TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2024 m. spalio 4 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Tarptautinės apsaugos suteikimas – Direktyva 2013/32/ES – 38 straipsnis – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnis – Sąvoka „saugi trečioji šalis“ – Turkijos Respublikos priskyrimas prie „saugių trečiųjų šalių“ – Tarptautinės apsaugos prašytojų readmisija į trečiąją šalį – Atsisakymas“

Byloje C-134/23

dėl *Symvoulio tis Epikrateias* (Valstybės Taryba, Graikija) 2023 m. vasario 3 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2023 m. kovo 7 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“

prieš

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas C. Lycourgos, teisėjai O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin ir L. S. Rossi (pranešėja),

generalinis advokatas: P. Pikamäe,

posėdžio sekretorė: S. Spyropoulos, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2024 m. kovo 14 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

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

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

* Proceso kalba: graikų.

– Graikijos vyriausybės, atstovaujamos Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou ir S. Spyropoulos,

– Čekijos vyriausybės, atstovaujamos A. Edelmannová, M. Smolek ir J. Vláčil,

– Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos J. Möller ir R. Kanitz,

– Kipro vyriausybės, atstovaujamos I. Neophytou ir F. Sotiriou,

– Vengrijos vyriausybės, atstovaujamos Zs. Biró-Tóth ir M. Z. Fehér,

– Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos M. K. Bulterman ir A. Hanje,

– Europos Komisijos, atstovaujamos A. Azéma ir A. Katsimerou,

susipažinęs su 2024 m. birželio 13 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60) 38 straipsnio, siejamo su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 18 straipsniu, išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“* (asociacija „Graikijos pabėgėlių tarnyba“, Graikija) ir *Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“* (ne pelno bendrija „Parama pabėgėliams Egėjo jūroje“, Graikija), veikiančių pabėgėlių labui, ginčą su *Ypourgos Exoterikon* (užsienio reikalų ministras, Graikija) ir *Ypourgos Metanastefsis kai Asylou* (imigracijos ir prieglobsčio ministras, Graikija) dėl bendrai priimtų ministrų įsakymų, kuriais Turkijos Respublika priskiriama prie „saugių trečiųjų šalių“ tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams, galiojimo.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

ES ir Turkijos susitarimas dėl readmisijos

3 2013 m. gruodžio 16 d. Europos Sąjunga ir Turkijos Respublika sudarė susitarimą dėl neteisėtai šalyje gyvenančių asmenų readmisijos (OL L 134, 2014, p. 3; toliau – ES ir Turkijos susitarimas dėl readmisijos). Šis susitarimas Europos Sąjungos vardu buvo ratifikuotas 2014 m. balandžio 14 d. Tarybos sprendimu 2014/252/ES (OL L 134, 2014, p. 1 ir klaidų ištaisymas OL L 331, 2014, p. 40).

4 ES ir Turkijos susitarimo dėl readmisijos 4 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Turkija valstybės narės prašymu ir be jokių papildomų formalumų valstybei narei, išskyrus numatytus šiame susitarime, priima atgal visus trečiųjų šalių piliečius arba asmenis be pilietybės, kurie netenkina arba nebetenkina galiojančių atvykimo, buvimo arba gyvenimo prašančiosios valstybės narės teritorijoje sąlygų, jei pagal 10 straipsnį nustatoma, kad tokie asmenys:

<…>

c) neteisėtai ir tiesiogiai atvyko į valstybių narių teritoriją po to, kai buvo pasilikę Turkijos teritorijoje arba vyko per ją tranzitu.“

5 Vadovaujantis 2016 m. kovo 23 d. Tarybos sprendimu (ES) 2016/551, kuriuo nustatoma pozicija, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi Jungtiniame readmisijos komitete dėl Jungtinio readmisijos komiteto sprendimo dėl įgyvendinimo nuostatų, reikalingų, kad Europos Sąjungos ir Turkijos Respublikos susitarimo dėl neteisėtai šalyje gyvenančių asmenų readmisijos 4 ir 6 straipsniai būtų taikomi nuo 2016 m. birželio 1 d. (OL L 95, 2016, p. 9), ES ir Turkijos susitarimo dėl readmisijos 4 straipsnyje numatytas įsipareigojimas taikomas nuo 2016 m. liepos 1 d.

Direktyva 2013/32

6 Direktyvos 2013/32 18, 43, 44 ir 46 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(18) tiek valstybės narės, tiek tarptautinės apsaugos prašytojai yra suinteresuoti, kad sprendimai dėl tarptautinės apsaugos prašymų būtų priimami kuo skubiau, nedarant poveikio tinkamo ir išsamaus nagrinėjimo atlikimui;

<…>

(43) valstybės narės turėtų iš esmės išnagrinėti visus prašymus, t. y. įvertinti, ar konkretus prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal [2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9)], išskyrus atvejus, kai šioje direktyvoje numatyta kitaip, visų pirma, kai galima pagrįstai manyti, kad prašymus išnagrinėtų ar pakankamą apsaugą suteiktų kita šalis. <…>

(44) valstybės narės neturėtų būti įpareigotos vertinti tarptautinės apsaugos prašymo esmės, kai galima pagrįstai manyti, kad dėl pakankamo ryšio su trečiąja šalimi, kaip apibrėžta nacionalinėje teisėje, prašytojas prašys apsaugos toje trečiojoje šalyje, ir kai yra priežasčių manyti, kad prašytojas bus priimtas arba pakartotinai priimtas į tą šalį. Valstybės narės turėtų veikti remdamosi tuo pagrindu tik tada, kai tas konkretus prašytojas būtų saugus atitinkamoje trečiojoje šalyje. Siekiant išvengti pakartotinio prašytojų judėjimo, turėtų būti nustatyti bendri principai, pagal kuriuos valstybės narės svarstytų trečiųjų šalių saugumą ar priskirtų jas prie saugių šalių;

<…>

(46) kai valstybės narės taiko saugios [trečiosios] šalies koncepcijas atsižvelgdamos į kiekvieną konkretų atvejį arba priskiria šalis šiai kategorijai patvirtindamos atitinkamus sąrašus, jos, *inter alia*, turėtų atsižvelgti į gaires ir veiklos vadovus bei informaciją apie kilmės šalis ir veiklą, taip pat į [Europos prieglobsčio paramos biuro (EASO)] kilmės šalies informacijos ataskaitos teikimo metodiką, nurodytą 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo [(OL L 132, 2010 p. 11)], taip pat į atitinkamas [Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (UNHCR)] gaires.“

7 Šios direktyvos 2 straipsnyje „Terminų apibrėžtys“ nurodyta:

„Šioje direktyvoje:

a) Ženevos konvencija – 1951 m. liepos 28 d. Konvencija dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolu;

<…>

c) prašytojas – tarptautinės apsaugos paprašęs trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, dėl kurio dar nepriimtas galutinis sprendimas;

<…>

e) galutinis sprendimas – sprendimas dėl to, ar pagal [Direktyvą 2011/95] pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusas bus suteiktas trečiosios šalies piliečiui ar asmeniui be pilietybės, kuriam daugiau netaikomos teisių gynimo priemonės pagal šios direktyvos V skyrių, nepriklausomai nuo to, ar dėl tokios teisių gynimo priemonės poveikio prašytojams leidžiama likti atitinkamose valstybėse narėse, laukiant rezultato;

<…>“

8 Minėtos direktyvos II skyriuje „Pagrindiniai principai ir garantijos“ yra 6–30 straipsniai.

9 Tarp tos pačios direktyvos III skyriaus „Pirmosios instancijos procedūros“ nuostatų yra 31, 33, 35 ir 38 straipsniai.

10 Direktyvos 2013/32 31 straipsnio „Nagrinėjimo procedūra“ 1–2 dalyse nustatyta:

„1. Valstybės narės svarsto tarptautinės apsaugos prašymus nagrinėjimo procedūros metu pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas.

2. Valstybės narės, nedarydamos poveikio tinkamo ir išsamaus nagrinėjimo principui, užtikrina, kad nagrinėjimo procedūra būtų baigta kuo greičiau.“

11 Šios direktyvos 33 straipsnyje „Nepriimtini prašymai“ nurodyta:

„1. Be bylų, kuriose prašymas nenagrinėjamas pagal [2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (OL L 180, 2013, p. 31)],

valstybės narės neprivalo nagrinėti, ar prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal Direktyvą 2011/95/ES, kai vadovaujantis šiuo straipsniu prašymas laikomas nepriimtinu.

2. Valstybės narės gali laikyti tarptautinės apsaugos prašymą nepriimtinu, tik jeigu:

a) tarptautinę apsaugą suteikė kita valstybė narė;

b) pagal 35 straipsnį šalis, kuri nėra valstybė narė, yra laikoma prašytojo pirmąja prieglobsčio šalimi;

c) pagal 38 straipsnį šalis, kuri nėra valstybė narė, laikoma prašytojui saugia trečiąja šalimi;

<…>“

12 Minėtos direktyvos 35 straipsnyje „Pirmosios prieglobsčio šalies koncepcija“ numatyta:

„Šalis gali būti laikoma pirmąja prieglobsčio šalimi konkrečiam prašytojui, jeigu:

a) jis yra pripažintas pabėgėliu toje šalyje ir vis dar galės naudotis tokia apsauga; arba

b) jis kitokiu būdu naudosis pakankama apsauga toje šalyje, įskaitant negrąžinimo principą,

jeigu jis bus pakartotinai priimtas į tą šalį.

Taikydamos pirmosios prieglobsčio šalies koncepciją konkrečioms prašytojo aplinkybėms, valstybės narės gali atsižvelgti į 38 straipsnio 1 dalį. Prašytojui leidžiama ginčyti pirmosios prieglobsčio šalies koncepcijos taikymą, atsižvelgiant į jo konkrečias aplinkybes.“

13 Tos pačios direktyvos 38 straipsnyje „Saugios trečiosios šalies koncepcija“ nurodyta:

„1. Valstybės narės gali taikyti saugios trečiosios šalies koncepciją tik jeigu kompetentingos institucijos yra įsitikinusios, kad atitinkamoje trečio[jo]je šalyje su tarptautinės apsaugos siekiančiu asmeniu bus elgiamasi pagal toliau išvardytus principus:

a) gyvybei ir laisvei negresia pavojus dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo prie tam tikros socialinės grupės ar politinių įsitikinimų;

b) nėra [Direktyvoje 2011/95] apibrėžtos didelės žalos pavojaus;

c) pagal Ženevos konvenciją laikomasi negrąžinimo principo;

d) laikomasi draudimo išsiųsti iš šalies pažeidžiant teisę nepatirti kankinimo ir žiauraus, nežmoniško ar žeminamo elgesio, kaip numatyta tarptautinėje teisėje; ir

e) yra galimybė kreiptis dėl pabėgėlio statuso ir, jeigu suteikiamas šis statusas – gauti apsaugą pagal Ženevos konvenciją.

2. Saugios trečiosios šalies koncepcijos taikymui galioja nacionalinėje teisėje nustatytos taisyklės, įskaitant:

a) taisykles, kuriomis reikalaujama, kad tarp prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies būtų ryšys, kuriuo remdamasis tas asmuo turėtų svarių priežasčių vykti į tą šalį;

b) metodologines taisykles, kuriomis remdamosi kompetentingos institucijos įsitikintų, kad saugios trečiosios šalies koncepcija gali būti taikoma konkrečiai šaliai arba konkrečiam prašytojui. Tokią metodologiją sudaro atskirų atvejų nagrinėjimas, ar šalis yra saugi konkrečiam prašytojui, ir (arba) šalių, bendrai laikomų saugiomis, nacionalinis priskyrimas;

c) taisykles pagal tarptautinę teisę, leidžiančias atlikti atskirą nagrinėjimą, ar trečioji šalis yra saugi konkrečiam prašytojui, kurios bent leidžia prašytojui ginčyti saugios trečiosios šalies koncepcijos taikymą remiantis tuo, kad trečioji šalis nėra saugi jo konkrečiomis aplinkybėmis. Prašytojui taip pat leidžiama ginčyti sąsajos tarp jo ir trečiosios šalies pagal a punktą buvimą.

3. Įgyvendindamos tik šiuo straipsniu pagrįstą sprendimą, valstybės narės:

a) atitinkamai informuoja prašytoją; ir

b) išduoda jam dokumentą, kuriuo trečiosios šalies institucijos informuojamos tos šalies kalba, kad prašymas nebuvo iš esmės išnagrinėtas.

4. Kai trečioji šalis neleidžia prašytojui atvykti į savo teritoriją, valstybės narės užtikrina, kad prašytojas turėtų galimybę dalyvauti procedūroje pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas.

5. Valstybės narės periodiškai praneša [Europos] Komisijai apie šalis, kurioms taiko šią koncepciją pagal šio straipsnio nuostatas.“

Reglamentas (ES) 2024/1348

14 Direktyva 2013/32 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2024/1348, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos procedūra ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (OL L 2024/1348), panaikinama nuo 2026 m. birželio 12 d. (šio reglamento 79 straipsnio 2 dalis).

Graikijos teisė

Įstatymas dėl tarptautinės apsaugos

15 Direktyva 2013/32 į Graikijos teisę perkelta pagrindinėje byloje nagrinėjamam ginčui taikytinos redakcijos *Nomos 4636/2019 peri Diethnous prostasias kai alles diatakseis* (Įstatymas 4636/2019 dėl tarptautinės apsaugos ir kitų nuostatų) (FEK A’ 169/1.11.2019) (toliau – Įstatymas dėl tarptautinės apsaugos).

16 Pagal Graikijos įstatymo dėl tarptautinės apsaugos 84 straipsnio 1 dalies d punktą kompetentingos institucijos atmeta tarptautinės apsaugos prašymą kaip nepriimtiną, kai šalis, kuri nėra valstybė narė, pagal šio įstatymo 86 straipsnį yra laikoma prašytojui saugia trečiąja šalimi.

17 Įstatymo dėl tarptautinės apsaugos 86 straipsnio 1 dalyje nustatytos kumuliacinės sąlygos, kad trečioji šalis būtų laikoma „saugia trečiąja šalimi“.

18 Remiantis šio įstatymo 86 straipsnio 2 dalimi, tai, ar šio straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos yra įvykdytos, kiekvienu konkrečiu atveju ir dėl kiekvieno prašytojo nagrinėjama atskirai, nebent trečioji šalis buvo pripažinta bendrai saugia ir įtraukta į nacionalinį saugių trečiųjų šalių sąrašą. Jeigu taip yra, tarptautinės apsaugos prašytojas gali ginčyti „saugios trečiosios šalies“ koncepcijos taikymą, remdamasis tuo, kad konkrečiomis prašytojo aplinkybėmis trečioji šalis nėra saugi. Pagal minėto įstatymo 86 straipsnio 3 dalį bendrame ministrų įsakyme nustatoma, kurios trečiosios šalys, atsižvelgiant į tam tikrų kategorijų prieglobsčio prašytojų asmenines ypatybes, laikomos saugiomis nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus.

19 Remiantis to paties įstatymo 86 straipsnio 5 dalimi, jei minėta trečioji šalis neleidžia prašytojui atvykti į jos teritoriją, jo prašymą iš esmės nagrinėja kompetenciją priimti sprendimą turinčios institucijos.

Pirmasis bendras ministrų įsakymas ir antrasis bendras ministrų įsakymas

20 Remiantis Įstatymo dėl tarptautinės apsaugos 86 straipsnio 3 dalimi buvo priimtas *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)*“ (Bendras ministrų įsakymas 42799/3.6.2021 „Trečiųjų šalių, laikomų saugiomis, nustatymas ir nacionalinio sąrašo sudarymas pagal Įstatymo Nr. 4636/2019 (A’169) 86 straipsnio nuostatas“) (FEK B 2425/7.6.2021) (toliau – pirmasis bendras ministrų įsakymas).

21 Šiame bendrame ministrų įsakyme Turkijos Respublika įvardijama kaip „saugi trečioji šalis“ tarptautinės apsaugos prašytojams iš Sirijos, Afganistano, Pakistano, Bangladešo arba Somalio.

22 Pirmąjį bendrą ministrų įsakymą pakeitė *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)*“ (Bendras ministrų įsakymas Nr. 458568/15.12.2021, kuriuo iš dalies keičiamas užsienio reikalų ir imigracijos ir prieglobsčio ministrų bendras įsakymas 42799/03.06.2021 „Trečiųjų šalių, laikomų saugiomis, nustatymas ir nacionalinio sąrašo sudarymas pagal Įstatymo Nr. 4636/2019 (A’169) 86 straipsnio nuostatas“ (B’ 2425)) (FEK B’ 5949/16.12.2021) (toliau – antrasis bendras ministrų įsakymas).

23 Šiame bendrame ministrų įsakyme Turkijos Respublika vėl buvo pripažinta „saugia trečiąja šalimi“ prašytojams iš Sirijos, Afganistano, Pakistano, Bangladešo arba Somalio.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

24 Pareiškėjos pagrindinėje byloje pateikė skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui *Symvoulio tis Epikrateias* (Valstybės Taryba, Graikija) dėl pirmojo ir dėl antrojo bendrų ministrų įsakymų, argumentuodamos, be kita ko, tuo, kad jie prieštarauja Įstatymo dėl tarptautinės apsaugos 86 straipsniui ir Direktyvos 2013/32 38 straipsniui.

25 Pareiškėjos pagrindinėje byloje teigia, kad šiuose įsakymuose nurodytų tarptautinės apsaugos prašytojų readmisijos į Turkiją galimybė nėra užtikrinama „tarptautiniais susitarimais“, be to, nėra pagrįstos priežasties tikėtis, jog tarptautinės apsaugos prašytojai būtų pakartotinai priimami į Turkiją, nes nuo 2020 m. kovo mėn. ir vykstant COVID-19 pandemijai tokių prašytojų readmisija į jos teritoriją buvo įšaldyta.

26 Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog konstatavęs, kad skundas dėl panaikinimo yra priimtinas tik tiek, kiek pateiktas dėl antrojo bendro ministrų įsakymo, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė, kad šis argumentas turi būti atmestas, nes pareiškėjos pagrindinėje byloje kritikuoja tai, kad Turkijos Respublikai nėra nustatytas teisinis įpareigojimas pakartotinai priimti tarptautinės apsaugos prašytojus iš Graikijos. Iš tikrųjų atsižvelgdamas pirmiausia į ES ir Turkijos susitarimą dėl readmisijos prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, kad Turkijos Respublikai taikomas toks teisinis įsipareigojimas.

27 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar Turkijos Respublika faktiškai laikosi šio teisinio įsipareigojimo, atsižvelgiant į aplinkybę (kurią patvirtina ir Graikijos valdžios institucijos), kad ši trečioji šalis nuo 2020 m. kovo mėn. liovėsi pakartotinai priimti tarptautinės apsaugos prašytojus, kurių prašymai Graikijoje buvo atmesti kaip nepriimtini remiantis „saugios trečiosios šalies“ koncepcija, į savo teritoriją ir nematyti, kad tokia padėtis artimiausiu metu galėtų pasikeisti.

28 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikia du skirtingus Direktyvos 2013/32 38 straipsnio aiškinimus.

29 Pagal pirmąjį aiškinimą, kurį palaiko prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teisėjų dauguma, tarptautinės apsaugos prašytojo readmisija į trečiąją šalį yra išankstinė sąlyga tam, kad ši šalis būtų pripažinta „saugia trečiąja šalimi“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 38 straipsnį, atsižvelgiant pirmiausia į minėtos direktyvos tikslą – primintą 18 konstatuojamojoje dalyje ir patvirtintą 31 straipsnio 2 dalyje – užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų nagrinėjami kuo greičiau. Kitas aiškinimas lemtų tik ilgesnį tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą ir netikrumą dėl prašytojo buvimo šalyje, kurioje jis pateikė prašymą, neatmetant pavojaus, kad jis bus grąžintas į šalį, kurioje gali būti persekiojamas, ir galimybės sutrikdyti tarptautinius santykius. Tai reikštų, kad valstybė narė negali visuotinai taikomu aktu pripažinti trečiosios šalies bendrai saugia (kaip tai leidžia Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 2 dalis), jeigu ši trečioji šalis neužtikrina jai taikomo įsipareigojimo priimti ar pakartotinai priimti į savo teritoriją atitinkamus tarptautinės apsaugos prašytojus veiksmingo laikymosi. Šiomis aplinkybėmis reikėtų tenkinti skundą dėl antrojo bendro ministro įsakymo panaikinimo.

30 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad, remiantis antruoju Direktyvos 2013/32 nuostatų aiškinimu, faktinis tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas ar pakartotinis priėmimas priklauso ne nuo norminio teisės akto, kuriame šalis nurodoma kaip

bendrai saugi, teisėtumo, bet nuo individualaus akto, kuriuo konkretus tarptautinės apsaugos prašymas atmetamas kaip nepriimtinas taikant „saugios trečiosios šalies“ koncepciją, arba nuo tokio individualaus akto vykdymo. Tokiomis aplinkybėmis skundas dėl antrojo bendro ministro įsakymo panaikinimo turėtų būti atmestas kaip nepagrįstas.

31 Šiomis aplinkybėmis *Symvoulio tis Epikrateias* (Valstybės Taryba) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Direktyvos 2013/32 38 straipsnis, siejamas su [Chartijos] 18 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiama (reglamentuojamojo pobūdžio) nacionalinės teisės norma, pagal kurią bendrai saugia tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams laikoma trečioji šalis, kuri, prisiėmusi teisinį įsipareigojimą leisti pakartotinai priimti šių kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojus į savo teritoriją, faktiškai jau ilgą laiką (nagrinėjamu atveju – daugiau kaip [20] mėnesių) atsisako vykdyti readmisiją, ir nėra žinių apie tai, kad būtų buvusi išnagrinėta galimybė artimiausioje ateityje pakeisti šios šalies požiūrį?

2. Ar ši nuostata turi būti aiškinama taip, kad readmisija į trečiąją šalį nėra kumuliacinė nacionalinės teisės (norminio) akto, kuriuo trečioji šalis pripažįstama bendrai saugia tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams, priėmimo sąlyga, bet yra viena iš kumuliacinių sąlygų, kad būtų priimtas individualus aktas, kuriuo konkretus tarptautinės apsaugos prašymas būtų atmestas kaip nepriimtinas taikant „saugios trečiosios šalies“ koncepciją“?

3. Ar [minėta] nuostata turi būti aiškinama taip, kad readmisija į „saugią trečiąją šalį“ turi būti nagrinėjama tik sprendimo vykdymo metu, jeigu sprendimas atmesti tarptautinės apsaugos prašymą grindžiamas „saugios trečiosios šalies“ motyvu?“

Procesas Teisingumo Teisme

32 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašė Teisingumo Teismo šioje byloje taikyti pagreitintą procedūrą pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 105 straipsnio 1 dalį, motyvuodamas Teisingumo Teismo sprendimo įtaka dideliam asmenų skaičiui ir tuo, kad aptariama sritis yra ypač jautri.

33 2023 m. kovo 31 d. Teisingumo Teismo pirmininkas, išklausęs teisėją pranešėją ir generalinį advokatą, nusprendė, kad nėra pagrindo tenkinti šį prašymą.

34 Pagreitinta procedūra yra procesinė priemonė, skirta reaguoti į ypatingos skubos situaciją. Didelis asmenų ar teisinių situacijų, su kuriais gali būti susiję pateikti klausimai, skaičius savaime negali būti išimtinė aplinkybė, pateisinanti pagreitintos procedūros taikymą (šiuo klausimu žr. 2022 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Bundesrepublik Deutschland (Administracinis sprendimo dėl perdavimo sustabdymas)*, C-245/21 ir C-248/21, EU:C:2022:709, 33–35 punktus). Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nenurodė jokios aplinkybės, kuri leistų šią bylą apibūdinti kaip išimtinę krizinę situaciją, dėl kurios kompetentingos nacionalinės institucijos negalėtų numatyti priemonių, būtinų tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimui užtikrinti, arba būtų gerokai apsunkintas bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimas laukiant, kol Teisingumo Teismas pateiks atsakymą (šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 19 d. Teisingumo Teismo

pirmininko nutarties *Magamadov*, C-438/17, EU:C:2017:723, 18 punktą, taip pat 2022 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Bundesrepublik Deutschland (Administracinis sprendimo dėl perdavimo sustabdymas)*, C-245/21 ir C-248/21, EU:C:2022:709, 36 punktą).

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

35 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Direktyvos 2013/32 38 straipsnis, siejamas su Chartijos 18 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad jam prieštarauja valstybės narės teisės norma, pagal kurią bendrai saugia tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams laikoma trečioji šalis, nors ši šalis – nepaisant jai taikomo teisinio įsipareigojimo – apskritai ir nesant numatomos perspektyvos, kad pozicija pasikeis, yra sustabdžiusi tokių prašytojų priėmimą arba pakartotinį priėmimą į savo teritoriją.

36 Pirmiausia reikia priminti, kad Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje pateikiamas išsamus atvejų, kai valstybės narės gali pripažinti, kad tarptautinės apsaugos prašymas yra nepriimtinas, sąrašas (2024 m. vasario 8 d. Sprendimo *Bundesrepublik Deutschland (Paskesnio prašymo priimtinumas)*, C-216/22, EU:C:2024:122, 26 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

37 Šios direktyvos 33 straipsnio 2 dalies c punkte numatyta, kad valstybė narė gali laikyti tokį prašymą nepriimtinu, jeigu šalis, kuri nėra valstybė narė, pagal minėtos direktyvos 38 straipsnį laikoma prašytojui „saugia trečiąja šalimi“. Remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikta informacija, ši nuostata buvo perkelta į nacionalinę teisę Įstatymo dėl tarptautinės apsaugos 84 straipsnio 1 dalies d punktu.

38 Iš Direktyvos 2013/32 38 straipsnio matyti, kad „saugios trečiosios šalies“ koncepcija taikoma, jeigu įvykdytos šios direktyvos 1–4 dalyse nustatytos kumuliacinės sąlygos (2020 m. kovo 19 d. Sprendimo *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, 36 punktas ir 2021 m. lapkričio 16 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija (Prieglobsčio prašytojams teikiamos pagalbos kriminalizavimas)*, C-821/19, EU:C:2021:930, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

39 Pirma, šios direktyvos 38 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad valstybės narės gali taikyti „saugios trečiosios šalies“ koncepciją tik jeigu yra įsitikinusios, kad su tarptautinės apsaugos prašytoju atitinkamoje trečiojoje šalyje bus elgiamasi pagal šios dalies a–e punktuose aiškiai nurodytus principus.

40 Nagrinėjamu atveju iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų matyti, kad šį prašymą pateikęs teismas galutinai atmetė pareiškėjų pagrindinėje byloje nurodytą pagrindą, grindžiamą tuo, kad Turkijos Respublika nesilaiko šių principų, todėl neprašo Teisingumo Teismo šių principų išaiškinti.

41 Antra, pagal minėtos direktyvos 38 straipsnio 2 dalį „saugios trečiosios šalies“ koncepcijos taikymui galioja nacionalinėje teisėje nustatytos taisyklės. Šios taisyklės turi apimti taisykles, reikalaujančias, kad tarp tarptautinės apsaugos prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies būtų ryšys, kuriuo remdamasis tas asmuo turėtų svarių priežasčių vykti į tą šalį; metodologines taisykles, kuriomis remdamosi kompetentingos institucijos įsitikintų, kad „saugios trečiosios šalies“ koncepcija gali būti taikoma konkrečiai šaliai arba konkrečiam tarptautinės apsaugos

prašytojui, o tokią metodologiją turi sudaryti atskirų atvejų nagrinėjimas, ar šalis yra saugi konkrečiam prašytoju, ir (arba) šalių, kurios bendrai laikų saugiomis, nacionalinis priskyrimas; tarptautinę teisę atitinkančias taisykles, kurios leidžia atlikti atskirą nagrinėjimą siekiant nustatyti, ar trečioji šalis yra saugi konkrečiam tarptautinės apsaugos prašytojui, ir kurios šiam prašytojui leidžia ginčyti „saugios trečiosios šalies“ koncepcijos taikymą tiek jo konkrečiai situacijai, tiek jo ir šios šalies sąsajos buvimui.

42 Trečia, Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 3 dalyje reikalaujama, kad vykdydamos sprendimą, grindžiamą tik „saugios trečiosios šalies“ koncepcija, valstybės narės informuotų prašytoją ir išduotų jam dokumentą, kuriuo šios šalies valdžios institucijoms tos šalies kalba būtų pranešta, kad tarptautinės apsaugos prašymas nebuvo iš esmės išnagrinėtas. Be to, vadovaujantis Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalimi, kai atitinkama trečioji šalis neleidžia šios apsaugos prašytojui atvykti į savo teritoriją, valstybės narės turi užtikrinti, kad šis asmuo turėtų galimybę inicijuoti procedūrą pagal minėtos direktyvos II skyriuje nustatytus pagrindinius principus ir garantijas.

43 Taigi iš Direktyvos 2013/32 38 straipsnio teksto matyti, kad valstybė narė gali visuotinai taikomu aktu, kaip antai antrasis bendras ministrų įsakymas, priskirti šalį prie konkretiems tarptautinės apsaugos prašytojams bendrai saugių trečiųjų šalių.

44 Pirma, reikia pažymėti, kad metodologinės taisyklės, kurias turi taikyti valstybės narės, siekdamos užtikrinti, kad „saugios trečiosios šalies“ koncepcija galėtų būti taikoma konkrečiai šaliai, ir į kurias daroma nuoroda šios direktyvos 38 straipsnio 2 dalies b punkte, numato, kad kiekvienu konkrečiu atveju turi būti nagrinėjamas atitinkamos šalies saugumas konkrečiam prašytojui „ir (arba) [trečiųjų] šalių, bendrai laikomų saugiomis, nacionalinis priskyrimas“. Kita vertus, tai, kad pagal minėtos direktyvos 38 straipsnio 2 dalies c punktą valstybės narės įpareigojamos nustatyti taisykles, leidžiančias atlikti individualų nagrinėjimą, siekiant nustatyti, ar trečioji šalis yra saugi konkrečiam prašytojui, ir užtikrinančias jam, be kita ko, galimybę ginčyti „saugios trečiosios šalies“ koncepcijos taikymą remiantis tuo, kad atitinkama trečioji šalis nėra saugi jo konkrečiu atveju, neišvengiamai reiškia, kad valstybė narė įgaliojama visuotinai taikomame akte nurodyti tokią trečiąją šalį kaip bendrai saugią.

45 Antra, šį aiškinimą patvirtina Direktyvos 2013/32 44 ir 46 konstatuojamosios dalys, kuriose daroma aiški nuoroda į „bendr[uosius] princip[us], pagal kuriuos valstybės narės <…> priskirtų [trečiąsias šalis] prie saugių šalių“, ir į atsižvelgimą į tam tikrą informaciją ir dokumentus, kai valstybės narės „priskiria šalis šiai kategorijai patvirtindamos atitinkamus sąrašus“.

46 Trečia, pažymėtina, kad pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnį visuotinai taikomo akto, kuriuo valstybė narė priskiria trečiąją šalį prie bendrai saugių, galiojimas nesiejamas su sąlyga, kad atitinkami tarptautinės apsaugos prašytojai faktiškai būtų priimti arba pakartotinai priimti į šios trečiosios šalies teritoriją.

47 Viena vertus, šių prašytojų priėmimas arba readmisija į minėtą trečiąją šalį nėra viena iš direktyvos 38 straipsnio 2 dalyje išvardytų taisyklių, būtinų „saugios trečiosios šalies“ koncepcijai taikyti valstybėse narėse. Kita vertus, iš šios direktyvos 38 straipsnio 4 dalies, kurioje nurodyta, kad „[k]ai [atitinkama saugi] trečioji šalis neleidžia prašytojui atvykti į savo teritoriją, valstybės narės užtikrina, kad prašytojas turėtų galimybę dalyvauti procedūroje pagal [Direktyvos 2013/32] II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas“, netiesiogiai matyti, kad toks trečiosios šalies laikymas „saugia trečiąja šalimi“ yra suderinamas su šalies atsisakymu priimti ar pakartotinai priimti tarptautinės apsaugos prašytojus į savo teritoriją.

48 Taigi iš pastarosios nuostatos matyti, kad tais atvejais, kai valstybė narė visuotinai taikomu aktu priskyrė trečiąją šalį prie bendrai saugių neatsižvelgdama į tai, kad pastaroji sustabdė tarptautinės apsaugos prašytojams galimybę atvykti į savo teritoriją, ši valstybė narė turi užtikrinti kiekvieno prašytojo teisę pradėti jo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūrą.

49 Antra, kalbant apie Direktyvos 2013/32 38 straipsnio kontekstą svarbu įvertinti šios direktyvos 35 straipsnį, nurodantį kitą tarptautinės apsaugos prašymo nepriimtinumo pagrindą, nei paminėtas šio sprendimo 37 dalyje.

50 Kaip nurodyta 35 straipsnyje, šalis gali būti laikoma „pirmąja prieglobsčio šalimi“ konkrečiam prašytojui, jeigu toje šalyje jis buvo pripažintas pabėgėliu ir vis dar gali naudotis tokia apsauga, arba kitokiu būdu naudosis pakankama apsauga toje šalyje, įskaitant negrąžinimo principą, „jeigu [abiem atvejais] [šis prašytojas] bus pakartotinai priimtas į tą šalį“.

51 Taigi, skirtingai nuo to, kas išplaukia iš Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalies dėl „saugios trečiosios šalies“ koncepcijos, šios direktyvos 35 straipsnyje „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepcijos taikymas valstybėse narėse susiejamas su sąlyga, kad prašytojas iš tiesų būtų pakartotinai priimtas į taip nustatytą šalį.

52 Trečia, priešingai, nei teigia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Direktyvos 2013/32 38 straipsnio aiškinimas, pagal kurį remiantis šiuo straipsniu trečiosios šalies priskyrimas prie bendrai saugių nesiejamas su sąlyga, kad atitinkama trečioji šalis tarptautinės apsaugos prašytojus priima arba pakartotinai priima į savo teritoriją, kaip galima spręsti iš šio straipsnio teksto ir konteksto, neprieštarauja Direktyvos 2013/32 tikslams. Toks aiškinimas neprieštarauja visų pirma šios direktyvos 18 konstatuojamoje dalyje akcentuojamam tikslui, kad, siekiant užtikrinti, be kita ko, tarptautinių apsaugos prašytojų interesus, sprendimai dėl tokios apsaugos prašymų turi būti priimami kuo skubiau, nedarant poveikio tinkamumo ir išsamaus nagrinėjimo atlikimui (šiuo klausimu žr. 2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 53 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

53 Kaip nurodyta šio sprendimo 48 punkte, iš Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalies matyti, kad tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo arba readmisijos į trečiąją šalį, kurią valstybė narė yra priskyrusi prie bendrai saugių, sustabdymas reiškia, kad minėta valstybė narė turės užtikrinti šiems prašytojams galimybę pradėti procedūrą pagal Direktyvos 2013/32 II skyriaus 6–30 straipsniuose nurodytus pagrindinius principus ir garantijas.

54 Vadinasi, tokiu atveju, kai trečioji šalis, kurią valstybė narė yra priskyrusi prie bendrai saugių, iš tikrųjų nepriima arba pakartotinai nepriima atitinkamų tarptautinės apsaugos prašytojų, valstybė narė pagal Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies c punktą negali atmesti jų tarptautinės apsaugos prašymų kaip nepriimtinų. Be to, minėta valstybė narė negali nepagrįstai atidėti tokių prašymų nagrinėjimo ir privalo, be kita ko, užtikrinti, kad prašymai būtų nagrinėjami individualiai pagal šios direktyvos 10 straipsnio 3 dalies a punktą, laikantis 31 straipsnyje nustatytų terminų.

55 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, šio sprendimo 52 punkte pateiktas Direktyvos 2013/32 38 straipsnio aiškinimas taip pat negali panaikinti Chartijos 18 straipsnyje įtvirtintos ir šioje direktyvoje sukonkretintos tarptautinės apsaugos prašytojui pripažintos teisės gauti tarptautinę apsaugą veiksmingumo, jeigu tenkinamos Sąjungos teisės reikalaujamos sąlygos (šiuo klausimu žr. 2024 m. vasario 8 d. Sprendimo *Bundesrepublik Deutschland (Paskesnio prašymo priimtinumas)*, C-216/22, EU:C:2024:122, 39 punktą).

56 Taigi į pirmąjį klausimą reikia atsakyti: Direktyvos 2013/32 38 straipsnis, siejamas su Chartijos 18 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad jam neprieštarauja valstybės narės teisės norma, pagal kurią bendrai saugia tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams laikoma trečioji šalis, nors ši šalis – nepaisant jai taikomo teisinio įsipareigojimo – apskritai ir nesant numatomos perspektyvos, kad pozicija pasikeis, yra sustabdžiusi tokių prašytojų priėmimą arba pakartotinį priėmimą į savo teritoriją.

Dėl antrojo ir trečiojo klausimų

57 Atsižvelgiant į atsakymą į pirmąjį klausimą, kuriuo remdamasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galės priimti sprendimą pagrindinėje byloje ir kuris susijęs tik su teisės akto nuostatos, kuria Turkijos Respublika tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams laikoma „saugia trečiąja šalimi“, galiojimu, į antrąjį ir trečiąjį klausimus atsakyti nereikia.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

58 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 38 straipsnis, siejamas su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 18 straipsniu,

turi būti aiškinamas taip:

jam neprieštarauja valstybės narės teisės norma, pagal kurią bendrai saugia tam tikrų kategorijų tarptautinės apsaugos prašytojams laikoma trečioji šalis, nors ši šalis – nepaisant jai taikomo teisinio įsipareigojimo – apskritai ir nesant numatomos perspektyvos, kad pozicija pasikeis, yra sustabdžiusi tokių prašytojų priėmimą arba pakartotinį priėmimą į savo teritoriją.

Parašai.