Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

zo 4. októbra 2024*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Udelenie medzinárodnej ochrany – Smernica 2013/32/EÚ – Článok 38 – Článok 18 Charty základných práv Európskej únie – Článok 18 – Pojem ‚bezpečná tretia krajina‘ – Kvalifikácia Tureckej republiky ako ‚bezpečnej tretej krajiny‘ – Readmisia žiadateľov o medzinárodnú ochranu do tretej krajiny – Zamietnutie“

Vo veci C-134/23,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Symvoulio tis Epikrateias (Štátna rada, Grécko) z 3. februára 2023 a doručený Súdnemu dvoru 7. marca 2023, ktorý súvisí s konaním:

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“

proti

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory C. Lycourgos, sudcovia O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin a L. S. Rossi (spravodajkyňa),

generálny advokát: P. Pikamäe,

tajomníčka: S. Spyropoulos, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. marca 2024,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

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

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

* Jazyk konania: gréčtina.

– grécka vláda, v zastúpení: Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou a S. Spyropoulos, splnomocnení zástupcovia,

– česká vláda, v zastúpení: A. Edelmannová, M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,

– nemecká vláda, v zastúpení: J. Möller a R. Kanitz, splnomocnení zástupcovia,

– cyperská vláda, v zastúpení: I. Neophytou a F. Sotiriou, splnomocnené zástupkyne,

– maďarská vláda, v zastúpení: Zs. Biró-Tóth a M. Z. Fehér, splnomocnení zástupcovia,

– holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman a A. Hanje, splnomocnené zástupkyne,

– Európska komisia, v zastúpení: A. Azéma a A. Katsimerou, splnomocnené zástupkyne,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta z 13. júna 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 38 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60) v spojení s článkom 18 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“ (združenie „Grécka rada pre utečencov“, Grécko) a Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“ (nezisková organizácia „Podpora utečencov v Egejskom mori“, Grécko), ktoré obe pôsobia v prospech utečencov, na jednej strane a Ypourgos Exoterikon (minister zahraničných vecí, Grécko) a Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (minister pre prisťahovalectvo a azyl, Grécko) na druhej strane vo veci platnosti ministerských výnosov, ktoré prijali oba rezorty spoločne, označujúcich Tureckú republiku za „bezpečnú tretiu krajinu“ pre určité kategórie žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

Právny rámec

Právo Únie

Dohoda medzi EÚ a Tureckom o readmisii

3 Dňa 16. decembra 2013 Európska únia a Turecká republika uzavreli dohodu o readmisii osôb s neoprávneným pobytom (Ú. v. EÚ L 134, 2014, s. 3, ďalej len „dohoda medzi EÚ a Tureckom o readmisii“). Táto dohoda bola ratifikovaná v mene Európskej únie rozhodnutím Rady 2014/252/EÚ zo 14. apríla 2014 (Ú. v. EÚ L 134, 2014, s. 1 a korigendum Ú. v. EÚ L 331, 2014, s. 40).

4 Článok 4 ods. 1 dohody medzi EÚ a Tureckom o readmisii stanovuje:

„1. Turecko na žiadosť členského štátu a bez toho, aby tento členský štát musel vykonať ďalšie formality, okrem tých, ktoré sa ustanovujú touto dohodou, readmituje všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré nespĺňajú alebo prestali spĺňať podmienky potrebné na vstup na územie žiadajúceho členského štátu, zdržiavanie sa alebo pobyt na ňom, ak sa v súlade s článkom 10 preukáže, že tieto osoby:

…

c) neoprávnene a priamo vstúpili na územie členských štátov po pobyte na území Turecka alebo tranzite cez jeho územie.“

5 Podľa rozhodnutia Rady (EÚ) 2016/551 z 23. marca 2016, ktorým sa stanovuje pozícia, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie v spoločnom readmisnom výbore k rozhodnutiu spoločného readmisného výboru o vykonávacích ustanoveniach pre uplatňovanie článkov 4 a 6 Dohody medzi Európskou úniou a Tureckou republikou o readmisii osôb s neoprávneným pobytom od 1. júna 2016 (Ú. v. EÚ L 95, 2016, s. 9), sa povinnosť stanovená v článku 4 dohody medzi EÚ a Tureckom o readmisii uplatňuje od 1. júna 2016.

Smernica 2013/32

6 Odôvodnenia 18, 43, 44 a 46 smernice 2013/32 znejú takto:

„(18) Je v záujme členských štátov aj žiadateľov o medzinárodnú ochranu, aby sa o žiadosti o medzinárodnú ochranu rozhodlo čo najskôr bez toho, aby bolo dotknuté vykonanie primeraného a úplného posúdenia.

…

(43) Členské štáty by mali posúdiť všetky žiadosti z vecnej stránky, t. j. posúdiť, či je daný žiadateľ oprávnený na medzinárodnú ochranu v súlade so smernicou [Európskeho parlamentu a Rady] 2011/95/EÚ [z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9)], pokiaľ táto smernica neustanovuje inak, najmä tam, kde možno odôvodnene predpokladať, že by iná krajina vykonala posúdenie alebo poskytla dostatočnú ochranu. …

(44) Členské štáty by nemali byť povinné posúdiť vecnú stránku žiadosti o medzinárodnú ochranu, ak na základe dostatočnej väzby medzi žiadateľom a treťou krajinou, ako ju definuje vnútroštátne právo, možno odôvodnene predpokladať, že žiadateľ bude žiadať o ochranu v tejto tretej krajine a existujú dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude do tejto krajiny prijatý alebo prijatý späť. Členské štáty by mali postupovať na tomto základe, len ak by tento konkrétny žiadateľ bol v bezpečí v tejto dotknutej tretej krajine. S cieľom zabrániť sekundárnemu pohybu žiadateľov by sa mali stanoviť spoločné zásady, na základe ktorých budú členské štáty posudzovať alebo označovať tretie krajiny ako bezpečné.

…

(46) Ak členské štáty uplatňujú koncepcie bezpečnej krajiny individuálne pre každý prípad alebo určujú krajiny za bezpečné prijatím zoznamov na tento účel, mali by okrem iného zohľadniť usmernenia, prevádzkové príručky a informácie o krajinách pôvodu a činnostiach, vrátane metodiky [Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO)] pre správy obsahujúce informácie o krajinách pôvodu, uvedené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl [Ú. v. EÚ L 132, 2010, s. 11], ako aj príslušné usmernenia [Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR)].“

7 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Vymedzenia pojmov“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

a) ‚Ženevský dohovor‘ znamená dohovor z 28. júla 1951 o právnom postavení utečencov, zmenený Newyorským protokolom z 31. januára 1967;

…

c) ‚žiadateľ‘ znamená štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie;

…

e) ‚konečné rozhodnutie‘ znamená rozhodnutie o tom, či sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátnej príslušnosti prizná postavenie utečenca alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou na základe smernice [2011/95] a ktoré už nepodlieha opravnému prostriedku v rámci kapitoly V tejto smernice bez ohľadu na to, či má tento opravný prostriedok účinok, ktorý umožňuje žiadateľom zostať v dotknutých členských štátoch až dovtedy, kým nebude známy jeho výsledok;

…“

8 V kapitole II tejto smernice, nazvanej „Základné zásady a záruky“, sa nachádzajú články 6 až 30.

9 Medzi ustanoveniami kapitoly III tejto smernice s názvom „Konanie v prvom stupni“ sa nachádzajú okrem iného články 31, 33, 35 a 38.

10 Článok 31 smernice 2013/32 s názvom „Konanie o posúdení žiadosti“ v odsekoch 1 až 2 stanovuje:

„1. Členské štáty spracujú žiadosti o medzinárodnú ochranu v konaní o posúdení žiadosti podľa základných zásad a záruk kapitoly II.

2. Členské štáty zabezpečia, aby sa konanie o posúdení žiadosti skončilo čo najskôr bez toho, aby bolo dotknuté primerané a úplné posúdenie.“

11 V článku 33 tejto smernice s názvom „Neprípustné žiadosti“ sa uvádza:

„1. Okrem prípadov, v ktorých sa žiadosť neposudzuje v súlade s nariadením [Európskeho parlamentu a Rady] (EÚ) č. 604/2013 [z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá

a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31)], od členských štátov sa nevyžaduje, aby posudzovali, či žiadateľ spĺňa požiadavky na priznanie medzinárodnej ochrany podľa smernice [2011/95], v prípade, že sa žiadosť považuje za neprípustnú podľa tohto článku.

2. Členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú, iba ak:

a) iný členský štát poskytol medzinárodnú ochranu;

b) krajina, ktorá nie je členským štátom, sa považuje za prvú krajinu azylu pre žiadateľa podľa článku 35;

c) krajina, ktorá nie je členským štátom, sa podľa článku 38 považuje za bezpečnú tretiu krajinu pre žiadateľa;

…“

12 Článok 35 tejto smernice, nazvaný „Koncepcia prvej krajiny azylu“, stanovuje:

„Krajinu možno považovať za prvú krajinu azylu konkrétneho žiadateľa, ak:

a) bol v tejto krajine uznaný za utečenca a stále môže využívať túto ochranu, alebo

b) využíva inú dostatočnú ochranu v tejto krajine vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia,

za predpokladu, že bude do tejto krajiny prijatý späť.

Pri uplatňovaní koncepcie prvej krajiny azylu na osobitnú situáciu žiadateľa môžu členské štáty vziať do úvahy článok 38 ods. 1 Žiadateľ má možnosť vzniesť námietku voči uplatneniu koncepcie prvej krajiny azylu na jeho konkrétnu situáciu.“

13 Článok 38 tejto smernice, nazvaný „Koncepcia bezpečnej tretej krajiny“, stanovuje:

„1. Členské štáty môžu uplatňovať koncepciu bezpečnej tretej krajiny, len ak sú príslušné orgány presvedčené, že so žiadateľom o medzinárodnú ochranu sa v dotknutej tretej krajine bude zaobchádzať podľa nasledujúcich zásad:

a) nebude ohrozený jeho život ani sloboda z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania politického názoru;

b) neexistuje žiadne riziko vážneho bezprávia, ako sa vymedzuje v smernici [2011/95];

c) rešpektuje sa zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia podľa Ženevského dohovoru;

d) rešpektuje sa zákaz odsunu, ktorý by bol v rozpore so zákazom mučenia a krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, ako je uvedené v medzinárodnom práve a

e) existuje možnosť žiadať o postavenie utečenca a v prípade jeho priznania požívať ochranu podľa Ženevského dohovoru.

2. Uplatňovanie koncepcie bezpečnej tretej krajiny podlieha pravidlám stanoveným vo vnútroštátnom práve vrátane:

a) pravidiel vyžadujúcich existenciu spojenia medzi žiadateľom a dotknutou treťou krajinou, na základe ktorého by bolo odôvodnené, aby táto osoba odišla do tejto krajiny;

b) pravidiel o metodike, akou sa príslušné orgány ubezpečia, že v prípade konkrétnej krajiny alebo konkrétneho žiadateľa možno uplatniť koncepciu bezpečnej tretej krajiny. Súčasťou tejto metodiky bude posúdenie bezpečnosti krajiny pre konkrétneho žiadateľa v každom jednotlivom prípade a/alebo vnútroštátne určenie krajín, ktoré sa považujú za všeobecne bezpečné;

c) pravidiel, ktoré v súlade s medzinárodným právom umožňujú individuálne posúdenie toho, či dotknutá tretia krajina je pre konkrétneho žiadateľa bezpečná, ktoré prinajmenšom umožnia žiadateľovi napadnúť uplatňovanie koncepcie bezpečnej tretej krajiny z dôvodu, že tretia krajina nie je v jeho konkrétnej situácii bezpečná. Žiadateľovi sa tiež umožní namietať proti existencii spojenia medzi ním a treťou krajinou podľa písmena a).

3. Ak sa vykoná rozhodnutie výlučne na základe tohto článku, členský štát:

a) o tom informuje žiadateľa a

b) poskytne žiadateľovi dokument, ktorým informuje orgány tejto tretej krajiny v jazyku tejto krajiny, že žiadosť nebola vecne posudzovaná.

4. Ak tretia krajina neumožní žiadateľovi vstup na jej územie, členský štát zabezpečí prístup ku konaniu v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II.

5. Členské štáty pravidelne informujú [Európsku k]omisiu o krajinách, na ktoré uplatňujú túto koncepciu podľa ustanovení tohto článku.“

Nariadenie (EÚ) 2024/1348

14 Smernica 2013/32 bola zrušená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1348 zo 14. mája 2024, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ (Ú. v. EÚ L 2024/1348), s účinnosťou od 12. júna 2026 podľa článku 79 ods. 2 tohto nariadenia.

Grécke právo

Zákon o medzinárodnej ochrane

15 Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (zákon č. 4636/2019 o medzinárodnej ochrane a ostatné ustanovenia) (FEK A' 169/1.11.2019), v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „zákon o medzinárodnej ochrane"), preberá do gréckeho právneho poriadku smernicu 2013/32.

16 Podľa § 84 ods. 1 písm. d) zákona o medzinárodnej ochrane príslušné orgány zamietnu žiadosť o medzinárodnú ochranu ako neprípustnú, ak sa krajina, ktorá nie je členským štátom, považuje za bezpečnú tretiu krajinu pre žiadateľa podľa § 86 tohto zákona.

17 Ustanovenie § 86 ods. 1 zákona o medzinárodnej ochrane stanovuje kumulatívne podmienky na to, aby sa tretia krajina považovala za „bezpečnú tretiu krajinu".

18 Podľa § 86 ods. 2 tohto zákona sa dodržiavanie podmienok uvedených v odseku 1 tohto paragrafu posudzuje od prípadu k prípadu a pre každého žiadateľa samostatne, pokiaľ nebola dotknutá tretia krajina označená za všeobecne bezpečnú a uvedená vo vnútroštátnom zozname bezpečných tretích krajín. V takom prípade môže žiadateľ o medzinárodnú ochranu napadnúť uplatnenie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny" z dôvodu, že dotknutá tretia krajina nie je bezpečná za konkrétnych okolností tohto žiadateľa. Podľa § 86 ods. 3 tohto zákona na účely posúdenia žiadostí o medzinárodnú ochranu medzirezortný ministerský výnos určuje tretie krajiny označené za bezpečné pre určité kategórie žiadateľov o azyl na základe ich osobitných vlastností.

19 Podľa § 86 ods. 5 tohto zákona, pokiaľ dotknutá tretia krajina neumožní žiadateľovi vstup na svoje územie, jeho žiadosť preskúmavajú z vecného hľadiska orgány, ktoré sú príslušné na účel rozhodnutia.

Prvý a druhý medzirezortný ministerský výnos

20 Na základe § 86 ods. 3 zákona o medzinárodnej ochrane bol prijatý 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)" [medzirezortný ministerský výnos č. 42799/3.6.2021, „Určenie tretích krajín, ktoré sa označujú ako bezpečné, a stanovenie vnútroštátneho zoznamu v súlade s ustanoveniami § 86 zákona č. 4636/2019 (A'169)"] (FEK B 2425/7.6.2021, ďalej len „prvý medzirezortný ministerský výnos").

21 Ten medzirezortný ministerský výnos označuje Turecku republiku za „bezpečnú tretiu krajinu" pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorých krajinou pôvodu je Sýria, Afganistan, Pakistan, Bangladéš alebo Somálsko.

22 Prvý medzirezortný ministerský výnos bol nahradený 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)" [medzirezortný výnos č. 458568/15.12.2021 „Zmena medzirezortného výnosu č. 42799/03.06.2021 ministra zahraničných vecí a ministra pre prisťahovalectvo a azyl ‚Určenie tretích

krajín, ktoré sa označujú ako bezpečné, a stanovenie vnútroštátneho zoznamu v súlade s ustanoveniami § 86 zákona č. 4636/2019 (A'169)' (B' 2425)"] (FEK B'5949/16.12.2021, ďalej len „druhý medzirezortný ministerský výnos").

23 V tomto medzirezortnom ministerskom výnose sa okrem iného Turecká republika opäť označuje ako „bezpečná tretia krajina" pre žiadateľov, ktorých krajinou pôvodu je Sýria, Afganistan, Pakistan, Bangladéš alebo Somálsko.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

24 Žalobcovia vo veci samej podali žalobu o neplatnosť na Symvoulio tis Epikrateias (Štátna rada, Grécko), ktorá je vnútroštátnym súdom, proti prvému medzirezortnému ministerskému výnosu a proti druhému medzirezortnému výnosu, okrem iného z dôvodu ich rozporu s § 86 zákona o medzinárodnej ochrane a článkom 38 smernice 2013/32.

25 Žalobcovia vo veci samej konkrétne tvrdia, že možnosť readmisie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, na ktorých sa vzťahujú tieto výnosy, zo strany Turecka, nie je zaručená „medzinárodnými dohodami" a že neexistuje žiadna rozumná vyhliadka, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu budú readmitovaní do Turecka, pretože táto tretia krajina od marca 2020 a pandémie Covid-19 zmrazila readmisie týchto žiadateľov na svoje územie.

26 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd po tom, čo konštatoval, že prípustná je len žaloba o neplatnosť podaná proti druhému medzirezortnému výnosu, rozhodol, že v rozsahu, v akom žalobcovia vo veci samej vytýkajú neexistenciu právnej povinnosti Turecka prijať späť žiadateľov o medzinárodnú ochranu z Grécka, treba túto výhradu zamietnuť. Najmä vzhľadom na dohodu medzi EÚ a Tureckom o readmisii sa totiž vnútroštátny súd domnieval, že Turecko takúto právnu povinnosť prijalo.

27 Vnútroštátny súd sa naopak pýta na skutočné dodržiavanie tejto právnej povinnosti Tureckou republikou vzhľadom na skutočnosť, ktorú grécke orgány aj pripustili, že táto tretia krajina prestala od marca 2020 prijímať späť na svoje územie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorých žiadosti boli v Grécku na základe koncepcie „bezpečnej tretej krajiny" vyhodnotené ako neprípustné, a to bez toho, aby sa táto okolnosť mohla v blízkej budúcnosti zmeniť.

28 V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na dva rozdielne výklady článku 38 smernice 2013/32 v súvislosti s touto otázkou.

29 Podľa prvého výkladu, s ktorým sa podľa tohto súdu stotožňuje väčšina členov vnútroštátneho súdu, je možnosť readmisie žiadateľa o medzinárodnú ochranu do dotknutej tretej krajiny predchádzajúcou podmienkou označenia tejto krajiny za „bezpečnú tretiu krajinu" v zmysle článku 38 smernice 2013/32, a to najmä vzhľadom na cieľ pripomenutý najmä v odôvodnení 18, ktorý je tiež vyjadrený v článku 31 ods. 2 tejto smernice, a to zabezpečiť čo najrýchlejšie spracovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu. Odlišný výklad by len predlžoval dobu posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu a neistotu, pokiaľ ide o pobyt žiadateľa v krajine, v ktorej podal svoju žiadosť, a to bez toho, aby sa vylúčilo riziko, že bude vrátený do krajiny, v ktorej by mohol byť prenasledovaný, alebo riziko možnosti narušenia medzinárodných vzťahov. Z toho vyplýva, že členský štát nemôže prostredníctvom všeobecne záväzného právneho aktu označiť tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú, ako to umožňuje článok 38 ods. 2 smernice

2013/32, ak táto tretia krajina nezaručuje účinné dodržiavanie povinnosti prijímať alebo readmitovať dotknutých žiadateľov o medzinárodnú ochranu na svoje územie. Za týchto podmienok by sa malo vyhovieť žalobe o neplatnosť druhého medzirezortného výnosu.

30 Vnútroštátny súd však uvádza, že podľa druhého výkladu ustanovení smernice 2013/32 podmienka týkajúca sa skutočného prijatia alebo readmisie žiadateľov o medzinárodnú ochranu nepredstavuje prvok platnosti regulačného aktu, ktorý označuje krajinu za všeobecne bezpečnú, ale buď individuálneho aktu, ktorým bola konkrétna žiadosť o medzinárodnú ochranu zamietnutá ako neprípustná na základe koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“, alebo vykonania takéhoto individuálneho aktu. Za týchto podmienok treba podľa neho žalobu o neplatnosť druhého medzirezortného výnosu zamietnuť ako nedôvodnú.

31 Za týchto okolností Symvoulio tis Epikrateias (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 38 smernice 2013/32 v spojení s článkom 18 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej (podzákonnej) právnej úprave, ktorá vo vzťahu k určitým kategóriám žiadateľov o medzinárodnú ochranu označuje ako všeobecne bezpečnú tretiu krajinu, ktorá napriek skutočnosti, že prevzala právnu povinnosť umožniť týmto kategóriám žiadateľov o medzinárodnú ochranu readmisiu na svoje územie, v skutočnosti dlhodobo (pokiaľ ide o prejednávanú vec, viac než dvadsať mesiacov) neumožňuje readmisie týchto kategórií žiadateľov o medzinárodnú ochranu, a to bez preskúmania možnosti prípadnej zmeny tejto praxe v blízkej budúcnosti?

alebo

2. Má sa toto ustanovenie vykladať v tom zmysle, že readmisia treťou krajinou nepredstavuje kumulatívnu podmienku prijatia vnútroštátneho (podzákonného) predpisu označujúceho tretiu krajinu ako všeobecne bezpečnú pre určité kategórie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ide však o kumulatívnu podmienku prijatia individuálneho aktu, ktorým sa konkrétna žiadosť o medzinárodnú ochranu zamieta ako neprípustná z dôvodu existencie ‚bezpečnej tretej krajiny‘?

alebo

3. Má sa toto ustanovenie vykladať v tom zmysle, že readmisia ‚bezpečnou treťou krajinou‘ predstavuje otázku, ktorá sa má preskúmať až pri výkone rozhodnutia v prípade, že rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o medzinárodnú ochranu vychádza z dôvodu existencie ‚bezpečnej tretej krajiny‘?“

Konanie na Súdnom dvore

32 Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania požiadal Súdny dvor, aby bola táto vec prejednaná v skrátenom konaní podľa článku 105 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, z dôvodu veľkého počtu osôb dotknutých rozhodnutím Súdneho dvora v osobitne citlivej oblasti.

33 Dňa 31. marca 2023 predseda Súdneho dvora po vypočutí sudkyne spravodajkyne a generálneho advokáta rozhodol, že tomuto návrhu nemožno vyhovieť.

34 Skrátené konanie totiž predstavuje procesný nástroj určený na riešenie mimoriadne naliehavej situácie. Veľký počet osôb alebo právnych situácií potenciálne dotknutých položenou otázkou však nemôže ako taký predstavovať výnimočnú okolnosť, ktorá by mohla odôvodniť uplatnenie skráteného súdneho konania [pozri rozsudok z 22. septembra 2022, Bundesrepublik Deutschland (Správny odklad výkonu rozhodnutia o odovzdaní) (C-245/21 a C-248/21, EU:C:2022:709, body 33 až 35)]. Navyše vnútroštátny súd neuviedol žiadnu skutočnosť, ktorá by umožňovala kvalifikovať prejednávanú vec ako výnimočnú krízovú situáciu, ktorá by najmä neumožňovala príslušným vnútroštátnym orgánom prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie posúdenia žiadostí o medzinárodnú ochranu alebo ktorá by značne narušila fungovanie spoločného európskeho azylového systému až do odpovede Súdneho dvora [pozri v tomto zmysle uznesenie predsedu Súdneho dvora z 19. septembra 2017, Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, bod 18, ako aj rozsudok z 22. septembra 2022, Bundesrepublik Deutschland (Správny odklad výkonu rozhodnutia o odovzdaní), C-245/21 a C-248/21, EU:C:2022:709, bod 36].

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

35 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 38 smernice 2013/32 v spojení s článkom 18 Charty vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, ktorá označuje tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú vo vzťahu k určitým kategóriám žiadateľov o medzinárodnú ochranu, hoci táto tretia krajina napriek právnej povinnosti, ktorá sa na ňu vzťahuje, všeobecným spôsobom a bez vyhliadky na prípadnú zmenu tejto praxe pozastavila prijímanie alebo readmisiu týchto žiadateľov na svoje územie.

36 Na úvod treba pripomenúť, že článok 33 ods. 2 smernice 2013/32 taxatívne vymenúva situácie, v ktorých členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú [rozsudok z 8. februára 2024, Bundesrepublik Deutschland (Prípustnosť následnej žiadosti), C-216/22, EU:C:2024:122, bod 26 a citovaná judikatúra].

37 Článok 33 ods. 2 písm. c) tejto smernice tak stanovuje možnosť členského štátu považovať takúto žiadosť za neprípustnú, ak sa krajina, ktorá nie je členským štátom, považuje za „bezpečnú tretiu krajinu“ pre žiadateľa podľa článku 38 tejto smernice. Podľa informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom bola táto možnosť prebratá do vnútroštátneho práva na základe článku 84 ods. 1 písm. d) zákona o medzinárodnej ochrane.

38 Z článku 38 smernice 2013/32 vyplýva, že uplatnenie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“ je podmienené splnením kumulatívnych podmienok stanovených v jeho odsekoch 1 až 4 [rozsudky z 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, bod 36, a zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl ako trestný čin), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 36, ako aj citovaná judikatúra].

39 Po prvé článok 38 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že členské štáty môžu uplatňovať koncepciu „bezpečnej tretej krajiny“ len vtedy, ak majú istotu, že so žiadateľom o medzinárodnú ochranu sa bude v dotknutej tretej krajine zaobchádzať v súlade so zásadami výslovne uvedenými v písmenách a) až e) tohto ustanovenia.

40 V prejednávanej veci z odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd s konečnou platnosťou zamietol žalobný dôvod uvedený žalobcami vo veci samej, ktorý je založený na nedodržaní týchto zásad Tureckou republikou, a tak sa tento súd nepýta Súdneho dvora na výklad týchto zásad.

41 Po druhé podľa článku 38 ods. 2 tejto smernice uplatňovanie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“ podlieha pravidlám stanoveným vo vnútroštátnom práve. Tieto pravidlá musia okrem iného zahŕňať a) pravidlá stanovujúce existenciu spojenia medzi žiadateľom o medzinárodnú ochranu a dotknutou treťou krajinou, ktoré odôvodňuje odchod tohto žiadateľa do tejto krajiny; b) pravidlá o metodike, akou sa príslušné orgány ubezpečia, že v prípade konkrétnej krajiny alebo konkrétneho žiadateľa možno uplatniť koncepciu „bezpečnej tretej krajiny“, pričom súčasťou tejto metodiky musí byť posúdenie bezpečnosti krajiny pre konkrétneho žiadateľa v každom jednotlivom prípade, a/alebo určenie krajín, ktoré sa považujú za všeobecne bezpečné, zo strany členského štátu, a c) pravidlá, ktoré v súlade s medzinárodným právom umožňujú individuálne posúdenie toho, či dotknutá tretia krajina je pre konkrétneho žiadateľa bezpečná, a žiadateľovi umožnia napadnúť uplatňovanie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“, pokiaľ ide o jeho konkrétnu situáciu, ako aj existenciu spojenia medzi ním a touto krajinou.

42 Po tretie článok 38 ods. 3 smernice 2013/32 vyžaduje, aby členské štáty pri vykonávaní rozhodnutia založeného výlučne na koncepcii „bezpečnej tretej krajiny“ o tom informovali žiadateľa a poskytli mu dokument, ktorým informuje orgány tejto tretej krajiny v jazyku tejto krajiny, že žiadosť o medzinárodnú ochranu nebola vecne posudzovaná. Okrem toho článok 38 ods. 4 tejto smernice stanovuje, že ak tretia krajina neumožní žiadateľovi o túto ochranu vstup na jej územie, členské štáty zabezpečia prístup ku konaniu v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II tejto smernice.

43 V prvom rade zo znenia článku 38 smernice 2013/32 teda vyplýva, že tento článok umožňuje členskému štátu, aby všeobecne záväzným aktom, akým je druhý medzirezortný ministerský výnos, označil krajinu za všeobecne bezpečnú tretiu krajinu pre konkrétnych žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

44 Po prvé treba uviesť, že metodika, ktorú musia členské štáty použiť na to, aby bolo možné uplatniť koncepciu „bezpečnej tretej krajiny“ na konkrétnu krajinu a na ktorú odkazuje článok 38 ods. 2 písm. b) tejto smernice, totiž predpokladá posúdenie bezpečnosti dotknutej krajiny pre konkrétneho žiadateľa v každom jednotlivom prípade alebo „vnútroštátne určenie [tretích] krajín, ktoré sa považujú za všeobecne bezpečné“. Skutočnosť, že článok 38 ods. 2 písm. c) tejto smernice ukladá členským štátom povinnosť stanoviť pravidlá, ktoré umožnia individuálne posúdenie s cieľom určiť, či je dotknutá tretia krajina pre konkrétneho žiadateľa bezpečná, a ktoré mu zaručia okrem iného možnosť napadnúť uplatňovanie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“ z dôvodu, že dotknutá tretia krajina v jeho konkrétnom prípade bezpečná nie je, zároveň nevyhnutne znamená, že členský štát je oprávnený určiť vo všeobecne záväznom právnom akte takúto tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú.

45 Po druhé tento výklad potvrdzujú odôvodnenia 44 a 46 smernice 2013/32, ktoré výslovne odkazujú na to, aby sa stanovili „spoločné zásady, na základe ktorých budú členské štáty posudzovať alebo označovať tretie krajiny ako bezpečné“, a aby sa zohľadnili určité informácie a dokumenty, „ak členské štáty uplatňujú koncepcie bezpečnej krajiny… prijatím zoznamov na tento účel“.

46 Po tretie treba uviesť, že článok 38 smernice 2013/32 nepodmieňuje platnosť všeobecne záväzného aktu, ktorým členský štát označí tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú, tým, že by sa preukázalo, že dotknutí žiadatelia o medzinárodnú ochranu sú skutočne prijatí alebo readmitovaní na územie tejto tretej krajiny.

47 Preukázané prijatie alebo readmisia týchto žiadateľov do tejto tretej krajiny totiž nie sú uvedené medzi pravidlami vymenovanými v článku 38 ods. 2 tejto smernice, ktorým podlieha uplatnenie koncepcie „bezpečnej tretej krajiny“ v členských štátoch. Zároveň z článku 38 ods. 4 tejto smernice, ktorý spresňuje, že „ak [bezpečná dotknutá] tretia krajina neumožní žiadateľovi vstup na jej územie, členský štát zabezpečí prístup ku konaniu v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II [smernice 2013/32]“, implicitne vyplýva, že kvalifikácia takejto tretej krajiny ako „bezpečnej tretej krajiny“ je zlučiteľná s tým, že táto krajina odmieta prijať alebo readmitovať žiadateľov o medzinárodnú ochranu na svoje územie.

48 Z tohto posledného uvedeného ustanovenia teda vyplýva, že ak členský štát všeobecne záväzným aktom označil tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú napriek pozastaveniu možnosti žiadateľov o medzinárodnú ochranu vstúpiť na jej územie, tento členský štát musí každému z dotknutých žiadateľov zabezpečiť právo začať konanie s cieľom posúdiť jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu.

49 Pokiaľ ide v druhom rade o kontext článku 38 smernice 2013/32, treba zohľadniť článok 35 tejto smernice, ktorý odkazuje na iný dôvod neprípustnosti žiadosti o medzinárodnú ochranu, ako je dôvod uvedený v bode 37 tohto rozsudku.

50 Ako spresňuje tento článok 35, krajinu možno považovať za „prvú krajinu azylu“ konkrétneho žiadateľa, ak bol tento žiadateľ v tejto krajine uznaný za utečenca a stále môže využívať túto ochranu, alebo využíva inú dostatočnú ochranu v tejto krajine, vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, „za predpokladu, že [v oboch prípadoch tento žiadateľ] bude do tejto krajiny prijatý späť“.

51 Na rozdiel od toho, čo vyplýva z článku 38 ods. 4 smernice 2013/32 v súvislosti s koncepciou „bezpečnej tretej krajiny“, preto článok 35 tejto smernice podmieňuje uplatnenie koncepcie „prvej krajiny azylu“ v členských štátoch tým, že žiadateľ bude do takto určenej krajiny skutočne readmitovaný.

52 V treťom rade výklad článku 38 smernice 2013/32, podľa ktorého tento článok nepodmieňuje určenie tretej krajiny za všeobecne bezpečnú tým, že dotknutá tretia krajina skutočne prijíma alebo readmituje žiadateľov o medzinárodnú ochranu na svoje územie, ktorý možno odvodiť z jeho znenia a kontextu, nie je v rozpore – na rozdiel od toho, čo tvrdí vnútroštátny súd – s cieľmi smernice 2013/32. Konkrétne nie je v rozpore s cieľom zdôrazneným v odôvodnení 18 tejto smernice, podľa ktorého okrem iného v záujme žiadateľov o medzinárodnú ochranu sa o žiadostiach o takúto ochranu musí rozhodnúť čo najskôr bez toho, aby to malo vplyv na vykonanie primeraného a úplného posúdenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 53 a citovanú judikatúru).

53 Ako už bolo uvedené v bode 48 tohto rozsudku, z článku 38 ods. 4 smernice 2013/32 vyplýva, že pozastavenie prijímania alebo readmisie žiadateľov o medzinárodnú ochranu na územie tretej krajiny, ktorú členský štát označil za všeobecne bezpečnú, má za následok, že tento členský štát musí týmto žiadateľom zabezpečiť, aby mohli využiť konanie v súlade so základnými zásadami a zárukami stanovenými v článkoch 6 až 30 smernice 2013/32, ktoré sú uvedené v jej kapitole II.

54 Z uvedeného vyplýva, že v prípade, keď sa preukáže, že tretia krajina, ktorú členský štát označil za všeobecne bezpečnú, v skutočnosti neprijíma alebo nereadmituje dotknutých žiadateľov o medzinárodnú ochranu, tento členský štát nemôže zamietnuť ich žiadosti o medzinárodnú ochranu ako neprípustné na základe článku 33 ods. 2 písm. c) smernice 2013/32. Okrem toho tento členský štát nemôže neodôvodnene odložiť posúdenie týchto žiadostí a musí najmä dbať na to, aby sa toto posúdenie vykonalo individuálne v súlade s článkom 10 ods. 3 písm. a) tejto smernice a pri dodržaní lehôt stanovených v jej článku 31.

55 Vzhľadom na už uvedené výklad článku 38 smernice 2013/32 uvedený v bode 52 tohto rozsudku nemôže zbaviť právo priznané žiadateľovi o medzinárodnú ochranu, ako je zakotvené v článku 18 Charty a konkretizované touto smernicou, potrebného účinku, teda nadobudnúť postavenie osoby s medzinárodnou ochranou, pokiaľ sú splnené podmienky vyžadované právom Únie [pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. februára 2024, Bundesrepublik Deutschland (Prípustnosť následnej žiadosti), C-216/22, EU:C:2024:122, bod 39].

56 Na prvú otázku preto treba odpovedať tak, že článok 38 smernice 2013/32 v spojení s článkom 18 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá označuje tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú vo vzťahu k určitým kategóriám žiadateľov o medzinárodnú ochranu, hoci táto tretia krajina napriek právnej povinnosti, ktorá sa na ňu vzťahuje, všeobecným spôsobom a bez vyhliadky na prípadnú zmenu tejto praxe pozastavila prijímanie alebo readmisiu týchto žiadateľov na svoje územie.

O druhej a tretej otázke

57 Vzhľadom na odpoveď poskytnutú na prvú otázku, z hľadiska ktorej bude vnútroštátny súd schopný rozhodnúť spor vo veci samej, ktorý sa týka len platnosti podzákonného ustanovenia označujúceho Tureckú republiku za „bezpečnú tretiu krajinu“ pre určité kategórie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, nie je potrebné odpovedať na druhú a tretiu otázku.

O trovách

58 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

Článok 38 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany v spojení s článkom 18 Charty základných práv Európskej únie

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá označuje tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú vo vzťahu k určitým kategóriám žiadateľov o medzinárodnú ochranu, hoci táto tretia krajina napriek právnej povinnosti, ktorá sa na ňu vzťahuje, všeobecným spôsobom

a bez vyhliadky na prípadnú zmenu tejto praxe pozastavila prijímanie alebo readmisiu týchto žiadateľov na svoje územie.

Podpisy