Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

4. oktoober 2024*

Eelotsusetaotlus – Rahvusvahelise kaitse seisundi andmine – Direktiiv 2013/32/EÜ – Artikkel 38 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 18 – Mõiste „turvaline kolmas riik“ – Türgi Vabariigi kvalifitseerimine „turvaliseks kolmandaks riigiks“ – Rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasivõtmine kolmandasse riiki – Keeldumine

Kohtuasjas C-134/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Symvoulio tis Epikrateiase (Kreeka kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 3. veebruari 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. märtsil 2023, menetluses

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“

versus

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president C. Lycourgos, kohtunikud O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin ja L. S. Rossi (ettekandja),

kohtujurist: P. Pikamäe,

kohtusekretär: ametnik S. Spyropoulos,

arvestades kirjalikku menetlust ja 14. märtsi 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

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

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

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

– Kreeka valitsus, esindajad: Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou ja S. Spyropoulos,

– Tšehhi valitsus, esindajad: A. Edelmannová, M. Smolek ja J. Vláčil,

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja R. Kanitz,

– Küprose valitsus, esindajad: I. Neophytou ja F. Sotiriou,

– Ungari valitsus, esindajad: Zs. Biró-Tóth ja M. Z. Fehér,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja A. Hanje,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Azéma ja A. Katsimerou,

olles 13. juuni 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) artiklit 38, arvestades Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 18.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses ühelt poolt Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“ (ühendus „Kreeka pagulasnõukogu“, Kreeka) ja Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“ (mittetulundusühing „Pagulaste kaitse Egeuse merel“, Kreeka), kelle mõlema tegevus on pagulaste toetamine, ning teiselt poolt Ypourgos Exoterikon (välisminister, Kreeka) ja Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (sisserände- ja varjupaigaküsimuste minister, Kreeka) vahel seoses nende ministeeriumide koostöös vastu võetud ministeeriumidevaheliste dekreetide kehtivusega, milles määratakse Türgi Vabariik teatavate rahvusvahelise kaitse taotlejate kategooriate suhtes „turvaliseks kolmandaks riigiks“.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

ELi ja Türgi vaheline tagasivõtuleping

3 16. detsembril 2013 sõlmisid Euroopa Liit ja Türgi Vabariik riigis ebaseaduslikult elavate isikute tagasivõtmise lepingu (ELT 2014, L 134, lk 3, edaspidi „ELi ja Türgi vaheline tagasivõtuleping“). See leping ratifitseeriti Euroopa Liidu nimel nõukogu 14. aprilli 2014. aasta otsusega 2014/252/EL (ELT 2014, L 134, lk 1 ja parandus ELT 2014, L 331, lk 40).

4 ELi ja Türgi vahelise tagasivõtulepingu artikli 4 lõikes 1 on sätestatud:

„Türgi võtab liikmesriigi taotluse alusel ja kõnealusele liikmesriigile lisaks käesolevas lepingus sätestatud vorminõuetele täiendavaid vorminõudeid esitamata oma territooriumile tagasi kõik kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes ei vasta või enam ei vasta taotluse esitanud liikmesriigi territooriumile sisenemise, seal viibimise või elamise suhtes kehtivatele tingimustele, juhul kui artikli 10 kohaselt tehakse kindlaks, et kõnealused isikud:

[…]

c) sisenesid liikmesriigi territooriumile otse ja ebaseaduslikult pärast Türgi territooriumil viibimist või selle läbimist.“

5 Vastavalt nõukogu 23. märtsi 2016. aasta otsusele (EL) 2016/551, millega määratakse kindlaks Euroopa Liidu nimel tagasivõtmise ühiskomitees võetav seisukoht seoses tagasivõtmise ühiskomitee otsusega, mis käsitleb Euroopa Liidu ja Türgi Vabariigi vahelise riigis ebaseaduslikult elavate isikute tagasivõtmise lepingu rakendamise korda lepingu artiklite 4 ja 6 kohaldamiseks alates 1. juunist 2016 (ELT 2016, L 95, lk 9), kohaldatakse ELi ja Türgi vahelise tagasivõtulepingu artiklis 4 ette nähtud kohustust alates 1. juunist 2016.

Direktiiv 2013/32

6 Direktiivi 2013/32 põhjendused 18, 43, 44 ja 46 on sõnastatud järgmiselt:

„(18) Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides.

[…]

(43) Liikmesriigid peaksid vaatama läbi kõigi taotluste sisu, st hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta] direktiivile 2011/95/EL[, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9)], kui käesolevas direktiivis ei ole sätestatud teisiti, eelkõige juhul, kui on põhjust oletada, et teine riik vaatab taotluse läbi või annab piisava kaitse. […]

(44) Liikmesriike ei tohiks kohustada hindama rahvusvahelise kaitse taotluse sisu, kui siseriiklikus õiguses määratletud piisava sideme tõttu kolmanda riigiga on põhjust eeldada, et taotleja taotleb kaitset nimetatud kolmandalt riigilt, ning on põhjust arvata, et taotlejal lubatakse siseneda sellesse riiki või võetakse ta sinna tagasi. Liikmesriigid peaksid tegutsema lähtuvalt sellest üksnes siis, kui asjaomane taotleja oleks kõnealuses kolmandas riigis kaitstud. Taotlejate edasise ühest liikmesriigist teise liikumise vältimiseks tuleks kehtestada ühised põhimõtted, mille alusel liikmesriigid saavad kolmandat riiki turvaliseks pidada või tunnistada.

[…]

(46) Kui liikmesriigid kohaldavad turvalise riigi mõistet üksikjuhtumipõhiselt või teevad asjakohaste nimekirjade vastuvõtmisega otsuse, et riik on turvaline, peaksid nad muu hulgas võtma arvesse suuniseid ja käsiraamatuid ning päritoluriiki käsitlevat teavet ja meetmeid, sealhulgas [Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO)] päritoluriiki käsitleva teabe kohta aruande esitamise meetodeid, millele on osutatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta määruses (EL) nr 439/2010 (millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet) [ELT 2010, L 132, lk 11], ja asjakohaseid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti juhiseid.“

7 Direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „Genfi konventsioon“ – 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga;

[…]

c) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

[…]

e) „lõplik otsus“ – otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund direktiivi [2011/95] alusel, ning mille suhtes ei kohaldata enam käesoleva direktiivi V peatükist tulenevat õiguskaitsevahendit, olenemata sellest, kas õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomastesse liikmesriikidesse kuni otsuse tegemiseni;

[…]“.

8 Direktiivi II peatükki „Üldpõhimõtted ja tagatised“ kuuluvad selle artiklid 6–30.

9 Direktiivi III peatüki „Esimese astme menetlus“ sätete hulgas on artiklid 31, 33, 35 ja 38.

10 Direktiivi 2013/32 artikli 31 „Taotluse läbivaatamise menetlus“ lõigetes 1–2 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid vaatavad rahvusvahelise kaitse taotlused läbi menetluse kohaselt, mis on kooskõlas II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega.

2. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist.“

11 Direktiivi artiklis 33 „Vastuvõetamatud taotlused“ on ette nähtud:

„1. Lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta] määrusele (EL) nr 604/2013, [millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31),] ei ole liikmesriigid kohustatud hindama, kas taotleja vastab

rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile [2011/95], kui taotlust peetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks.

2. Liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul, kui:

a) mõni teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse;

b) vastavalt artiklile 35 peetakse taotleja esimeseks varjupaigariigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;

c) vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;

[…]“.

12 Direktiivi artiklis 35 „Esimese varjupaigariigi mõiste“ on ette nähtud:

„Riiki saab pidada konkreetse taotleja esimeseks varjupaigariigiks juhul, kui:

a) taotleja on seal riigis pagulaseks tunnistatud ja ta saab ennast selle riigi kaitse alla anda või

b) tal on muul viisil selle riigi piisav kaitse, sealhulgas kohaldatakse seal tema suhtes tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet,

tingimusel et see riik võtab ta tagasi.

Esimese varjupaigariigi mõiste kohaldamisel taotleja konkreetse olukorra suhtes võivad liikmesriigid võtta arvesse artikli 38 lõiget 1. Taotlejal lubatakse vaidlustada esimese varjupaigariigi mõiste kohaldamine temaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid silmas pidades.“

13 Direktiivi artiklis 38 „Turvalise kolmanda riigi mõiste“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet ainult juhul, kui pädevad ametiasutused on veendunud, et taotlejat koheldakse asjaomases kolmandas riigis kooskõlas järgmiste põhimõtetega:

a) elu ja vabadus ei ole ohus rassi, usu, rahvuse, teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste tõekspidamiste tõttu;

b) puudub direktiivis [2011/95] kindlaks määratud suure kahju oht;

c) riigis austatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet vastavalt Genfi konventsioonile;

d) riigis austatakse rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud keeldu saata isikut tagasi, kui sellega rikutaks isiku õigust kaitsele piinamise või muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise eest ning

e) isikul on võimalus taotleda pagulasseisundit ning pagulaseks tunnistamise korral saada kaitset vastavalt Genfi konventsioonile.

2. Turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise suhtes kohaldatakse siseriiklikes õiguses sätestatud eeskirju, kaasa arvatud:

a) eeskirjad, mis nõuavad taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelist sidet, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki;

b) eeskirjad, mis käsitlevad meetodeid, mille alusel pädevad ametiasutused veenduvad, et turvalise kolmanda riigi mõistet saab kohaldada konkreetse riigi või konkreetse taotleja suhtes. Sellised meetodid hõlmavad riigi turvalisuse hindamist igal konkreetsel juhul konkreetse taotleja seisukohast ja/või üldiselt turvaliseks peetavate riikide kindlaksmääramist siseriiklikul tasandil;

c) eeskirjad, mis vastavalt rahvusvahelisele õigusele võimaldavad individuaalselt hinnata, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja seisukohast turvaline, ning mille alusel on taotlejal vähemalt õigus vaidlustada turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist põhjendusel, et kolmas riik ei ole tema konkreetset olukorda silmas pidades turvaline. Taotlejal lubatakse ka vaidlustada punkti a kohase enda ja kolmanda riigi vahelise sideme olemasolu.

3. Ainult käesoleva artikli põhjal tehtud otsuse rakendamisel liikmesriigid:

a) teavitavad taotlejat vastavalt ning

b) edastavad talle dokumendi, milles teavitatakse kolmanda riigi ametiasutusi selle riigi keeles asjaolust, et taotluse sisu ei ole läbi vaadatud.

4. Kui kolmas riik ei luba taotlejal oma territooriumile siseneda, tagavad liikmesriigid juurdepääsu menetlusele vastavalt II peatükis kirjeldatud üldpõhimõtetele ja tagatistele.

5. Liikmesriigid teavitavad [Euroopa K]omisjoni korrapäraselt riikidest, mille suhtes kohaldatakse turvalise kolmanda riigi mõistet vastavalt käesolevale artiklile.“

Määrus (EL) 2024/1348

14 Direktiiv 2013/32 tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrusega (EL) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (ELT L, 2024/1348); seda tehakse vastavalt määruse artikli 79 lõikele 2 alates 12. juunist 2026.

Kreeka õigus

Rahvusvahelise kaitse seadus

15 Seadus nr 4636/2019 rahvusvahelise kaitse ja muude sätete kohta (Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis) (*FEK* A’ 169/1.11.2019) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „rahvusvahelise kaitse seadus“) võtab Kreeka õiguskorda üle direktiivi 2013/32.

16 Vastavalt rahvusvahelise kaitse seaduse artikli 84 lõike 1 punktile d lükkavad pädevad asutused rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse tõttu tagasi, kui selle seaduse artikli 86 järgi peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik.

17 Rahvusvahelise kaitse seaduse artikli 86 lõikes 1 on sätestatud kolmanda riigi „turvaliseks kolmandaks riigiks“ kvalifitseerimise kumulatiivsed tingimused.

18 Selle seaduse artikli 86 lõike 2 kohaselt hinnatakse lõikes 1 toodud tingimuste täidetust igal konkreetsel juhul ja iga taotleja puhul eraldi, välja arvatud juhul, kui kolmas riik on tunnistatud üldiselt turvaliseks riigiks ning on kantud riigisisesesse turvaliste kolmandate riikide nimekirja. Niisugusel juhul võib rahvusvahelise kaitse taotleja vaidlustada mõiste „turvaline kolmas riik“ kohaldamise põhjendusel, et see kolmas riik ei ole turvaline taotlejale eriomaseid konkreetseid asjaolusid silmas pidades. Selle seaduse artikli 86 lõike 3 kohaselt määratakse ministeeriumidevahelises dekreedis kindlaks, milliseid kolmandaid riike loetakse rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel turvalisteks teatavatesse kategooriatesse kuuluvate varjupaigataotlejate jaoks, arvestades neile eriomaseid tunnuseid.

19 Sama seaduse artikli 86 lõikes 5 on sätestatud, et kui asjaomane kolmas riik ei luba taotlejal oma territooriumile siseneda, vaatavad otsuse tegemiseks pädevad ametiasutused tema taotluse sisuliselt läbi.

Esimene ministeeriumidevaheline dekreet ja teine ministeeriumidevaheline dekreet

20 Rahvusvahelise kaitse seaduse artikli 86 lõike 3 alusel võeti vastu ministeeriumidevaheline dekreet nr 42799/3.6.2021 „Turvaliseks tunnistatud kolmandate riikide kindlaksmääramine ja riikliku nimekirja koostamine seaduse nr 4636/2019 (A’169) artikli 86 sätete kohaselt“ (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)“) (*FEK* B 2425/7.6.2021) (edaspidi „esimene ministeeriumidevaheline dekreet“).

21 See ministeeriumidevaheline dekreet tunnistab Türgi Vabariigi turvaliseks kolmandaks riigiks Süüriast, Afganistanist, Pakistanist, Bangladeshist ja Somaaliast pärit rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks.

22 Esimene ministeeriumidevaheline dekreet asendati ministeeriumidevahelise dekreediga nr 458568/15.12.2021, millega muudetakse välisministri ning sisserände- ja varjupaigaministri ühist dekreeti nr 42799/3.6.2021 „Turvaliseks tunnistatud kolmandate riikide kindlaksmääramine ja riikliku loetelu koostamine seaduse nr 4636/2019 artikli 86 sätete kohaselt (A’169)(B’ 2425)“ (Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon 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)“) (*FEK* B’ 5949/16.12.2021) (edaspidi „teine ministeeriumidevaheline dekreet“).

23 See ministeeriumidevaheline dekreet tunnistab taas Türgi Vabariigi turvaliseks kolmandaks riigiks Süüriast, Afganistanist, Pakistanist, Bangladeshist ja Somaaliast pärit taotlejate jaoks.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

24 Põhikohtuasja kaebajad esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule Symvoulio tis Epikrateiasele (Kreeka kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tühistamiskaebuse esimese ministeeriumidevahelise dekreedi ja teise ministeeriumidevahelise dekreedi peale, põhjendades seda eelkõige nii, et need dekreedid on vastuolus rahvusvahelise kaitse seaduse artikliga 86 ja direktiivi 2013/32 artikliga 38.

25 Täpsemalt väidavad põhikohtuasja kaebajad esiteks, et „rahvusvaheliste lepingutega“ ei ole tagatud võimalus nendes dekreetides nimetatud rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasivõtmiseks Türgisse, ning teiseks puudub mõistlik väljavaade, et need rahvusvahelise kaitse taotlejad võetakse sinna tagasi, sest Türgi on alates 2020. aasta märtsist ja COVID-19 pandeemiast külmutanud selliste taotlejate oma territooriumile tagasivõtmise.

26 Eelotsusetaotlusest nähtub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et ainult teise ministeeriumidevahelise dekreedi tühistamiseks esitatud kaebus oli vastuvõetav, ning otsustas seejärel, et osas, milles põhikohtuasja kaebajad väitsid, et Türgi Vabariigil puudus juriidiline kohustus võtta rahvusvahelise kaitse taotlejaid Kreekast tagasi, tuli see väide ümber lükata. Nimelt leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige ELi ja Türgi vahelist tagasivõtulepingut arvestades, et Türgi Vabariik oli endale niisuguse juriidilise kohustuse võtnud.

27 Seevastu tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus selle kohta, kas Türgi Vabariik kõnealust juriidilist kohustust tegelikult täidab, arvestades asjaolu – millega nõustuvad ka Kreeka ametiasutused –, et see kolmas riik lõpetas alates 2020. aasta märtsist ning ilma, et see olukord võiks nähtavasti lähitulevikus muutuda, nende rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasivõtmise oma territooriumile, kelle taotlused tunnistati Kreekas vastuvõetamatuks „turvalise kolmanda riigi“ mõiste alusel.

28 Sellega seoses toob eelotsusetaotluse esitanud kohus selle küsimuse osas esile kaks erinevat direktiivi 2013/32 artikli 38 tõlgendust.

29 Esimese tõlgenduse kohaselt, mida jagab enamik eelotsusetaotluse esitanud kohtu liikmeid, on selle direktiivi artikli 38 tähenduses „turvaliseks kolmandaks riigiks“ tunnistamise eeltingimus see, et rahvusvahelise kaitse taotleja tagasivõtmine sellesse kolmandasse riiki oleks võimalik, arvestades eelkõige selle direktiivi põhjenduses 18 meenutatud ja ka selle artikli 31 lõikes 2 väljendatud eesmärki tagada rahvusvahelise kaitse taotluste võimalikult kiire menetlemine. Teistsugune tõlgendamine üksnes pikendaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks kuluvat aega ja taotleja ebakindlust seoses tema viibimise staatusega riigis, kus ta taotluse esitas, välistamata pealegi ohtu, et ta saadetakse tagasi riiki, kus teda võidakse taga kiusata, ja rahvusvaheliste suhete häirimise võimalust. Sellest järeldub, et liikmesriik ei saa üldkohaldatava aktiga määrata kolmandat riiki üldiselt turvaliseks, nagu see on lubatud direktiivi 2013/32 artikli 38 lõikes 2, kui see kolmas riik ei taga, et ta tegelikult täidab oma kohustust asjaomaseid rahvusvahelise kaitse taotlejaid oma territooriumile vastu võtta või tagasi võtta. Neil asjaoludel tuleb teise ministeeriumidevahelise dekreedi peale esitatud tühistamiskaebus rahuldada.

30 Siiski märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2013/32 sätete teise tõlgenduse järgi ei mõjuta rahvusvahelise kaitse taotlejate tegeliku vastuvõtmise või tagasivõtmise tingimus sellise halduse üldakti kehtivust, millega määratakse riik üldiselt turvaliseks, vaid see mõjutab kas sellise üksikakti kehtivust, millega konkreetne rahvusvahelise kaitse taotlus jäetakse vastuvõetamatuse

tõttu läbi vaatamata, kohaldades mõistet „turvaline kolmas riik“, või sellise üksikakti täitmise kehtivust. Neil asjaoludel tuleb teise ministeeriumidevahelise dekreedi peale esitatud tühistamiskaebus põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta.

31 Neil asjaoludel otsustas Symvoulio tis Epikrateias (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2013/32 artiklit 38 koostoimes [harta] artikliga 18 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed (regulatiivsed) õigusnormid, mis tunnistavad teatavatesse kategooriatesse kuuluvate rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks üldiselt turvaliseks sellise kolmanda riigi, mis on küll võtnud endale juriidilise kohustuse lubada nimetatud kategooriatesse kuuluvate rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasivõtmist oma territooriumile, kuid on tegelikult pikka aega (käesoleval juhul rohkem kui 20 kuud) keeldunud tagasivõtmisest, ilma et oleks uuritud võimalust, et see riik võiks oma seisukohta lähitulevikus muuta?

või

2. Tuleb seda sätet tõlgendada nii, et tagasivõtmine kolmandasse riiki ei ole kumulatiivne tingimus sellise riigisisese (regulatiivse) akti vastuvõtmiseks, millega määratakse kolmas riik üldiselt turvaliseks teatavate rahvusvahelise kaitse taotlejate kategooriate jaoks, vaid on kumulatiivne tingimus sellise üksikakti vastuvõtmiseks, millega lükatakse konkreetne rahvusvahelise kaitse taotlus vastuvõetamatuna tagasi põhjusel, et on olemas „turvaline kolmas riik“?

või

3. Tuleb seda sätet tõlgendada nii, et tagasivõtmine „turvalisse kolmandasse riiki“ on küsimus, mida tuleb kontrollida alles otsuse täitmise ajal, kui rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsuse alus on turvalise kolmanda riigi mõiste?“

Menetlus Euroopa Kohtus

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus taotleb oma eelotsusetaotluses Euroopa Kohtult, et käesolevale kohtuasjale kohaldataks Euroopa Kohtu kodukorra artikli 105 lõike 1 alusel kiirendatud menetlust põhjendusel, et Euroopa Kohtu otsus puudutab suurt hulka isikuid ja asjaomane valdkond on eriti tundlik.

33 Euroopa Kohtu president otsustas 31. märtsil 2023 pärast ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ärakuulamist, et seda taotlust ei tule rahuldada.

34 Kiirendatud menetlus on menetluslik vahend, mille eesmärk on reageerida erakordselt kiireloomulisele olukorrale. Ent suur hulk isikuid või õiguslikke olukordi, keda esitatud küsimused võivad puudutada, ei saa iseenesest kujutada endast erandlikku asjaolu, mis õigustaks kiirendatud menetluse kasutamist (vt selle kohta 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (üleandmisotsuse rakendamise halduskorras peatamine), C-245/21 ja C-248/21, EU:C:2022:709, punktid 33–35). Lisaks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud ühtegi asjaolu, mis võimaldaks käesolevat kohtuasja iseloomustada erakorralise kriisiolukorrana, mis ei võimalda eelkõige pädevatel riigisisestel asutustel ette näha vajalikke meetmeid, et tagada rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamine, või mis takistaks

märkimisväärselt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimist kuni Euroopa Kohtu vastuse saamiseni (vt selle kohta Euroopa Kohtu presidendi 19. septembri 2017. aasta kohtumäärus Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, punkt 18, ja 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (üleandmisotsuse rakendamise halduskorras peatamine), C-245/21 ja C-248/21, EU:C:2022:709, punkt 36).

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

35 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2013/32 artiklit 38 tuleb harta artiklit 18 arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis määravad kolmanda riigi üldjuhul turvaliseks teatavatesse kategooriatesse kuuluvate rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks, ehkki see riik on vaatamata tema suhtes kehtivale juriidilisele kohustusele üldiselt peatanud nende taotlejate oma territooriumile vastu- või tagasivõtmise ning ei ole väljavaateid, et see seisukoht võiks muutuda.

36 Kõigepealt tuleb märkida, et direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 on ammendavalt loetletud olukorrad, milles liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks (8. veebruari 2024. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (korduva taotluse vastuvõetavus), C-216/22, EU:C:2024:122, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Nii on selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punktis c liikmesriigile ette nähtud võimalus pidada sellist taotlust vastuvõetamatuks, kui vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks „turvaliseks kolmandaks riigiks“ riiki, mis ei ole liikmesriik. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmetel võeti see võimalus riigisisesesse õigusesse üle rahvusvahelise kaitse seaduse artikli 84 lõike 1 punktiga d.

38 Direktiivi 2013/32 artiklist 38 nähtub, et mõiste „turvaline kolmas riik“ kohaldamiseks peavad olema täidetud selle artikli lõigetes 1–4 ette nähtud kumulatiivsed tingimused (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 36, ja 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (varjupaigataotlejate abistamise kriminaliseerimine), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Esiteks on selle direktiivi artikli 38 lõikes 1 ette nähtud, et liikmesriigid võivad kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet ainult juhul, kui nad on veendunud, et rahvusvahelise kaitse taotlejat koheldakse asjaomases kolmandas riigis kooskõlas põhimõtetega, mis on sõnaselgelt sätestatud selle sätte punktides a–e.

40 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotluse põhjendustest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus lükkas lõplikult tagasi põhikohtuasja kaebajate väite, et Türgi Vabariik ei ole neid põhimõtteid järginud, mistõttu ei küsi see kohus Euroopa Kohtult nende põhimõtete tõlgendamise kohta.

41 Teiseks on selle direktiivi artikli 38 lõikes 2 sätestatud, et turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise suhtes kehtivad riigisiseses õiguses sätestatud eeskirjad. Need eeskirjad peavad muu hulgas sisaldama norme, mis näevad ette sideme rahvusvahelise kaitse taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahel nii, et see muudab taotleja sellesse riiki minemise mõistlikuks; norme, mis käsitlevad meetodeid, mille alusel pädevad ametiasutused veenduvad, et turvalise kolmanda riigi

mõistet saab kohaldada konkreetse riigi või konkreetse rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes, täpsustades, et need meetodid peavad hõlmama riigi turvalisuse hindamist igal konkreetsel juhul konkreetse taotleja seisukohast ja/või üldiselt turvaliseks peetavate riikide kindlaksmääramist riigisisesel tasandil, ning selliseid norme, mis vastavalt rahvusvahelisele õigusele võimaldavad individuaalselt hinnata, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja seisukohast turvaline, ja mille alusel on taotlejal vähemalt õigus vaidlustada kas turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamine tema konkreetse olukorra suhtes või tema ja selle riigi vahelise sideme olemasolu.

42 Kolmandaks nõuab direktiivi 2013/32 artikli 38 lõige 3, et liikmesriigid, kes pööravad täitmisele otsust, mis on tehtud ainult turvalise kolmanda riigi mõiste põhjal, peavad sellest taotlejat teavitama ja edastama talle dokumendi, milles teavitatakse kolmanda riigi ametiasutusi selle riigi keeles asjaolust, et rahvusvahelise kaitse taotluse sisu ei ole läbi vaadatud. Veel on selle direktiivi artikli 38 lõikes 4 ette nähtud, et kui asjaomane kolmas riik ei luba sellise kaitse taotlejal oma territooriumile siseneda, peavad liikmesriigid tagama tema juurdepääsu menetlusele vastavalt selle direktiivi II peatükis kirjeldatud üldpõhimõtetele ja tagatistele.

43 Seega tuleneb esiteks direktiivi 2013/32 artikli 38 sõnastusest, et see lubab liikmesriigil kindlaks määrata sellises üldkohaldatavas aktis nagu põhikohtuasjas käsitletav teine ministeeriumidevaheline dekreet, et riik on teatavate rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks üldiselt turvaline kolmas riik.

44 Nimelt tuleb esimesena ühelt poolt märkida, et meetodid, mida liikmesriigid peavad kasutama, et tagada, et mõistet „turvaline kolmas riik“ saab konkreetse riigi suhtes kohaldada ja millele on viidatud selle direktiivi artikli 38 lõike 2 punktis b, näevad ette, et igal konkreetsel juhul hinnatakse asjaomase riigi turvalisust konkreetse taotleja seisukohast „ja/või üldiselt turvaliseks peetavate [kolmandate] riikide kindlaksmääramist siseriiklikul tasandil“. Teiselt poolt tähendab asjaolu, et nimetatud direktiivi artikli 38 lõike 2 punkt c kohustab liikmesriike kehtestama eeskirjad, mis lubavad individuaalset hindamist, et teha kindlaks, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja jaoks turvaline, tagades talle eelkõige võimaluse vaidlustada mõiste „turvaline kolmas riik“ kohaldamine põhjendusel, et asjaomane kolmas riik ei ole seda tema konkreetsel juhul, tingimata seda, et liikmesriigil on õigus määrata üldkohaldatavas aktis selline kolmas riik üldiselt turvaliseks.

45 Teisena kinnitavad seda tõlgendust direktiivi 2013/32 põhjendused 44 ja 46, milles on sõnaselgelt viidatud vastavalt „ühis[tele] põhimõt[etele], mille alusel liikmesriigid saavad kolmandat riiki turvaliseks […] tunnistada“ ning teatava hulga teabe ja dokumentide arvessevõtmisele, kui liikmesriigid „teevad asjakohaste nimekirjade vastuvõtmisega otsuse, et riik on turvaline“.

46 Kolmandana tuleb märkida, et direktiivi 2013/32 artikkel 38 ei sea sellise üldkohaldatava akti kehtivust, millega liikmesriik määrab kolmanda riigi üldiselt turvaliseks, sõltuvusse tingimusest, et on tõendatud, et asjaomaseid rahvusvahelise kaitse taotlejaid selle kolmanda riigi territooriumile tegelikult vastu võetakse või tagasi võetakse.

47 Nimelt ühelt poolt ei kuulu nende taotlejate nimetatud kolmandasse riiki vastuvõtmine või tagasivõtmine selle direktiivi artikli 38 lõikes 2 loetletud eeskirjade hulka, millest sõltub mõiste „turvaline kolmas riik“ kohaldamine liikmesriikides. Teiselt poolt nähtub selle direktiivi artikli 38 lõikest 4, milles on täpsustatud, et „kui [asjaomane turvaline] kolmas riik ei luba taotlejal oma territooriumile siseneda, tagavad liikmesriigid juurdepääsu menetlusele vastavalt

[direktiivi 2013/32] II peatükis kirjeldatud üldpõhimõtetele ja tagatistele“, et sellise kolmanda riigi saab kvalifitseerida „turvaliseks kolmandaks riigiks“ ka siis, kui see riik keeldub rahvusvahelise kaitse taotlejaid oma territooriumile vastu võtmast või tagasi võtmast.

48 Seega nähtub viimati nimetatud sättest, et kui liikmesriik on üldkohaldatava aktiga määratlenud kolmanda riigi üldiselt turvalisena, siis vaatamata sellele, et see riik peatab rahvusvahelise kaitse taotlejate võimaluse oma territooriumile siseneda, peab see liikmesriik tagama igale asjaomasele taotlejale õiguse tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluse taotlemiseks.

49 Mis puudutab teiseks direktiivi 2013/32 artikli 38 konteksti, siis tuleb arvesse võtta selle direktiivi artiklit 35, mis viitab ühele teisele rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse alusele kui see, mida on nimetatud käesoleva kohtuotsuse punktis 37.

50 Nagu artiklis 35 on täpsustatud, võib riiki pidada konkreetse taotleja „esimeseks varjupaigariigiks“, kui ta on seal riigis kas pagulaseks tunnistatud ja ta saab ennast selle riigi kaitse alla anda või kui tal on muul viisil selle riigi piisav kaitse, sealhulgas kohaldatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, „tingimusel et see riik võtab [taotleja mõlemal juhul] tagasi“.

51 Seega, erinevalt direktiivi 2013/32 artikli 38 lõikest 4 mõiste „turvaline kolmas riik“ kohta nähtuvast seab selle direktiivi artikkel 35 mõiste „esimene varjupaigariik“ kohaldamise liikmesriikides sõltuvusse tingimusest, et see riik võtab taotleja tegelikult tagasi.

52 Kolmandaks, direktiivi 2013/32 artikli 38 tõlgendus, mille kohaselt see artikkel ei sea kolmanda riigi määratlemisel üldiselt turvalisena tingimuseks, et asjaomane kolmas riik võtab rahvusvahelise kaitse taotleja oma territooriumile tegelikult kas vastu või tagasi, nagu see nähtub sätte sõnastusest ja kontekstist, ei ole erinevalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohast vastuolus direktiivi 2013/32 eesmärkidega. See tõlgendus ei ole eelkõige vastuolus eesmärgiga, mis on esile toodud selle direktiivi põhjenduses 18 ja mille kohaselt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides nende taotluse kohta otsus teha võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist (vt selle kohta 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Nimelt, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 48, tuleneb direktiivi 2013/32 artikli 38 lõikest 4, et rahvusvahelise kaitse taotlejate riiki vastu- või tagasivõtmise peatamine sellise kolmanda riigi territooriumile, mille liikmesriik on tunnistanud üldiselt turvaliseks, toob kaasa selle, et see liikmesriik peab tagama, et need taotlejad saavad kasutada menetlust vastavalt direktiivi 2013/32 II peatükis asuvates artiklites 6–30 sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele.

54 Eeltoodust nähtub, et kui on tõendatud, et üldiselt turvaliseks tunnistatud kolmas riik ei võta asjaomaseid rahvusvahelise kaitse taotlejaid oma territooriumile tegelikult kas vastu või tagasi, ei tohi see liikmesriik lükata nende rahvusvahelise kaitse taotlusi vastuvõetamatuse tõttu tagasi direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti c alusel. Lisaks ei saa liikmesriik põhjendamatult venitada nende taotluste läbivaatamisega ja peab eelkõige tagama, et läbivaatamine toimub individuaalselt vastavalt sama direktiivi artikli 10 lõike 3 punktile a ja direktiivi artiklis 31 nimetatud tähtaegu järgides.

55 Eeltoodud kaalutlusi arvestades ei võta direktiivi 2013/32 artiklile 38 käesoleva kohtuotsuse punktis 52 antud tõlgendus soovitavat toimet rahvusvahelise kaitse taotlejale antud õiguselt saada rahvusvahelise kaitse saaja staatus, nagu see on sätestatud harta artiklis 18 ja mida on

täpsustatud selles direktiivis, kui liidu õiguses nõutud tingimused on täidetud (vt selle kohta 8. veebruari 2024. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (korduva taotluse vastuvõetavus), C-216/22, EU:C:2024:122, punkt 39).

56 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artiklit 38 tuleb harta artiklit 18 arvestades tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis määravad kolmanda riigi üldjuhul turvaliseks teatavatesse kategooriatesse kuuluvate rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks, ehkki see riik on vaatamata tema suhtes kehtivale juriidilisele kohustusele üldiselt peatanud nende taotlejate oma territooriumile vastu- või tagasivõtmise ning ei ole väljavaateid, et see seisukoht võiks muutuda.

Teine ja kolmas küsimus

57 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, mida kasutades saab eelotsusetaotluse esitanud kohus lahendada põhikohtuasja, mis puudutab üksnes sellise õigusnormi kehtivust, millega Türgi Vabariik on määratletud kui „turvaline kolmas riik“ teatavate rahvusvahelise kaitse taotlejate kategooriate jaoks, ei ole vaja teisele ja kolmandale küsimusele vastata.

Kohtukulud

58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artiklit 38 tuleb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 18 arvestades

tõlgendada nii, et

sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis määravad kolmanda riigi üldjuhul turvaliseks teatavatesse kategooriatesse kuuluvate rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks, ehkki see riik on vaatamata tema suhtes kehtivale juriidilisele kohustusele üldiselt peatanud nende taotlejate oma territooriumile vastu- või tagasivõtmise ning ei ole väljavaateid, et see seisukoht võiks muutuda.

Allkirjad