Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Udzielenie ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 38 – Artykuł 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Koncepcja „bezpiecznego kraju trzeciego” – Zakwalifikowanie Republiki Turcji jako „bezpiecznego kraju trzeciego” – Readmisja do państwa trzeciego osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej – Odmowa

W sprawie C-134/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja) postanowieniem z dnia 3 lutego 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 marca 2023 r., w postępowaniu:

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges”,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”

przeciwko

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin i L.S. Rossi (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 marca 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” – V. Papadopoulos, dikigoros,

* Język postępowania: grecki.

– w imieniu Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” – E. Spathana, dikigoros,

– w imieniu rządu greckiego – Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou i S. Spyropoulos, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego – A. Edelmannová, M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu cypryjskiego – I. Neophytou i F. Sotiriou, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu węgierskiego – Zs. Biró-Tóth i M.Z. Fehér, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i A. Hanje, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Azéma i A. Katsimerou, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 38 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) w związku z art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” (stowarzyszeniem – „grecka rada na rzecz uchodźców”, Grecja) i Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (spółką cywilną o celu niezarobkowym – „pomoc uchodźcom na Morzu Egejskim”, Grecja), które działają na rzecz uchodźców, a Ypourgos Exoterikon (ministrem spraw zagranicznych, Grecja) i Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (ministrem ds. imigracji i azylu, Grecja) w przedmiocie ważności rozporządzeń ministerialnych przyjętych wspólnie przez tych dwóch ministrów i wyznaczających Republikę Turcji jako „bezpieczny kraj trzeci” dla osób niektórych kategorii, które ubiegają się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Umowa o readmisji UE–Turcja

3 W dniu 16 grudnia 2013 r. Unia Europejska i Republika Turcji zawarły umowę o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. 2014, L 134, s. 3, zwaną dalej „umową o readmisji UE–Turcja"). Umowa ta została ratyfikowana w imieniu Unii Europejskiej decyzją Rady 2014/252/UE z dnia 14 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 134, s. 1, sprostowanie Dz.U. 2014, L 331, s. 40).

4 Artykuł 4 ust. 1 umowy o readmisji UE–Turcja stanowi:

„Na wniosek państwa członkowskiego i bez podejmowania przez to państwo członkowskie żadnych dodatkowych formalności, innych niż przewidziane w niniejszej umowie, Turcja dokonuje readmisji wszystkich obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy nie spełniają obowiązujących warunków wjazdu, przebywania lub pobytu na terytorium państwa członkowskiego składającego wniosek lub przestali spełniać te warunki, o ile na podstawie art. 10 ustalono, że osoby te:

[…]

c) nielegalnie i bezpośrednio wjechały na terytorium danego państwa członkowskiego po pobycie na terytorium Turcji bądź po tranzycie przez jej terytorium".

5 Na podstawie decyzji Rady (UE) 2016/551 z dnia 23 marca 2016 r. określającej stanowisko, które ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej we Wspólnym Komitecie ds. Readmisji, w sprawie jego decyzji dotyczącej ustaleń wykonawczych na potrzeby stosowania od dnia 1 czerwca 2016 r. art. 4 i 6 Umowy między Unią Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. 2016, L 95, s. 9), zobowiązanie określone w art. 4 umowy o readmisji UE–Turcja ma zastosowanie od dnia 1 czerwca 2016 r.

Dyrektywa 2013/32

6 Motywy 18, 43, 44 i 46 dyrektywy 2013/32 mają następujące brzmienie:

„(18) Podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie leży w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku.

[…]

(43) Państwa członkowskie powinny rozpatrzyć wszystkie wnioski pod względem merytorycznym, to jest ocenić, czy dany wnioskodawca kwalifikuje się do udzielenia mu ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą [Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania

obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9)], z wyjątkiem przypadków, w których niniejsza dyrektywa stanowi inaczej, w szczególności w przypadku, gdy można zasadnie przypuszczać, że inne państwo rozpatrzyłoby wniosek lub zapewniłoby wystarczającą ochronę. […]

(44) Państwa członkowskie nie powinny być zobowiązane do merytorycznej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku, gdy można zasadnie oczekiwać, że wnioskodawca z powodu wystarczającego związku z państwem trzecim, określonego prawem krajowym, może poszukiwać ochrony w tym państwie trzecim oraz że zachodzą okoliczności wskazujące, że wnioskodawca zostanie przyjęty lub będzie podlegał readmisji do tego państwa. Państwa członkowskie powinny postępować według tej zasady jedynie w przypadku, gdy można przyjąć, że dany wnioskodawca będzie bezpieczny w danym państwie trzecim. W celu uniknięcia wtórnego przepływu wnioskodawców należy ustanowić wspólne zasady, według których państwa członkowskie uznają lub określają państwa trzecie jako bezpieczne.

[…]

(46) W przypadku gdy państwa członkowskie stosują koncepcje bezpiecznego kraju indywidualnie w każdym przypadku lub w przypadku gdy uznają kraje za bezpieczne, przyjmując w tym celu wykazy, powinny uwzględniać między innymi wytyczne i podręczniki postępowania oraz informacje o krajach pochodzenia i działania, w tym metodologię sporządzania przez [Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)] sprawozdania zawierającego informacje o krajach pochodzenia, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu [Dz.U. 2010, L 132, s. 11], a także stosowne wytyczne [Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR)]”.

7 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

a) »konwencja genewska« oznacza Konwencję z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców, zmienioną protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.;

[…]

c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[…]

e) »ostateczna decyzja« oznacza decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy dyrektywy [2011/95], i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik;

[…]".

8 Rozdział II wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Podstawowe zasady i gwarancje", obejmuje jej art. 6–30.

9 Rozdział III tej samej dyrektywy, zatytułowany „Postępowanie w pierwszej instancji", zawiera między innymi art. 31, 33, 35 i 38.

10 Artykuł 31 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku", stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia".

11 Artykuł 33 tej dyrektywy, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne", przewiduje:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31)], od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą [2011/95], w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, wyłącznie jeżeli:

a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej;

b) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za kraj pierwszego azylu w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 35;

c) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 38;

[…]".

12 Artykuł 35 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Koncepcja kraju pierwszego azylu”, stanowi:

„Państwo może być uważane za kraj pierwszego azylu dla konkretnego wnioskodawcy, jeżeli:

a) został on uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony; lub

b) w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement;

pod warunkiem że będzie on podlegać readmisji do tego państwa.

Stosując koncepcję kraju pierwszego azylu w szczególnej sytuacji wnioskodawcy, państwa członkowskie mogą uwzględnić art. 38 ust. 1. Wnioskodawcy zezwala się na odwołanie się od zastosowania koncepcji kraju pierwszego azylu w jego szczególnej sytuacji”.

13 Artykuł 38 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą stosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego jedynie w przypadku, gdy właściwe organy upewniły się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie traktowana w danym państwie trzecim zgodnie z następującymi zasadami:

a) życie i wolność tej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych;

b) nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy określonej w dyrektywie [2011/95];

c) przestrzegana jest zasada non-refoulement, zgodnie z konwencją genewską;

d) przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest on sprzeczny z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania; oraz

e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską.

2. Stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego podlega przepisom ustanowionym w prawie krajowym, w tym:

a) przepisom wymagającym istnienia związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie których udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby;

b) przepisom dotyczącym metodologii, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnego wnioskodawcy. Metodologia taka obejmuje rozważenie w poszczególnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy lub uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uznawanych za bezpieczne;

c) przepisom zezwalającym, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, które, co najmniej, zezwalają wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy zezwala się również na podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim, o którym mowa w lit. a).

3. Wykonując decyzję opartą wyłącznie na niniejszym artykule, państwa członkowskie:

a) informują odpowiednio wnioskodawcę; oraz

b) wydają mu dokument informujący organy państwa trzeciego, w języku tego państwa, że wniosek nie został rozpatrzony merytorycznie.

4. W przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II.

5. Państwa członkowskie okresowo informują Komisję [Europejską] o państwach [trzecich], do których stosowana jest ta koncepcja zgodnie z niniejszym artykułem”.

Rozporządzenie 2024/1348

14 Dyrektywa 2013/32 została uchylona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE (Dz.U. L, 2024/1348) ze skutkiem od dnia 12 czerwca 2026 r., zgodnie z art. 79 ust. 2 tego rozporządzenia.

Prawo greckie

Ustawa o ochronie międzynarodowej

15 Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (ustawa 4636/2019 o ochronie międzynarodowej i innych przepisach) (FEK A’ 169/1.11.2019), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, (zwana dalej „ustawą o ochronie międzynarodowej”), dokonuje transpozycji dyrektywy 2013/32 do greckiego porządku prawnego.

16 Zgodnie z art. 84 ust. 1 lit. d) ustawy o ochronie międzynarodowej właściwe organy odrzucają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalny w sytuacji, gdy państwo, które nie jest państwem członkowskim, uznaje się za bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy na podstawie art. 86 tej ustawy.

17 Artykuł 86 ust. 1 ustawy o ochronie międzynarodowej ustanawia kumulatywne przesłanki, których spełnienie pozwala na uznanie państwa trzeciego za „bezpieczny kraj trzeci”.

18 Na podstawie art. 86 ust. 2 tej ustawy spełnienie kryteriów ustanowionych w ust. 1 tego artykułu bada się indywidualnie i w odniesieniu do każdego wnioskodawcy osobno, chyba że dane państwo trzecie zostało uznane za ogólnie bezpieczne i znajduje się w krajowym wykazie

bezpiecznych krajów trzecich. W takim przypadku osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może zakwestionować zastosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na tej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w szczególnych okolicznościach charakteryzujących sytuację tej osoby. Zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy o ochronie międzynarodowej wspólne rozporządzenie ministerialne określa państwa trzecie uznane za bezpieczne w odniesieniu do osób niektórych kategorii ubiegających się o azyl, w zależności od ich szczególnych cech, do celów rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

19 Jak przewiduje art. 86 ust. 5 ustawy o ochronie międzynarodowej, w przypadku gdy wspomniane państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, jego wniosek podlega rozpatrzeniu pod względem merytorycznym przez organy właściwe do wydania decyzji.

Pierwsze wspólne rozporządzenie ministerialne i drugie wspólne rozporządzenie ministerialne

20 Na podstawie art. 86 ust. 3 ustawy o ochronie międzynarodowej przyjęto 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)" [wspólne rozporządzenie ministerialne nr 42799/3.6.2021 – określenie krajów trzecich uznanych za bezpieczne i ustanowienie krajowego wykazu zgodnie z przepisami art. 86 ustawy nr 4636/2019 (A'169)] (FEK B 2425/7.6.2021, zwane dalej „pierwszym wspólnym rozporządzeniem ministerialnym").

21 Pierwsze wspólne rozporządzenie ministerialne wskazywało Republikę Turcji jako bezpieczny kraj trzeci dla pochodzących z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

22 Pierwsze wspólne rozporządzenie ministerialne zostało zastąpione 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)" [wspólnym rozporządzeniem ministerialnym nr 458568/15.12.2021 – zmiany do wspólnego rozporządzenia nr 42799/03.06.2021 ministrów spraw zagranicznych oraz imigracji i azylu – określenie krajów trzecich uznanych za bezpieczne i ustanowienie krajowego wykazu zgodnie z przepisami art. 86 ustawy nr 4636/2019 (A'169) (B'2425)] (FEK B'5949/16.12.2021, zwanym dalej „drugim wspólnym rozporządzeniem ministerialnym").

23 To wspólne rozporządzenie ministerialne wskazywało ponownie Republikę Turcji jako „bezpieczny kraj trzeci" dla pochodzących z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

24 Skarżące w postępowaniu głównym wniosły do Symvoulio tis Epikrateias (rady stanu, Grecja), sądu odsyłającego, skargę o stwierdzenie nieważności pierwszego wspólnego rozporządzenia ministerialnego i drugiego wspólnego rozporządzenia ministerialnego między innymi ze względu na ich niezgodność z art. 86 ustawy o ochronie międzynarodowej i art. 38 dyrektywy 2013/32.

25 Skarżące w postępowaniu głównym podnoszą w szczególności, po pierwsze, że możliwość readmisji w Turcji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, o których mowa w tych rozporządzeniach, nie jest zagwarantowana „na mocy umów międzynarodowych", a po drugie, że nie ma racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej będą podlegać readmisji w Turcji, ponieważ to państwo trzecie, począwszy od marca 2020 r. i pandemii Covid-19, zamroziło readmisje takich osób na swoje terytorium.

26 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że po stwierdzeniu, iż skarga o stwierdzenie nieważności jest dopuszczalna jedynie w zakresie dotyczącym drugiego wspólnego rozporządzenia ministerialnego, sąd odsyłający orzekł, że w zakresie, w jakim skarżące w postępowaniu głównym zarzucały brak po stronie Republiki Turcji prawnego obowiązku readmisji z Grecji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, zarzut ten należy oddalić. Biorąc bowiem pod uwagę w szczególności umowę o readmisji UE–Turcja, sąd odsyłający uznał, że Republika Turcji podlega takiemu obowiązkowi prawnemu.

27 Sąd odsyłający zastanawia się natomiast nad kwestią rzeczywistego wypełniania przez Republikę Turcji wspomnianego obowiązku prawnego, zważywszy na okoliczność, uznaną również przez organy greckie, że owo państwo trzecie zaprzestało – począwszy od marca 2020 r. i bez, jak się wydaje, perspektywy zmiany tej okoliczności w najbliższej przyszłości – readmisji na swoje terytorium osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, których wnioski zostały uznane za niedopuszczalne w Grecji na podstawie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego".

28 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje na istnienie dwóch różnych wykładni art. 38 dyrektywy 2013/32 w tym zakresie w jego orzecznictwie.

29 Zgodnie z pierwszą wykładnią, do której przychyla się większość członków składu sądu odsyłającego, możliwość readmisji w danym państwie trzecim osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowi warunek wstępny uznania tego państwa za „bezpieczny kraj trzeci" w rozumieniu art. 38 dyrektywy 2013/32, zwłaszcza w świetle celu przywołanego w szczególności w jej motywie 18 i wyrażonego również w jej art. 31 ust. 2, tj. zapewnienia rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie. Zgodnie z tym podejściem odmienna wykładnia skutkowałaby wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, niepewnością wnioskodawcy co do pobytu w państwie, w którym złożył swój wniosek, nie wykluczając ryzyka, że zostanie on odesłany do państwa, w którym może być narażony na prześladowania, a także możliwości zakłócenia stosunków międzynarodowych. Wynikałoby z tego, że jeżeli dane państwo trzecie nie zapewnia faktycznego przestrzegania obowiązku przyjmowania lub readmisji na jego terytorium danych osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, który na siebie przyjęło, to państwo członkowskie nie może wyznaczyć, na mocy aktu o charakterze generalnym, danego państwa trzeciego jako kraju trzeciego uznawanego za ogólnie bezpieczny, do czego jest upoważnione na podstawie art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Wedle tego rozumowania należałoby uwzględnić skargę o stwierdzenie nieważności skierowaną przeciwko drugiemu wspólnemu rozporządzeniu ministerialnemu.

30 Niemniej sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z drugą wykładnią przepisów dyrektywy 2013/32 przesłanka faktycznego przyjmowania lub readmisji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest elementem ważności aktu regulacyjnego określającego dane państwo jako ogólnie bezpieczne, lecz albo aktu indywidualnego, na mocy którego konkretny wniosek

o udzielenie ochrony międzynarodowej został uznany za niedopuszczalny na podstawie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", albo wykonania takiego aktu indywidualnego. Wedle tego rozumowania skargę o stwierdzenie nieważności skierowaną przeciwko drugiemu wspólnemu rozporządzeniu ministerialnemu należałoby oddalić jako bezzasadną.

31 W tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 38 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 18 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie unormowaniu krajowemu (regulacyjnemu), które wskazuje jako ogólnie bezpieczny, dla niektórych kategorii osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, kraj trzeci, który wprawdzie wywiązał się z prawnego obowiązku zezwolenia na readmisję na swoje terytorium tych kategorii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, lecz w rzeczywistości od dawna (w tym przypadku od ponad 20 miesięcy) odmawia readmisji, a nie można stwierdzić, że zbadano możliwość zmiany stanowiska tego państwa w najbliższej przyszłości?

czy

2) Przepis ten należy interpretować w ten sposób, że readmisja do kraju trzeciego nie stanowi kumulatywnej przesłanki przyjęcia aktu krajowego (regulacyjnego) określającego kraj trzeci jako ogólnie bezpieczny dla pewnych kategorii osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, lecz jest przesłanką przyjęcia indywidualnego aktu odrzucającego konkretny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalny ze względu na istnienie »bezpiecznego kraju trzeciego«?

czy

3) [Wspomniany przepis] należy interpretować w ten sposób, że readmisja do »bezpiecznego kraju trzeciego« jest kwestią podlegającą weryfikacji jedynie w momencie wykonania decyzji, jeśli decyzja o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej opiera się na podstawie »bezpiecznego kraju trzeciego«?".

Postępowanie przed Trybunałem

32 We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, powołując się na okoliczność, że orzeczenie Trybunału obejmie swoim zakresem bardzo istotną liczbę osób oraz że dziedzina, której sprawa dotyczy, jest szczególnie sensytywna.

33 W dniu 31 marca 2023 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędzi sprawozdawczyni i rzecznika generalnego, nie uwzględnić tego wniosku.

34 Tryb przyspieszony jest bowiem instrumentem procesowym służącym zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji. Tymczasem znaczna liczba osób lub sytuacji prawnych, dla których mogą mieć znaczenie zadane pytania prejudycjalne, nie może, jako taka, stanowić wyjątkowej okoliczności mogącej uzasadnić zastosowanie trybu przyspieszonego [zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Administracyjne zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, pkt 33–35]. Ponadto sąd odsyłający nie

przedstawił żadnych informacji pozwalających uznać niniejszą sprawę za odzwierciedlającą nadzwyczajną sytuację kryzysową, która w szczególności nie pozwalałaby właściwym organom krajowym przewidzieć środków niezbędnych dla zapewnienia badania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej lub która zakłócałaby znacząco funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego w oczekiwaniu na odpowiedź Trybunału [zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 19 września 2017 r., Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, pkt 18; wyrok z dnia 22 września 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Administracyjne zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, pkt 36].

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

35 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 38 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 18 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego określającemu kraj trzeci jako ogólnie bezpieczny w odniesieniu do niektórych kategorii osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w sytuacji gdy, pomimo obowiązku prawnego, któremu kraj ten podlega, zawiesił on, w sposób ogólny i bez przewidywalnej perspektywy odwrócenia tej sytuacji, przyjmowanie lub readmisję tych osób na swoje terytorium.

36 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 zawiera wyczerpujące wyliczenie sytuacji, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny [wyrok z dnia 8 lutego 2024 r., Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku), C-216/22, EU:C:2024:122, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo].

37 I tak art. 33 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy przewiduje po stronie państwa członkowskiego uprawnienie do uznania takiego wniosku za niedopuszczalny, jeżeli państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane zgodnie z art. 38 tej dyrektywy za „bezpieczny kraj trzeci" w odniesieniu do osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający uprawnienie to zostało transponowane do prawa krajowego na podstawie art. 84 ust. 1 lit. d) ustawy o ochronie międzynarodowej.

38 Z art. 38 dyrektywy 2013/32 wynika, że stosowanie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" jest uzależnione od spełnienia kumulatywnych przesłanek przewidzianych w jego ust. 1–4 [wyroki: z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 36; z dnia 16 listopada 2021 r., Komisja/Węgry (Karalność pomocy świadczonej osobom ubiegającym się o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].

39 Po pierwsze, art. 38 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie mogą stosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego jedynie w przypadku, gdy upewniły się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie traktowana w danym państwie trzecim zgodnie z zasadami wyraźnie wyszczególnionymi w lit. a)–e) tego przepisu.

40 W niniejszej sprawie z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający odrzucił w sposób ostateczny przedstawiony przez skarżące w postępowaniu głównym zarzut oparty na nieprzestrzeganiu przez Republikę Turcji tych zasad, a tym samym sąd ten nie zwraca się do Trybunału o dokonanie ich wykładni.

41 Po drugie, zgodnie z art. 38 ust. 2 wspomnianej dyrektywy stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego podlega przepisom ustanowionym w prawie krajowym. Przepisy te muszą obejmować między innymi zasady przewidujące istnienie związku między osobą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej a danym państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby; zasady dotyczące metodologii, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję „bezpiecznego kraju trzeciego" w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, przy czym metodologia taka musi obejmować badanie w indywidualnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy lub wyznaczenie przez państwo członkowskie państw uważanych za ogólnie bezpieczne; oraz zasady zezwalające, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, i umożliwiające w tym kontekście tej osobie zarówno zakwestionowanie zastosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" w jej szczególnej sytuacji, jak i podważenie istnienia związku łączącego ją z tym państwem.

42 Po trzecie, art. 38 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wymaga od państw członkowskich, aby wykonując decyzję opartą wyłącznie na koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", informowały wnioskodawcę i wydały mu dokument informujący organy państwa trzeciego, w języku tego państwa, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej nie został rozpatrzony merytorycznie. Ponadto art. 38 ust. 4 tej dyrektywy przewiduje, że w przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają tej osobie dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II wspomnianej dyrektywy.

43 Z brzmienia art. 38 dyrektywy 2013/32 wynika zatem, w pierwszej kolejności, że zezwala on państwu członkowskiemu na określenie, na mocy aktu o charakterze generalnym, takiego jak wspólne rozporządzenie ministerialne, danego państwa jako kraju trzeciego uznawanego za ogólnie bezpieczny dla niektórych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

44 Należy bowiem, po pierwsze, z jednej strony zauważyć, że metodologia, którą państwa członkowskie powinny wdrożyć, aby mieć pewność, że koncepcja „bezpiecznego kraju trzeciego" może być stosowana do konkretnego państwa i do której odnosi się art. 38 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy, przewiduje rozważenie w indywidualnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy „lub uznanie na poziomie krajowym państw [trzecich] ogólnie uznawanych za bezpieczne". Z drugiej strony z okoliczności, że art. 38 ust. 2 lit. c) wspomnianej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia przepisów, które zezwalają na przeprowadzenie indywidualnego badania celem ustalenia, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, gwarantujące mu w szczególności możliwość zakwestionowania zastosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji, wynika jednoznacznie, że państwo członkowskie jest uprawnione do określenia, na mocy aktu o charakterze generalnym, takiego państwa trzeciego jako kraju trzeciego uznawanego za ogólnie bezpieczny.

45 Po drugie, za wykładnią tą przemawiają motywy 44 i 46 dyrektywy 2013/32, które wyraźnie odnoszą się, odpowiednio, do ustanowienia „wspóln[ych] zasad[…], według których państwa członkowskie […] określają państwa trzecie jako bezpieczne” i do uwzględnienia pewnych informacji i dokumentów, kiedy państwa członkowskie „uznają kraje za bezpieczne, przyjmując w tym celu wykazy”.

46 Po trzecie, należy zauważyć, że art. 38 dyrektywy 2013/32 nie uzależnia ważności aktu o charakterze generalnym, na mocy którego państwo członkowskie uznaje dane państwo za kraj trzeci uznawany za ogólnie bezpieczny od spełnienia warunku dowiedzenia, że dane osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową rzeczywiście zostały przyjęte lub podlegały readmisji na terytorium tego państwa trzeciego.

47 Z jednej bowiem strony dowiedzione przyjęcie lub readmisja tych wnioskodawców do wspomnianego państwa trzeciego nie figurują wśród przepisów wymienionych w art. 38 ust. 2 tej dyrektywy, którym podporządkowane jest stosowanie w państwach członkowskich koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”. Z drugiej strony, z art. 38 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, który przewiduje, że „[w] przypadku gdy [dany bezpieczny kraj trzeci] nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II [dyrektywy 2013/32]” wynika w sposób dorozumiany, że zakwalifikowanie takiego państwa trzeciego jako „bezpiecznego kraju trzeciego” pozostaje w zgodzie z odmową przyjęcia lub readmisji przez to państwo na jego terytorium osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

48 Z tego ostatniego przepisu wynika zatem, że kiedy państwo członkowskie określiło, na mocy aktu o charakterze generalnym, dane państwo trzecie jako kraj trzeci uznawany za ogólnie bezpieczny pomimo zawieszenia przez to ostatnie państwo możliwości wjazdu na jego terytorium osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, to owo państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić każdej z takich zainteresowanych osób dostęp do procedury mającej na celu zbadanie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

49 Co się tyczy, w drugiej kolejności, kontekstu art. 38 dyrektywy 2013/32, należy wziąć pod uwagę art. 35 tej dyrektywy, który odnosi się do innego motywu niedopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej niż wskazany w pkt 37 niniejszego wyroku.

50 Jak uściśla ów art. 35, państwo może być uważane za kraj pierwszego azylu dla konkretnego wnioskodawcy, jeżeli został on uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony lub w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement, „pod warunkiem że będzie on podlegać [w obu przypadkach] readmisji do tego państwa”.

51 Co za tym idzie, w odróżnieniu od tego, co wynika z art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32 dotyczącego koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, art. 35 tej dyrektywy uzależnia stosowanie w państwach członkowskich koncepcji „kraju pierwszego azylu” od warunku, zgodnie z którym wnioskodawca rzeczywiście podlegał readmisji do tak określonego państwa.

52 W trzeciej kolejności wykładnia art. 38 dyrektywy 2013/32, zgodnie z którą ten artykuł nie uzależnia określenia państwa trzeciego jako kraju trzeciego ogólnie uznawanego za bezpieczny od warunku rzeczywistego przyjęcia lub readmisji przez dane państwo trzecie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na jego terytorium, wywodzona z brzmienia i kontekstu tego artykułu, nie pozostaje w sprzeczności – odmiennie niż twierdzi sąd odsyłający –

z celami dyrektywy 2013/32. Wykładnia taka nie pozostaje w sprzeczności w szczególności z celem podkreślonym w motywie 18 tej dyrektywy, zgodnie z którym w interesie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej leży podejmowanie decyzji w sprawie tych wniosków w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Jak bowiem zostało wskazane w pkt 48 niniejszego wyroku, z art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32 wynika, że zawieszenie przyjmowania lub readmisji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium państwa trzeciego określanego jako kraj trzeci uznawany przez państwo członkowskie za ogólnie bezpieczny skutkuje tym, że to państwo członkowskie będzie musiało zapewnić tym osobom dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami przewidzianymi w art. 6–30 dyrektywy 2013/32, należących do jej rozdziału II.

54 Wynika z tego, że w przypadku, gdy zostanie wykazane, że kraj trzeci uznawany przez państwo członkowskie za ogólnie bezpieczny w rzeczywistości nie przyjmuje lub nie dokonuje readmisji zainteresowanych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, to państwo członkowskie nie może odrzucić ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnych na podstawie art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32. Ponadto wspomniane państwo członkowskie nie może odraczać, w sposób nieuzasadniony, badania tych wniosków, i powinno w szczególności zapewnić, aby wnioski były rozpatrywane indywidualnie, zgodnie z art. 10 ust. 3 lit. a) tej samej dyrektywy i z poszanowaniem terminów wyznaczonych w jej art. 31.

55 W świetle powyższych rozważań wykładnia art. 38 dyrektywy 2013/32 przyjęta w pkt 52 niniejszego wyroku nie pozbawia skuteczności również przyznanego osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową w art. 18 Karty i wyrażonego w tej dyrektywie uprawnienia do uzyskania statusu beneficjenta ochrony międzynarodowej, o ile tylko spełnione zostały przesłanki wymagane przez prawo Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 8 lutego 2024 r., Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku), C-216/22, EU:C:2024:122, pkt 39].

56 Co za tym idzie, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 38 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 18 Karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego określającemu kraj trzeci jako ogólnie bezpieczny w odniesieniu do osób niektórych kategorii ubiegających się o ochronę międzynarodową, w sytuacji gdy, pomimo obowiązku prawnego, któremu kraj ten podlega, zawiesił on, w sposób ogólny i bez przewidywalnej perspektywy odwrócenia tej sytuacji, przyjmowanie lub readmisję tych osób na swoje terytorium.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

57 Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, w świetle której sąd odsyłający będzie w stanie rozstrzygnąć spór w postępowaniu głównym dotyczący wyłącznie ważności przepisu rozporządzenia wyznaczającego Republikę Turcji jako „bezpieczny kraj trzeci” w odniesieniu do osób niektórych kategorii ubiegających się o ochronę międzynarodową, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania drugie i trzecie.

W przedmiocie kosztów

58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 38 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego określającemu kraj trzeci jako ogólnie bezpieczny w odniesieniu do osób niektórych kategorii ubiegających się o ochronę międzynarodową, w sytuacji gdy, pomimo obowiązku prawnego, któremu kraj ten podlega, zawiesił on, w sposób ogólny i bez przewidywalnej perspektywy odwrócenia tej sytuacji, przyjmowanie lub readmisję tych osób na swoje terytorium.

Podpisy