräder förvaltningen.
- 13 De beslut som dessa kommittéer fattar om förvaltningsrättsliga överklaganden av förvaltningsbeslut, efter en ingående prövning i rättsligt och materiellt hänseende och med fullständiga, specifika och konkreta motiveringar, är bindande för parterna, eftersom de endast kan överklagas till domstol, det vill säga genom ett överklagande med yrkande om upphävande av beslutet vid förvaltningsdomstol.

- 14 Mot bakgrund av ovanstående är de oberoende besvärskommittéerna inte domstolar i den mening som avses i konstitutionen, utan kommittéer som utövar dömande befogenheter i enlighet med artikel 89.2 i konstitutionen.
- 15 Dessutom är sökandena enligt artikel 97.2 i lag nr 4636/2019 skyldiga att inställa sig personligen vid förfaranden inför de oberoende besvärskommittéerna. 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 låta sig företrädas av en advokat eller översända ett intyg som styrker att en av dessa omständigheter föreligger. Om en person som ansöker om internationellt skydd inte inställer sig personligen (eller inte översänder det intyg som anges i artikel 78.3 i denna lag) ogillas sökandens överklagande, eftersom det är uppenbart ogrundat. Det antas nämligen att sökanden endast har ingett överklagandet för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut om utvisning eller sitt avlägsnande på något annat sätt.
- 16 I detta sammanhang påpekar den hänskjutande domstolen att det framgår av fast rättspraxis att de egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 måste ha följaktligen ska fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, enligt vilken var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel (EU-domstolens dom av den 18 oktober 2018, E.G, C-662/17, EU:C:2018:847, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 17 Dessutom ankommer det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, på varje medlemsstat att, i enlighet med principen om processuell autonomi, i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen) (EU-domstolens dom av den 19 mars 2000, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 63, och 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).
- 18 Direktiv 2013/32 innehåller inga 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 denna processuella skyldighet inte uppfylls. Det kan därför dras slutsatsen att åläggandet av skyldigheten att inställa sig personligen i enlighet med artikel 97.2 i lag nr 4636/2019 (eller att översända intyget enligt artikel 78.3 i denna lag) och

bestämmelsen om att överklagandet ska ogillas, eftersom det är uppenbart ogrundat, för det fall denna skyldighet inte uppfylls båda omfattas av principen om medlemsstaternas processuella autonomi och endast får prövas ytterligare vad gäller iakttagandet av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

- 19 Enligt artikel 32 i direktiv 2013/32 kan en ansökan om internationellt skydd endast förklaras vara uppenbart ogrundad om den anses vara ogrundad efter en prövning i sak. Enligt artikel 97.2 i lag nr 4636/2019 ska emellertid ett överklagande ogillas utan prövning i sak, eftersom det är uppenbart ogrundat, om sökanden inte inställer sig personligen vid den förhandling där överklagandet prövas. Vid en tolkning av artikel 46.1 och 46.3 i direktiv 2013/32 jämförd med artikel 97 i lag nr 4636/2019 ska det effektiva rättsmedel som fastställs i den grekiska lagstiftningen, i form av förvaltningsrättsligt överklagande av ett förvaltningsbeslut, garantera en full omprövning och prövning av det aktuella behovet utifrån såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, vilket inte är fallet när klaganden inte inställer sig personligen inför överprövningsorganet, det vill säga den oberoende besvärskommittén. Det ska därför prövas huruvida artikel 97.2 i lag nr 4636/2019 är förenlig med artikel 46 i direktiv 2013/32.
- 20 Vad gäller iakttagandet av likvärdighetsprincipen ska det påpekas att, eftersom de oberoende besvärskommittéerna utövar dömande befogenheter men inte är erkända som domstolar i den mening som avses i konstitutionen, uppstår frågan vilket liknande förfarande i enlighet med nationell rätt som ska jämföras med det angripna förfarandet inför dessa kommittéer.
- 21 Närmare bestämt uppstår frågan huruvida de aktuella bestämmelserna ska bedömas i förhållande till dem som avser förfarandet inför andra förvaltningsmyndigheter som prövar förvaltningsrättsliga överklaganden av förvaltningsbeslut (där det inte finns någon gemensam ram med processuella regler, utan olika regler för varje myndighet, och där klaganden under alla omständigheter inte är skyldig att inställa sig personligen vid prövningen av överklagandet, utan kan låta sig företrädas av en advokat eller en tredje part) eller i förhållande till bestämmelser som är tillämpliga på överklaganden i sak eller på överklaganden med yrkande om upphävande av beslut vid förvaltningsdomstol (ett förfarande där dels den berörda parten inte är skyldig att inställa sig personligen, utan kan låta sig företrädas av en advokat, dels vad gäller överklaganden i sak på vissa villkor är möjligt att inge ett andra överklagande för det fall det första överklagandet ogillas).
- 22 Denna fråga gäller tolkningen av artikel 46 i direktiv 2013/32, det vill säga en prövning i materiellt hänseende av förfarandet för bedömning av det effektiva rättsmedel som fastställs i denna artikel, och inte en ren bedömning av likheten mellan motsvarande processuella regler som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra (se EU-domstolens 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 37 och 38).

- 23 Vad gäller iakttagandet av effektivitetsprincipen kan det vidare hävdas att den omtvistade bestämmelsen i artikel 97.2 i lag nr 4636/2019 är motiverad av att förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd ska genomföras ordnat och snabbt. Det säkerställer att de personer som ansöker om internationellt skydd fortfarande har intresse av utfallet av sitt överklagande och fortfarande befinner sig på grekiskt territorium. På detta sätt går det att undvika att värdefull tid går förlorad i samband med prövning i materiellt hänseende av överklaganden som inte är relevanta för sökandena och att påskynda prövningen av andra överklaganden.
- 24 Tvärtemot kan det vidare 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 nr 4636/2019) är skyldiga att inställa sig på de oberoende besvärskommittéernas kontor i Aten enbart för att intyga sin närvaro och inte för att utfrågas, utan att kunna låta sig företrädas av en advokat eller en tredje part. Enligt denna bestämmelse medför bristande uppfyllelse av detta processuella krav vidare en presumtion om otillbörligt utövande av rätten att överklaga, med den följden att överklagandet ogillas, eftersom det är uppenbart ogrundat.
- 25 Vad särskilt beträffar ett överklagande som ogillas utan prövning i sak, eftersom det är uppenbart ogrundat, ska det för det första understrykas att i enlighet med direktiv 2013/32 medför det bristande iakttagandet av skyldigheten att kommunicera med myndigheterna en presumtion om att sökanden tyst har avstått från sin ansökan om internationellt skydd och inte att ansökan avslås, eftersom den är uppenbart ogrundad.
- 26 För det andra förutsätter avslag på en ansökan om internationellt skydd, eftersom den är uppenbart ogrundad, enligt den uttryckliga ordalydelsen i artikel 32.2 i direktiv 2013/32 att ansökan åtminstone är ogrundad. Detta villkor föreskrivs inte i artikel 97.2 i lag nr 4636/2019, som enbart reglerar förfarandet inför de oberoende besvärskommittéerna och fastställer att ett överklagande enligt artikel 46 i direktiv 2013/32 ska ogillas, eftersom det är uppenbart ogrundat. Detta motsvarar den situation där rättsmedel i enlighet med nationell lagstiftning ska avvisas, det vill säga inte tas upp till prövning av formella skäl, utan prövning i sak.
- 27 För det tredje har avslag på en ansökan, eftersom den är uppenbart ogrundad, mer omfattande konsekvenser, eftersom det leder till att det inte beviljas någon tidsfrist för frivillig avresa och att tredjelandsmedborgaren ska åtföljas av ett inreseförbud (se artiklarna 7.4 och 11.1 a i direktiv 2008/115).
- 28 För det fjärde tycks faktaunderlaget för presumtionen i artikel 97.2 i lag nr 4636/2019 inte vara i överensstämmelse med allmänna erfarenhetsatser och logik. Utebliven personlig inställelse inför den oberoende besvärskommittén kan nämligen ha andra orsaker än att sökanden har för avsikt att hindra eller försena

verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut om utvisning eller sitt avlägsnande på något annat sätt, i synnerhet med tanke på att kommittéernas beslut inte fattas samma dag. Den omständigheten att de personer som ansöker om internationellt skydd inställer sig inför kommittéerna på dagen för förhandlingen underlättar således inte på något sätt verkställandet av beslutet om återvändande för det fall överklagandet ogillas.

- 29 Avslutningsvis och för det femte stadgas det i artikel 46.11 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna får fastställa 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, medan direktivet inte innehåller någon bestämmelse om möjligheten att ogilla överklaganden, eftersom de är uppenbart ogrundade.
- 30 Det framgår därför inte tydligt huruvida ovanstående överväganden angående möjligheten att härleda en presumtion om tyst återkallande eller att avslå en ansökan om internationellt skydd, eftersom den är uppenbart ogrundad, direkt eller analogt är tillämpliga på överklaganden.
- 31 Mot bakgrund av ovanstående svårigheter att tolka betydelsen av de relevanta unionsbestämmelserna finner den hänskjutande domstolen det vara nödvändigt att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

ARBETSDOMSTOLEN