Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

4. října 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Udělení mezinárodní ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Článek 38 – Článek 18 Listiny základních práv Evropské unie – Pojem ‚bezpečná třetí země‘ – Kvalifikace Turecké republiky jako ‚bezpečné třetí země‘ – Zpětně přebírání žadatelů o mezinárodní ochranu do třetí země – Odmítnutí“

Ve věci C-134/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada, Řecko) ze dne 3. února 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 7. března 2023, v řízení

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“

proti

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: C. Lycourgos, předseda senátu, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin a L. S. Rossi (zpravodajka), soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

za soudní kancelář: S. Spyropoulos, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. března 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“: V. Papadopoulos, dikigoros,

– za Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“: E. Spathana, dikigoros,

* Jednací jazyk: řečtina.

– za řeckou vládu: Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou a S. Spyropoulos, jako zmocněnci,

– za českou vládu: A. Edelmannová, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

– za německou vládu: J. Möller a R. Kanitz, jako zmocněnci,

– za kyperskou vládu: I. Neophytou a F. Sotiriou, jako zmocněnkyně,

– za maďarskou vládu: Zs. Biró-Tóth a M. Z. Fehér, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman a A. Hanje, jako zmocněnkyně,

– za Evropskou komisi: A. Azéma a A. Katsimerou, jako zmocněnkyně,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. června 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 38 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60) ve spojení s článkem 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“ (sdružení „Řecká rada pro uprchlíky“, Řecko) a Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“ (nezisková organizace „Podpora uprchlíkům v Egejském moři“, Řecko), které obě poskytují podporu uprchlíkům, na jedné straně, a Ypourgos Exoterikon (ministr zahraničních věcí, Řecko a Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (ministr pro přistěhovalectví a azyl, Řecko) ohledně platnosti ministerských vyhlášek, které posledně zmíněné společně vydali a které označily Tureckou republiku za „bezpečnou třetí zemi“ pro určité kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu.

Právní rámec

Unijní právo

Dohoda mezi EU a Tureckem o zpětném přebírání osob

3 Dne 16. prosince 2013 uzavřely Evropská unie a Turecká republika dohodu o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob (Úř. věst. 2014, L 134, s. 3, dále jen „dohoda mezi EU a Tureckem o zpětném přebírání osob“). Tato dohoda byla jménem Evropské unie ratifikována rozhodnutím Rady ze dne 14. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 134, s. 1, a oprava Úř. věst. 2014, L 331, s. 40).

4 Článek 4 odst. 1 dohody mezi EU a Tureckem o zpětném přebírání osob stanoví:

„Turecko na žádost členského státu a bez dalších formálních náležitostí tohoto členského státu kromě těch, jež jsou uvedeny v této dohodě, převezme všechny státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, jež nesplňují nebo přestaly splňovat platné podmínky pro vstup nebo pobyt na území žádajícího členského státu, pokud je v souladu s článkem 10 prokázáno, že příslušné osoby:

[…]

c) neoprávněně vstoupily na území členských států přímo z území Turecka nebo přímo po průjezdu přes území Turecka.“

5 Podle rozhodnutí Rady (EU) 2016/551 ze dne 23. března 2016 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie ve smíšeném readmisním výboru k rozhodnutí smíšeného readmisního výboru o prováděcích opatřeních pro použití článků 4 a 6 Dohody mezi Evropskou unií a Tureckou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob od 1. června 2016 (Úř. věst. 2016, L 95, s. 9), se povinnost stanovená v článku 4 dohody mezi EU a Tureckem o zpětném přebírání osob použije ode dne 1. června 2016.

Směrnice 2013/32

6 Body 18, 43, 44 a 46 odůvodnění směrnice 2013/32 zní takto:

„(18) Je v zájmu členských států i žadatelů o mezinárodní ochranu, aby bylo rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu přijato co možná nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno provedení přiměřeného a úplného posouzení.

[…]

(43) Členské státy by měly všechny žádosti zhodnotit po věcné stránce, tj. posoudit, zda dotyčný žadatel může být uznán za osobu způsobilou pro mezinárodní ochranu podle směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2011/95/EU [ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9)], pokud tato směrnice nestanoví jinak, zejména v případech, kdy lze důvodně předpokládat, že posouzení provede nebo dostatečnou ochranu poskytne jiná země. […]

(44) Členské státy by rovněž neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o mezinárodní ochranu, pokud lze důvodně předpokládat, že žadatel s ohledem na dostatečnou vazbu k některé třetí zemi ve smyslu vnitrostátních právních předpisů může požádat o ochranu v této třetí zemi, a existují důvody se domnívat, že bude žadatel touto zemí převzat nebo zpětně převzat. Členské státy by takto měly postupovat pouze tehdy, pokud by v dané třetí zemi byl tento konkrétní žadatel v bezpečí. V zájmu zamezení dalšího pohybu žadatelů by měly být stanoveny společné zásady, na základě nichž členské státy pokládají nebo označují třetí země za bezpečné.

[…]

(46) Pokud členské státy posuzují bezpečnost země případ od případu nebo označí země jako bezpečné přijetím seznamu těchto zemí, měly by mimo jiné zohlednit pokyny a operační příručky a informace o zemích původu a činnosti, včetně metodiky Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu [(EASO)] týkající se podávání zpráv obsahujících informace o zemi původu, uvedené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu [Úř. věst. 2010, L 132, s. 11], jakož i příslušných pokynů Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [(UNHCR)].“

7 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí

a) ‚Ženevskou úmluvou‘ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967;

[…]

c) ‚žadatelem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[…]

e) ‚pravomocným rozhodnutím‘ rozhodnutí, zda je státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti přiznáno postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana na základě směrnice [2011/95] a které již nepodléhá opravnému prostředku podle kapitoly V této směrnice bez ohledu na to, zda takový opravný prostředek vede k tomu, že žadateli může být až do rozhodnutí o opravném prostředku dovoleno setrvat v dotyčném členském státě;

[…]“

8 Kapitola II uvedené směrnice, nadepsaná „Základní zásady a záruky“, obsahuje články 6 až 30.

9 Mezi ustanoveními kapitoly III téže směrnice, nadepsané „Řízení v prvním stupni“, jsou obsaženy mimo jiné články 31, 33, 35 a 38.

10 Článek 31 směrnice 2013/32, nadepsaný „Řízení o posouzení žádosti“, v odstavcích 1 až 2 stanoví:

„1. Členské státy vyřizují žádosti o mezinárodní ochranu v řízení o posouzení [ž]ádosti v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II.

2. Členské státy zajistí, aby řízení o posouzení [ž]ádosti bylo skončeno co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení.“

11 Článek 33 této směrnice, nadepsaný „Nepřípustné žádosti“, stanoví:

„1. Kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 604/2013 [ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států

(Úř. věst. 2013, L 180, s. 31)], nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání nároku na mezinárodní ochranu podle směrnice [2011/95], považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou.

2. Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pouze pokud:

a) mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát;

b) země, která není členským státem, je podle článku 35 považována za první zemi azylu pro žadatele;

c) země, která není členským státem, je podle článku 38 považována za bezpečnou třetí zemi pro žadatele;

[…]“

12 Článek 35 uvedené směrnice, nadepsaný „Pojem první země azylu“, stanoví:

„Zemi lze pro žadatele o mezinárodní ochranu považovat za první zemi azylu, pokud:

a) žadatel byl v této zemi uznán za uprchlíka a může nadále požívat této ochrany nebo

b) žadatel jinak požívá v této zemi dostatečné ochrany, včetně použití zásady nenavracení,

za předpokladu, že bude touto zemí znovu přijat.

Při použití pojmu první země azylu na konkrétní situaci žadatele o mezinárodní ochranu mohou členské státy vzít v úvahu čl. 38 odst. 1. Žadatel může napadnout použití pojmu první země azylu na konkrétní situaci, ve které se nachází.“

13 Článek 38 téže směrnice, nadepsaný „Pojem bezpečné třetí země“, uvádí:

„1. Členské státy mohou použít pojem bezpečné třetí země pouze tehdy, pokud se příslušné orgány přesvědčily, že s osobou žádající o mezinárodní ochranu bude v dotyčné třetí zemi zacházeno podle těchto zásad:

a) není ohrožen život a svoboda z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů;

b) neexistuje riziko vážné újmy, jak je vymezena ve směrnici [2011/95];

c) je dodržována zásada nenavracení v souladu s Ženevskou úmluvou;

d) je dodržován zákaz vyhoštění, představuje-li to porušení zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jak je stanoven mezinárodním právem, a

e) existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka obdržet ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou.

2. Použití pojmu bezpečné třetí země podléhá pravidlům stanoveným vnitrostátním právem, včetně:

a) pravidel, která vyžadují, aby existovala vazba mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala;

b) pravidel týkajících se metodiky, pomocí níž se mohou příslušné orgány přesvědčit, že pro konkrétní zemi nebo konkrétního žadatele lze použít pojem bezpečné třetí země. Tato metodika zahrnuje posuzování bezpečnosti země pro určitého žadatele případ od případu nebo vnitrostátní označení zemí, které se obecně považují za bezpečné;

c) pravidel slučitelných s mezinárodním právem, která umožňují jednotlivě posoudit, zda dotyčná třetí země je pro určitého žadatele bezpečná, a poskytují žadateli alespoň možnost napadnout použití pojmu bezpečné třetí země z důvodu, že třetí země není v konkrétní situaci, ve které se osoba nachází, bezpečná. Žadatel musí m[í]t rovněž možnost zpochybnit existenci spojitosti mezi ním a třetí zemí podle písmena a).

3. Při výkonu rozhodnutí, které se zakládá výlučně na tomto článku, členské státy:

a) žadatele náležitě vyrozumí a

b) vydají mu doklad, kterým informují orgány třetí země v jazyce dané země, že žádost nebyla po věcné stránce posouzena.

4. Pokud třetí země nepovolí žadateli vstup na své území, členské státy zajistí, aby mu byl poskytnut přístup k řízení v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II.

5. Členské státy pravidelně informují [Evropskou komisi] o zemích, na které se podle tohoto článku používá tento pojem.“

Nařízení (EU) 2024/1348

14 Směrnice 2013/32 byla zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 ze dne 14. května 2024 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU (Úř. věst. L, 2024/1348), s účinností od 12. června 2026 v souladu s čl. 79 odst. 2 tohoto nařízení.

Řecké právo

Zákon o mezinárodní ochraně

15 Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (zákon 4636/2019 o mezinárodní ochraně a dalších ustanoveních) (FEK A’ 169/1.11.2019), ve znění použitelném ve sporu v původním řízení (dále jen „zákon o mezinárodní ochraně“), provádí směrnici 2013/32 do řeckého právního řádu.

16 Podle čl. 84 odst. 1 písm. d) zákona o mezinárodní ochraně příslušné orgány odmítnou žádost o mezinárodní ochranu jako nepřípustnou, pokud je země, která není členským státem, považována podle článku 86 tohoto zákona za bezpečnou třetí zemi pro žadatele.

17 Článek 86 odst. 1 zákona o mezinárodní ochraně stanoví kumulativní podmínky pro kvalifikování třetí země jako „bezpečná třetí země“.

18 Podle čl. 86 odst. 2 tohoto zákona se splnění kritérií uvedených v odstavci 1 tohoto článku zkoumá případ od případu a u každého jednotlivého žadatele, ledaže by třetí země byla označena za obecně bezpečnou a byla uvedena na vnitrostátním seznamu bezpečných třetích zemí. V takovém případě může žadatel o mezinárodní ochranu zpochybnit použití pojmu „bezpečná třetí země“ z důvodu, že dotyčná třetí země není bezpečná v jeho konkrétních podmínkách. Podle čl. 86 odst. 3 uvedeného zákona společná ministerská vyhláška stanoví, které třetí země jsou označeny za bezpečné pro určité kategorie žadatelů o azyl v závislosti na jejich specifických vlastnostech, pro účely posuzování žádostí o mezinárodní ochranu.

19 Článek 86 odst. 5 téhož zákona stanoví, že pokud výše uvedená třetí země nepovolí žadateli vstup na své území, jeho žádost posoudí po věcné stránce orgány příslušné k rozhodnutí.

První společná ministerská vyhláška a druhá společná ministerská vyhláška

20 Na základě čl. 86 odst. 3 zákona o mezinárodní ochraně byla přijata Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021 „Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)“ [společná ministerská vyhláška 42799/3.6.2021, „Určení třetích zemí označených za bezpečné a vytvoření vnitrostátního seznamu v souladu s článkem 86 zákona 4636/2019 (A’169)“] (FEK B 2425/7.6.2021) (dále jen „první společná ministerská vyhláška“).

21 Tato společná ministerská vyhláška označuje Tureckou republiku za „bezpečnou třetí zemi“ pro žadatele o mezinárodní ochranu, jejichž zeměmi původu jsou Sýrie, Afghánistán, Pákistán, Bangladéš nebo Somálsko.

22 První společná ministerská vyhláška byla nahrazena Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou “Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)” (B’ 2425)“ [společná ministerská vyhláška 458568/15.12.2021 „Změna společné ministerské vyhlášky ministra zahraničních věcí a ministra pro přistěhovalectví a azyl 42799/03.06.2021 „Určení třetích zemí označených za bezpečné a vytvoření vnitrostátního seznamu v souladu s článkem 86 zákona 4636/2019 (A’169)” (B’2425)“ (FEK B’5949/16.12.2021) (dále jen „druhá společná ministerská vyhláška“).

23 Tato společná ministerská vyhláška opět označuje Tureckou republiku za „bezpečnou třetí zemi“ pro žadatele o mezinárodní ochranu, jejichž zeměmi původu jsou Sýrie, Afghánistán, Pákistán, Bangladéš nebo Somálsko.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

24 Žalobci v původním řízení podali k Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada, Řecko), která je předkládajícím soudem, žalobu na neplatnost první společné ministerské vyhlášky a druhé společné ministerské vyhlášky zejména z důvodu jejich rozporu s článkem 86 zákona o mezinárodní ochraně a s článkem 38 směrnice 2013/32.

25 Žalobci v původním řízení zejména tvrdí, že možnost zpětného přebírání žadatelů o mezinárodní ochranu, na které se vztahují tyto vyhlášky, do Turecka není zaručena „mezinárodními dohodami“ a že neexistuje žádná rozumná vyhlídka na zpětné přebírání žadatelů o mezinárodní ochranu do Turecka, jelikož tato třetí země od března 2020 a pandemie covidu-19 zmrazila zpětné přebírání takovýchto žadatelů na své území.

26 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že když předkládající soud shledal žalobu na neplatnost přípustnou pouze ve vztahu ke druhé společné ministerské vyhlášce, rozhodl, že v rozsahu, v němž žalobci v původním řízení namítali, že Turecká republika nemá zákonnou povinnost přebírat zpět žadatele o mezinárodní ochranu z Řecka, musí být tato výtka zamítnuta. Předkládající soud měl totiž zejména s ohledem na dohodu mezi EU a Tureckem o zpětném přebírání osob za to, že Turecká republika podléhala takové zákonné povinnosti.

27 Předkládající soud se naproti tomu zamýšlí nad tím, zda Turecká republika uvedenou zákonnou povinnost skutečně plní, vzhledem ke skutečnosti, kterou připustily i řecké orgány, že tato třetí země od března 2020 přestala na své území přebírat zpět žadatele o mezinárodní ochranu, jejichž žádosti byly v Řecku odmítnuty jako nepřípustné na základě pojmu „bezpečná třetí země“, přičemž se na této skutečnosti patrně nic v blízké budoucnosti nezmění.

28 Předkládající soud poukazuje v tomto ohledu na dva odlišné výklady článku 38 směrnice 2013/32, které tento soud poskytuje k této otázce.

29 Podle prvního výkladu, který sdílí většina členů předkládajícího soudu, je možnost zpětného převzetí žadatele o mezinárodní ochranu do dotyčné třetí země předpokladem pro označení této země za „bezpečnou třetí zemi“ ve smyslu článku 38 této směrnice, konkrétně s ohledem na cíl, který je připomenut zejména v bodě 18 jejího odůvodnění a vyjádřen rovněž v čl. 31 odst. 2 uvedené směrnice, a to zajistit co nejrychlejší vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu. Odlišný výklad by vedl pouze k prodloužení doby potřebné k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a nejistotě ohledně pobytu žadatele v zemi, v níž podal žádost, aniž je vyloučeno riziko, že bude vrácen do země, kde by mohl být pronásledován, nebo možnost narušení mezinárodních vztahů. Z toho vyplývá, že členský stát nemůže prostřednictvím aktu s obecnou působností označit třetí zemi za obecně bezpečnou, jak jej k tomu opravňuje čl. 38 odst. 2 směrnice 2013/32, pokud tato třetí země nezaručuje účinné dodržování povinnosti přijmout nebo zpětně převzít dotyčné žadatele o mezinárodní ochranu na své území. Za těchto podmínek by bylo třeba žalobě na neplatnost podané proti druhé společné ministerské vyhlášce vyhovět.

30 Předkládající soud však uvádí, že podle druhého výkladu ustanovení směrnice 2013/32 představuje podmínka týkající se skutečného přijímání nebo zpětného přebírání žadatelů o mezinárodní ochranu prvek platnosti nikoli podzákonného aktu, který označuje zemi za obecně bezpečnou, ale buď individuálního aktu, kterým je konkrétní žádost o mezinárodní ochranu odmítnuta jako nepřípustná na základě pojmu „bezpečná třetí země“, nebo výkonu takového individuálního aktu. Za těchto podmínek by bylo třeba žalobu na neplatnost podanou proti druhé společné ministerské vyhlášce zamítnout jako neopodstatněnou.

31 Za těchto podmínek se Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 38 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 18 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu (podzákonnému) aktu, který pro určité kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu označuje za obecně bezpečnou třetí zemi, pokud tato země sice přijala zákonnou povinnost umožnit zpětné převzetí těchto kategorií žadatelů o mezinárodní ochranu na své území, ale ve skutečnosti dlouhodobě (v projednávané věci více než [20] měsíců) odmítá zpětné přebírání těchto kategorií žadatelů o mezinárodní ochranu, a pokud nebyla posouzena možnost změny postoje této země v blízké budoucnosti?

nebo

2) Je třeba toto ustanovení vykládat v tom smyslu, že zpětné převzetí do třetí země není jednou z kumulativních podmínek pro přijetí vnitrostátního (podzákonného) aktu, kterým je třetí země označena za obecně bezpečnou pro určité kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu, ale je jednou z kumulativních podmínek pro přijetí individuálního aktu, kterým je konkrétní žádost o mezinárodní ochranu odmítnuta jako nepřípustná na základě pojmu ‚bezpečné třetí země'?

nebo

3) Má být [uvedené] ustanovení vykládáno v tom smyslu, že zpětné převzetí do ‚bezpečné třetí země' se ověřuje pouze v okamžiku výkonu rozhodnutí, pokud je toto rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu založenou na pojmu ‚bezpečné třetí země'?"

Řízení před Soudním dvorem

32 V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce požádal předkládající soud Soudní dvůr o projednání této věci ve zrychleném řízení na základě čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, a to z důvodu, že vysoký počet osob by byl dotčen rozhodnutím Soudního dvora a že dotčená oblast je obzvláště choulostivá.

33 Dne 31. března 2023 rozhodl předseda Soudního dvora po vyslechnutí soudkyně zpravodajky a generálního advokáta, že není důvodné této žádosti vyhovět.

34 Zrychlené řízení totiž představuje procesní nástroj, který má reagovat na mimořádně naléhavé situace. Značný počet osob nebo právních situací, které jsou potenciálně dotčeny položenými otázkami, nemůže přitom sám o sobě představovat výjimečnou okolnost, která by mohla odůvodnit použití zrychleného řízení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2022, Bundesrepublik Deutschland (Správní odklad výkonu rozhodnutí o přemístění), C-245/21 a C-248/21, EU:C:2022:709, body 33 až 35]. Předkládající soud navíc neuvedl žádnou skutečnost, která by umožnila kvalifikovat projednávanou věc jako výjimečnou krizovou situaci, která by zejména neumožňovala příslušným vnitrostátním orgánům přijmout opatření nezbytná k zajištění posouzení žádostí o mezinárodní ochranu nebo která by značně narušila fungování společného evropského azylového systému do doby, než Soudní dvůr podá odpověď [v tomto smyslu viz usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 19. září 2017, Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, bod 18, a rozsudek ze dne 22. září 2022, Bundesrepublik Deutschland (Správní odklad výkonu rozhodnutí o přemístění), C-245/21 a C-248/21, EU:C:2022:709, bod 36].

K předběžným otázkám

K první otázce

35 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 38 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 18 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která označuje třetí zemi za obecně bezpečnou ve vztahu k určitým kategoriím žadatelů o mezinárodní ochranu, ačkoli tato třetí země navzdory zákonné povinnosti, které podléhá, obecně a bez reálné vyhlídky na změnu tohoto postoje pozastavila přijímání nebo zpětné přebírání těchto žadatelů na své území.

36 Úvodem je třeba připomenout, že v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 jsou taxativně vyjmenovány situace, kdy mohou členské státy považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou [rozsudek ze dne 8. února 2024, Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti), C-216/22, EU:C:2024:122, bod 26 a citovaná judikatura].

37 Článek 33 odst. 2 písm. c) této směrnice tedy stanoví možnost členského státu považovat takovou žádost za nepřípustnou, pokud je země, která není členským státem, považována za „bezpečnou třetí zemi“ pro žadatele podle článku 38 uvedené směrnice. Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem byla tato možnost provedena do vnitrostátního práva článkem 84 odst. 1 písm. d) zákona o mezinárodní ochraně.

38 Z článku 38 směrnice 2013/32 vyplývá, že použití pojmu „bezpečná třetí země“ je podmíněno dodržením kumulativních podmínek stanovených v jeho odstavcích 1 až 4 [rozsudky ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, bod 36, a ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 36 a citovaná judikatura].

39 Zaprvé čl. 38 odst. 1 této směrnice stanoví, že členské státy mohou použít pojem „bezpečná třetí země“ pouze tehdy, pokud se přesvědčily, že s žadatelem o mezinárodní ochranu bude v dotyčné třetí zemi zacházeno v souladu se zásadami výslovně uvedenými v písmenech a) až e) tohoto ustanovení.

40 V projednávané věci z odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že předkládající soud s konečnou platností zamítl žalobní důvod uplatněný žalobci v původním řízení vycházející z toho, že Turecká republika nedodržela tyto zásady, takže se tento soud netáže Soudního dvora na výklad uvedených zásad.

41 Zadruhé podle čl. 38 odst. 2 uvedené směrnice podléhá použití pojmu „bezpečná třetí země“ pravidlům stanoveným vnitrostátním právem. Tato pravidla zahrnují zejména pravidla vyžadující existenci vazby mezi žadatelem o mezinárodní ochranu a dotyčnou třetí zemí do takové míry, že je odůvodněné navrácení tohoto žadatele do uvedené země, pravidla týkající se metodiky, pomocí níž se mohou příslušné orgány přesvědčit, že pro konkrétní zemi nebo konkrétního žadatele o mezinárodní ochranu lze použít pojem „bezpečná třetí země“, přičemž tato metodika musí zahrnovat posuzování bezpečnosti země pro určitého žadatele případ od případu nebo vnitrostátní označení zemí, které se obecně považují za bezpečné, a pravidla slučitelná s mezinárodním právem, která umožňují jednotlivě posoudit, zda dotyčná třetí země je pro určitého žadatele o mezinárodní ochranu bezpečná, a tomuto žadateli umožňují napadnout jak použití pojmu „bezpečná třetí země“ na jeho konkrétní situaci, tak existenci vazby mezi ním a touto zemí.

42 Zatřetí čl. 38 odst. 3 směrnice 2013/32 vyžaduje, aby členské státy při výkonu rozhodnutí založeného výhradně na pojmu „bezpečná třetí země“ žadatele náležitě vyrozuměly a vydaly mu doklad, kterým informují orgány této země v jazyce dané země, že žádost o mezinárodní ochranu nebyla po věcné stránce posouzena. Kromě toho čl. 38 odst. 4 této směrnice stanoví, že pokud dotyčná třetí země nepovolí žadateli o mezinárodní ochranu vstup na své území, zajistí členské státy, aby mu byl poskytnut přístup k řízení v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II uvedené směrnice.

43 Ze znění článku 38 směrnice 2013/32 tedy v první řadě vyplývá, že tento článek opravňuje členský stát k tomu, aby takovým aktem s obecnou působností, jako je druhá společná ministerská vyhláška, označil zemi za obecně bezpečnou třetí zemi pro určité žadatele o mezinárodní ochranu.

44 Zaprvé je totiž třeba podotknout, že metodiku, kterou musí členské státy použít k tomu, aby se přesvědčily, že pro konkrétní zemi lze použít pojem „bezpečná třetí země“, a na kterou odkazuje čl. 38 odst. 2 písm. b) této směrnice, stanoví posouzení bezpečnosti dotyčné země pro určitého žadatele případ od případu nebo „vnitrostátní označení [třetích] zemí, které se obecně považují za bezpečné“. Dále skutečnost, že čl. 38 odst. 2 písm. c) uvedené směrnice ukládá členským státům povinnost stanovit pravidla umožňující individuální posouzení toho, zda je dotyčná třetí země pro určitého žadatele bezpečná, a zejména mu zaručuje možnost napadnout použití pojmu „bezpečná třetí země“ z důvodu, že v jeho konkrétním případě tomu tak není, nutně znamená, že členský stát je oprávněn označit takovou třetí zemi za obecně bezpečnou v aktu s obecnou působností.

45 Zadruhé je tento výklad podpořen body 44 a 46 odůvodnění směrnice 2013/32, které výslovně odkazují v uvedeném pořadí na stanovení „společn[ých] zásad[], na základě nichž členské státy […] označují třetí země za bezpečné“ a na zohlednění určitých informací a dokumentů, pokud členské státy „označí země jako bezpečné přijetím seznamu těchto zemí“.

46 Zatřetí je nutno podotknout, že článek 38 směrnice 2013/32 nepodmiňuje platnost aktu s obecnou působností, kterým členský stát označuje třetí zemi za obecně bezpečnou, tím, že musí být prokázáno, že dotyční žadatelé o mezinárodní ochranu jsou skutečně přijati nebo zpětně převzati na území této třetí země.

47 Prokázané přijetí nebo zpětné převzetí těchto žadatelů do uvedené třetí země totiž není uvedeno ve výčtu pravidel v čl. 38 odst. 2 této směrnice, kterým podléhá použití pojmu „bezpečná třetí země“ v členských státech. Kromě toho z čl. 38 odst. 4 uvedené směrnice, který upřesňuje, že „pokud [dotyčná bezpečná] třetí země nepovolí žadateli vstup na své území, členské státy zajistí, aby mu byl poskytnut přístup k řízení v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II směrnice [2013/32]“, vyplývá, že kvalifikace takové třetí země jako bezpečné třetí země je slučitelná s odmítnutím přijetí nebo zpětného převzetí žadatelů o mezinárodní ochranu ze strany této země na její území.

48 Z posledně zmíněného ustanovení vyplývá, že pokud členský stát prostřednictvím aktu s obecnou působností označil třetí zemi za obecně bezpečnou, navzdory pozastavení možnosti žadatelů o mezinárodní ochranu vstoupit na jeho území ze strany tohoto státu, musí tento členský stát zajistit každému z dotyčných žadatelů přístup k řízení za účelem posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

49 Pokud jde v druhé řadě o kontext článku 38 směrnice 2013/32, je nutno přihlédnout k článku 35 této směrnice, který odkazuje na jiný důvod nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu, než je důvod zmíněný v bodě 37 tohoto rozsudku.

50 Jak tento článek 35 upřesňuje, země může být považována za „první zemi azylu“ určitého žadatele, pokud byl tento žadatel v této zemi buď uznán za uprchlíka a může nadále požívat této ochrany, nebo jinak požívá dostatečné ochrany v uvedené zemi, včetně uplatnění zásady nenavracení, „za podmínky, že [v obou případech] je [tento žadatel] touto zemí převzat zpět“.

51 Na rozdíl od toho, co vyplývá z čl. 38 odst. 4 směrnice 2013/32 ohledně pojmu „bezpečná třetí země“, tudíž článek 35 této směrnice podmiňuje použití pojmu „první země azylu“ v členských státech tím, že žadatel bude skutečně zpětně převzat do takto označené země.

52 V třetí řadě výklad článku 38 směrnice 2013/32, podle kterého toto ustanovení neváže označení třetí země za obecně bezpečnou na podmínku, že dotyčná třetí země fakticky přijme nebo zpětně převezme žadatele o mezinárodní ochranu na své území, která vyplývá z jeho znění a kontextu, není na rozdíl od toho, co uvádí předkládající soud, v rozporu s cíli směrnice 2013/32. Není v rozporu zejména s cílem zdůrazněným v bodě 18 odůvodnění této směrnice, podle kterého musí být v zájmu zejména žadatelů o mezinárodní ochranu rozhodnutí o žádosti o takovou ochranu přijato co možná nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno provedení přiměřeného a úplného posouzení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 53 a citovaná judikatura).

53 Jak totiž bylo uvedeno v bodě 48 tohoto rozsudku, z čl. 38 odst. 4 směrnice 2013/32 vyplývá, že pozastavení přijímání nebo zpětného přebírání žadatelů o mezinárodní ochranu na území třetí země, kterou členský stát označil za obecně bezpečnou, má za následek, že tento členský stát bude muset těmto žadatelům zajistit přístup k řízení v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v článcích 6 až 30 směrnice 2013/32, které jsou obsaženy v kapitole II této směrnice.

54 Z toho vyplývá, že v případě, že je prokázáno, že třetí země, kterou členský stát označil za obecně bezpečnou, fakticky nepřijímá nebo zpětně nepřebírá dotyčné žadatele o mezinárodní ochranu, nemůže tento členský stát odmítnout jejich žádosti o mezinárodní ochranu jako nepřípustné na základě čl. 33 odst. 2 písm. c) směrnice 2013/32. Kromě toho uvedený členský stát nemůže neodůvodněně odložit posouzení těchto žádostí a musí zejména zajistit, aby toto posouzení bylo prováděno individuálně v souladu s čl. 10 odst. 3 písm. a) téže směrnice a při dodržení lhůt stanovených v jejím článku 31.

55 S ohledem na výše uvedené úvahy nemůže výklad článku 38 směrnice 2013/32 podaný v bodě 52 tohoto rozsudku ani zbavit užitečného účinku právo přiznané žadateli o mezinárodní ochranu, jak je zakotveno v článku 18 Listiny a konkretizováno touto směrnicí, získat postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, jsou-li splněny podmínky vyžadované unijním právem [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. února 2024, Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti), C-216/22, EU:C:2024:122, bod 39].

56 Na první otázku je proto třeba odpovědět tak, že článek 38 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 18 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která označuje třetí zemi za obecně bezpečnou ve vztahu k určitým kategoriím žadatelů

o mezinárodní ochranu, ačkoli tato třetí země navzdory zákonné povinnosti, které podléhá, obecně a bez reálné vyhlídky na změnu tohoto postoje pozastavila přijímání nebo zpětné přebírání těchto žadatelů na své území.

Ke druhé a třetí otázce

57 Vzhledem k odpovědi podané na první otázku, s ohledem na kterou bude moci předkládající soud rozhodnout spor v původním řízení, jenž se týká pouze platnosti podzákonného ustanovení, které pro určité kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu označuje Tureckou republiku za „bezpečnou třetí zemi“, není namístě odpovídat na druhou a třetí otázku.

K nákladům řízení

58 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

Článek 38 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s článkem 18 Listiny základních práv Evropské unie

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání právní úpravě členského státu, která označuje třetí zemi za obecně bezpečnou ve vztahu k určitým kategoriím žadatelů o mezinárodní ochranu, ačkoli tato třetí země navzdory zákonné povinnosti, které podléhá, obecně a bez reálné vyhlídky na změnu tohoto postoje pozastavila přijímání nebo zpětné přebírání těchto žadatelů na své území.

Podpisy