

Zadeva C-610/23 (Al Nasiria)

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

3. oktober 2023

Predložitveno sodišče

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija)

Datum predložitvene odločbe:

30. junij 2023

Tožeča stranka:

FO

Tožena stranka:

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

Predmet postopka v glavni stvari

Predlog za razglasitev ničnosti odločbe neodvisnega odbora za pritožbe ministrstva za priseljevanje in azil, s katero je bila kot očitno neutemeljena zavrnjena pritožba tožeče stranke zoper odločbo, s katero je bila zavrnjena njena prošnja za mednarodno zaščito.

Predmet in pravna podlaga za predlog

Razlaga člena 46 Direktive 2013/32/EU v povezavi z določbami Direktive 2008/115/ES in ob upoštevanju člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter razlaga načel procesne avtonomije držav članic, enakovrednosti in učinkovitosti v skladu s členom 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali lahko zakonodajalec ob upoštevanju pomembnosti pravnega sredstva v smislu člena 46 Direktive 2013/32/EU domneva, da je pravno sredstvo vloženo nepravilno in da se zato lahko zavrne kot očitno neutemeljeno, ne da bi bila opravljena popolna in *ex nunc* presoja zadeve (kar vključuje tudi neodobritev roka za prostovoljni odhod v smislu člena 22(4) zakona št. 3907/2011 in člena 7 Direktive 2008/115/ES), ker se pritožnik, ki je prosilec [za mednarodno zaščito], ni osebno zglasil pri odboru, ki je zadevo obravnaval?

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

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

Upoštevne določbe prava Unije in sodna praksa Sodišča

Pogodba o delovanju Evropske unije: člen 78

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 47

Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60): členi 28, 31(8), 32(1) in (2), 46 ter 47.

Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9): člen 4

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98): člena 7(4) in 11(1)

Sodbe z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335); z dne 21. decembra 2011, NS (C-411/10 in C-439/10, EU:C:2011:865); z dne 31. januarja 2013, D. in A. (C-175/11, EU:C:2013:45); z dne 7. novembra 2013, X in drugi (od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720); z dne 17. decembra 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824); z dne 26. februarja 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); z dne 18. oktobra 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847); z dne 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), in z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – rok za vložitev tožbe) (C-651/19, EU:C:2020:681)

Upoštevne določbe nacionalnega prava

Grška ustava: členi 8, 20(1), 87 in 89(2)

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diataxeis (FEK A' 169/1.11.2019) (zakon št. 4636/2019 o mednarodni zaščiti in drugih določbah (FEK A' 169/1.11.2019): členi 2, 4, 5(1), 9(1), 15, 78(3) in (9), 81, 92, 95(1) in 97(2)

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodoichis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodoichis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias 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 prostasias (anadiatyposi)“ (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis (FEK A' 51/3.4.2016) (zakon št. 4375/2016 o organizaciji in delovanju azilne službe, pritožbenega organa ter službe za sprejem in identifikacijo, ustanovitvi generalnega sekretariata za sprejem, prilagoditvi grške zakonodaje določbam Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (L 180/29.6.2013), določbah o zaposlovanju upravičencev do mednarodne zaščite in drugih določbah (FEK A' 51/3.4.2016) ter poznejša sprememba z zakonom št. 4399/6.4.2016: člen 4(1)

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodoichis, 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) (zakon št. 3907/2011 o ustanovitvi azilne službe in službe za prvi sprejem, prilagoditvi grške zakonodaje določbam Direktive 2008/115/ES o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav in drugih določbah (FEK A' 7/26.1.2011): člen 22(4)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Iraški državljani je kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari 28. februarja 2019 pri Perifereiako Grafeio Asylou Samou (regionalni azilni urad v Samosu, Grčija) vložil prošnjo za mednarodno zaščito, v kateri je navedel, da je zapustil svojo izvorno državo, ker je zaradi sektaškega konflikta njegovo življenje ogrožala „milica“.
- 2 Potem ko je bila tožeča stranka spoznana za žrtev hudega fizičnega nasilja, je bil 24. februarja 2020 z njo opravljen razgovor na Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (regionalni azilni urad v Solunu, Grčija). Tožeča stranka je med razgovorom kot razlog, zaradi katerega je morala zapustiti svojo izvorno državo, navedla, da je bila v romantičnem razmerju z dekletom, zaradi česar je bilo njeno življenje ogroženo, saj je bila sprejeta plemenska odločitev, da jo ubijejo. Zaradi tega je zapustila Irak in odšla v Turčijo, od koder je vstopila v Grčijo.
- 3 Tožeča stranka je med upravnim postopkom za obravnavo svoje prošnje predložila dokument, ki je bil naslovljen na vsa plemena in v katerem je bila odrejena njena smrt zaradi neustreznega ravnanja, ki jih je zadevalo. Tožeča stranka je izjavila, da se ne želi vrniti v izvorno državo, ker bi jo v tem primeru ubili.
- 4 Regionalni azilni urad v Solunu je 18. maja 2020 njeno prošnjo zavrnil z obrazložitvijo, da so bile njene trditve ocenjene kot nezanesljive, zgoraj navedeni dokument pa ni bil sprejet kot popoln dokaz.
- 5 Tožeča stranka je 27. avgusta 2021 zoper to odločbo vložila upravno pritožbo pri neodvisnem odboru za pritožbe. Ob vložitvi pritožbe je bila obveščena, da je bil za datum obravnave določen 11. oktober 2021 in da se bo morala na ta dan osebno zglasiti pred neodvisnim odborom za pritožbe, razen če zakonito prebiva v Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (center za sprejem in identifikacijo, v nadaljevanju: KYT) oziroma ji je bila naložena omejitev gibanja ali obveznost bivanja v kraju zunaj regije Atika.
- 6 Vendar pa se tožeča stranka na dan obravnave ni osebno zglasila pred odborom. Odbor je ugotovil, da tožeča stranka ni bivala v KYT, zanjo niso veljale omejitve gibanja in ni bilo višje sile, zato je sprejel odločbo, s katero je pritožbo zavrnil kot očitno neutemeljeno, ne da bi preučil njeno vsebinsko utemeljenost, ter odredil ukrep vrnitve tožeče stranke brez možnosti prostovoljne zapustitve države.
- 7 Tožeča stranka je pri predložitvenem sodišču zoper odločbo neodvisnega pritožbenega odbora (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) vložila ničnostno tožbo.

Bistvene trditve tožeče stranke v postopku v glavni stvari

- 8 Tožeča stranka med drugim trdi, da je bila izpodbijana odločba sprejeta brez utemeljene in zadostne obrazložitve. Natančneje, tožeča stranka trdi, da je bila njena pritožba nezakonito zavrnjena zgolj zato, ker ni bila prisotna med obravnavo, in brez ustrezne vsebinske preučitve, saj se obravnave ni mogla udeležiti zaradi višje sile, in sicer ekonomskih težav, ki so ji preprečile, da bi iz Soluna, kjer prebiva, prišla v Atene.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 Direktivi 2011/95/EU in 2013/32/EU, ki sta del skupnega evropskega azilnega sistema, sta bili v nacionalni pravni red preneseni z zakonom št. 4363/2019. V skladu s členom 92 tega zakona, ki ustreza členu 46 Direktive 2013/32/EU o pravici do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, lahko prosilec za mednarodno zaščito vloži upravno pritožbo zoper odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito na prvi stopnji.
- 10 S členom 4(1) zakona št. 4375/2016, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 4399/2016, so bili ustanovljeni neodvisni pritožbeni odbori, odgovorni za obravnavanje pritožb prosilcev za mednarodno zaščito, da bi se pravno in vsebinsko pregledale zavrnilne odločbe na prvi stopnji.
- 11 Za zagotovitev potrebnih procesnih jamstev je bilo določeno, da te odbore, ki so opredeljeni kot „parasodni organi“, v večini sestavljajo sodniki na položaju (sodniki rednih upravnih sodišč). Člani odborov so pri opravljanju svojih nalog osebno in funkcionalno neodvisni.
- 12 Poleg tega je zagotovljeno načelo nepristranskosti, saj imajo odbori v razmerju do udeleženih strani status tretjih oseb in ne zastopajo državne uprave.
- 13 Odločitve, ki jih ti odbori sprejmejo v zvezi z upravnimi pritožbami zoper upravne odločbe po temeljiti pravni in vsebinski preučitvi in ob izčrpnih, posebni in konkretni obrazložitvi, so za stranke zavezujoče, saj jih ni mogoče izpodbijati drugače kot s pravnim sredstvom, tj. ničnostno tožbo pred upravnim sodiščem.
- 14 Glede na navedeno neodvisni pritožbeni odbori niso sodišča v smislu ustave, temveč odbori, ki izvajajo sodno oblast v skladu s členom 89(2) ustave.
- 15 Poleg tega je v členu 97(2) zakona št. 4636/2019 določeno, da mora biti v postopkih pred neodvisnimi pritožbenimi odbori pritožnik osebno navzoč. Edini primeri, v katerih osebna navzočnost ni potrebna, so naštetih v členu 78(3). Gre za primere, ko pritožnik, ki je prosilec za mednarodno zaščito, prebiva v sprejemnem ali nastanitvenem centru ali pa zanj velja omejitev gibanja ali obveznost bivanja v določenem kraju; v takih primerih ga lahko zastopa odvetnik ali pa prosilec pošlje potrdilo o obstoju ene od teh okoliščin. Če se pritožnik, ki je prosilec za mednarodno zaščito, postopka ne udeleži osebno (ali ne pošlje potrdila iz

člena 78(3) tega zakona), se njegova pritožba zavrne kot očitno neutemeljena, saj se domneva, da jo je vložil le, da bi odložil ali preprečil izvršitev predhodne ali skorajšnje odločbe o izgonu ali svojo prisilno vrnitev na kakršen koli drug način.

- 16 V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso značilnosti pravnega sredstva iz člena 46 Direktive 2013/32/EU treba določiti v skladu s členom 47 Listine, v skladu s katerim ima vsakdo, če so kršene njegove pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v navedenem členu (sodba z dne 18. oktobra 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 17 Ob neobstoju pravil Unije na tem področju pa je stvar nacionalnega pravnega reda vsake države članice, da na podlagi načela procesne avtonomije določi postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi pred sodišči, s katerimi se zagotavlja varstvo pravic upravičencev, vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 63, in z dne 9. septembra 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – rok za vložitev tožbe)*, C-651/19, EU:C:2020:681, točka 34).
- 18 Direktiva 2013/32/EU ne vsebuje posebnih določb o navzočnosti prosilcev v postopku pred organom, ki obravnava učinkovito pravno sredstvo iz člena 46 te direktive, ali o posledicah neupoštevanja te postopkovne zahteve. Zato je mogoče ugotoviti, da naložitev obveznosti osebne navzočnosti v skladu s členom 97(2) zakona št. 4636/2019 (ali pošiljanja potrdila v skladu s členom 78(3) navedenega zakona) in določba o zavrnitvi pritožbe kot očitno neutemeljene v primeru neupoštevanja te obveznosti spadata na področje uporabe načela procesne avtonomije držav članic ter ju je mogoče nadalje obravnavati le z vidika skladnosti z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.
- 19 V skladu s členom 32 Direktive 2013/32/EU je predpogoj, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za očitno neutemeljeno, ta, da se šteje za neutemeljeno, tj. da se preuči njena vsebinska utemeljenost. Vendar pa če pritožnik ni osebno navzoč na obravnavi pritožbe, se v skladu s členom 97(2) zakona št. 4636/2019 predlog zavrne kot očitno neutemeljen, ne da bi se preučila njegova vsebinska utemeljenost. V skladu z razlago člena 46(1) in (3) Direktive 2013/32/EU v povezavi s členom 97 zakona št. 4636/2019 mora poleg tega učinkovito pravno sredstvo, ki je v grškem pravnem sistemu predvideno z upravno pritožbo zoper upravno odločbo, zagotoviti celovito in *ex nunc* preučitev dejanskih in pravnih vprašanj, kar pa ne velja, kadar se pritožnik ne zglozi osebno pred pritožbenim organom, tj. neodvisnim pritožbenim odborom. Preučiti je torej treba, ali je člen 97(2) zakona št. 4636/2019 združljiv s členom 46 Direktive 2013/32/EU.

- 20 V zvezi s spoštovanjem načela enakovrednosti je treba opozoriti, da glede na to, da neodvisni pritožbeni odbori izvajajo sodne pristojnosti, vendar v skladu z ustavo niso priznani kot sodišča, nastane vprašanje določitve podobnega postopka v nacionalnem pravu, s katerim je mogoče primerjati izpodbijani postopek pred temi odbori.
- 21 Natančneje, postavlja se vprašanje, ali se bodo obravnavana pravila preučila glede na pravila, ki veljajo v postopkih pred drugimi upravnimi organi, ki obravnavajo upravne pritožbe zoper upravne odločbe (kadar ni enotnega postopkovnega okvira, temveč se za vsako institucijo uporabljajo drugačna pravila, pri čemer v nobenem primeru ni obvezno, da je tožeča stranka osebno navzoča pri obravnavi pritožbe, temveč jo lahko zastopa pravni svetovalec ali tretja oseba), ali glede na pravila, ki se uporabljajo za tožbe v glavni stvari ali ničnostne tožbe pred upravnim sodiščem (tj. pri postopkih, v katerih, prvič, ni potrebna osebna navzočnost zadevne stranke, saj jo lahko zastopa odvetnik, in drugič, v primeru tožb v glavni stvari, kjer se pod določenimi pogoji lahko vloži druga tožba, če je prva zavrnjena).
- 22 To vprašanje se nanaša na razlago člena 46 Direktive 2013/32/EU, torej na presojo o vsebinski naravi postopka za preučitev učinkovitega pravnega sredstva iz tega člena, in ne zgolj na preučitev podobnosti ustreznih postopkovnih pravil, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče (glej sodbo Sodišča z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – rok za vložitev tožbe), C-651/19, EU:C:2020:681, točki 37 in 38).
- 23 Poleg tega je glede skladnosti z načelom učinkovitosti mogoče trditi, da je sporna določba iz člena 97(2) zakona št. 4636/2019 utemeljena z razlogi nemotenega in hitrega poteka postopka obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito, saj zagotavlja, da prosilci za mednarodno zaščito še vedno izkazujejo zanimanje glede izida njihove pritožbe in da so še vedno na grškem ozemlju, s čimer se prepreči izguba dragocenega časa za vsebinsko obravnavo pritožb, ki niso pomembne za prosilce, kar pospeši obravnavo drugih pritožb.
- 24 Kljub temu pa je mogoče tudi trditi, da navedena določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Evropske unije. Po eni strani prosilec za mednarodno zaščito nalaga nesorazmerno breme, saj se morajo (razen če zanje ne velja ena od izjem iz člena 78(3) zakona št. 4636/2019) zglasiti pri neodvisnih pritožbenih odbori v Atenah zgolj zato, da potrdijo svojo navzočnost, in ne zato, da bi bili zaslišani, pri čemer jim ni omogočeno, da bi jih zastopal odvetnik ali druga oseba. Po drugi strani določa, da je posledica neizpolnitve te procesne zahteve domneva o nepravilnem uveljavljanju pravice do pritožbe, zaradi česar je treba pritožbo zavrniti kot očitno neutemeljeno.
- 25 Zlasti v zvezi z zavrnitvijo pritožbe kot očitno neutemeljene, ne da bi se preučila njena vsebinska utemeljenost, je treba najprej poudariti, da je v skladu z Direktivo 2013/32/EU neizpolnitev obveznosti komuniciranja z organi povezana z

domnevo tihe odpovedi prošnji za mednarodno zaščito in ne z zavrnitvijo prošnje kot očitno neutemeljene.

- 26 Drugič, zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito kot očitno neutemeljene v skladu z izrecnim besedilom člena 32(2) Direktive 2013/32/EU predpostavlja, da je prošnja vsaj neutemeljena. Ta pogoj ni predviden v členu 97(2) zakona št. 4636/2019, ki ureja izključno postopek pred neodvisnimi pritožbenimi odbori in določa zavrnitev pritožbe na podlagi člena 46 Direktive 2013/32/EU kot očitno neutemeljene, kar ustreza zavrnitvi pravnih sredstev nacionalnega prava kot nedopustnih iz formalnih razlogov, ne da bi se zadeva vsebinsko preučila.
- 27 Tretjič, zavrnitev prošnje kot očitno neutemeljene ima širše posledice, saj pomeni, da se državljanu tretje države ne odobri rok za prostovoljni odhod in se mu naloži prepoved vstopa (glej člena 7(4) in 11(1)(a) Direktive 2008/115/ES).
- 28 Četrtrič, zdi se, da dejanska podlaga domneve iz člena 97(2) zakona št. 4636/2019 ne ustreza spoznanjem, ki izhajajo iz splošnih izkušenj in logike, saj je lahko neudeležba osebe na obravnavi pred neodvisnim pritožbenim odborom posledica razlogov, ki niso povezani z namenom preprečitve ali odloga izvršitve predhodne ali skorajšnje odločbe o izgonu prosilca ali drugega načina njegove prisilne vrnitve, zlasti ob upoštevanju dejstva, da odločbe odborov niso sprejete istega dne, zato zglasitev prosilcev za mednarodno zaščito pred temi odbori na dan obravnave nikakor ne olajša izvršitve odločbe o vrnitvi v primeru zavrnitve pritožbe.
- 29 Petič in nazadnje, v členu 46(11) Direktive 2013/32/EU je predvideno, da lahko države članice določijo pogoje, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prosilec implicitno umaknil pravno sredstvo ali od njega odstopil, skupaj s postopkovnimi pravili, ki jih je pri tem treba upoštevati, vendar pa ta direktiva ne vsebuje določb o možnosti zavrnitve pritožb kot očitno neutemeljenih.
- 30 Ni torej jasno, ali zgoraj navedeno glede možnosti domneve tihega preklica ali zavrnitve prošnje za mednarodno zaščito kot očitno neutemeljene velja za pritožbe neposredno ali po analogiji.
- 31 Ob upoštevanju teh težav pri razlagi pomena upoštevanih določb prava Unije predložitveno sodišče meni, da je treba Sodišču predložiti vprašanji za predhodno odločanje.