Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 4. oktobra 2024*

„Predhodno odločanje – Priznanje mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 38 – Člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Koncept ‚varne tretje države‘ – Opredelitev Republike Turčije kot ‚varne tretje države‘ – Ponovni sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v tretjo državo – Zavrnitev“

V zadevi C-134/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija) z odločbo z dne 3. februarja 2023, ki je na Sodišče prispela 7. marca 2023, v postopku

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“

proti

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik senata, O. Spineanu-Matei, sodnica, J.-C. Bonichot, S. Rodin, sodnika, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. marca 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

* Jezik postopka: grščina.

– za grško vlado Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou in S. Spyropoulos, agenti,

– za češko vlado A. Edelmannová, M. Smolek in J. Vláčil, agenti,

– za nemško vlado J. Möller in R. Kanitz, agenta,

– za ciprsko vlado I. Neophytou in F. Sotiriou, agentki,

– za madžarsko vlado Zs. Biró-Tóth in M. Z. Fehér, agenta,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in A. Hanje, agentki,

– za Evropsko komisijo A. Azéma in A. Katsimerou, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. junija 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 38 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60) v povezavi s členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“ (združenje „Grški svet za begunce“, Grčija) ter Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“ (civilno nepridobitno združenje „Podpora beguncem na Egejskem morju“, Grčija), ki delujeta v korist beguncev, in Ypourgos Exoterikon (minister za zunanje zadeve, Grčija) ter Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (minister za priseljevanje in azil, Grčija) glede veljavnosti medministrskih uredb, ki sta jih skupaj sprejela zadnjenavedena ministra in v katerih je Republika Turčija opredeljena kot „varna tretja država“ za nekatere kategorije prosilcev za mednarodno zaščito.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum med EU in Turčijo o ponovnem sprejemu

3 Evropska unija in Republika Turčija sta 16. decembra 2013 sklenili sporazum o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja (UL 2014, L 134, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum med EU in Turčijo o ponovnem sprejemu). Ta sporazum je bil v imenu Evropske unije ratificiran s Sklepom Sveta 2014/252/EU z dne 14. aprila 2014 (UL 2014, L 134, str. 1, in popravek v UL 2014, L 331, str. 40).

4 Člen 4(1) Sporazuma med EU in Turčijo o ponovnem sprejemu določa:

„Turčija na prošnjo države članice in brez dodatnih formalnosti za zadevno državo članico, razen tistih, določenih s tem sporazumom, ponovno sprejme vse državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki ne izpolnjujejo ali več ne izpolnjujejo veljavnih pogojev za vstop, prisotnost ali prebivanje na ozemlju države članice prosilke, če se v skladu s členom 10 ugotovi, da so take osebe:

[…]

(c) nezakonito in neposredno vstopile na ozemlje držav članic po tem, ko so se zadrževale na ozemlju Turčije ali potovale čez njeno ozemlje.“

5 Na podlagi Sklepa Sveta (EU) 2016/551 z dne 23. marca 2016 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zavzame v okviru Skupnega odbora za ponovni sprejem glede sklepa Skupnega odbora za ponovni sprejem o izvedbenih postopkih za uporabo členov 4 in 6 Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Turčijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja, od 1. junija 2016 (UL 2016, L 95, str. 9) se obveznost iz člena 4 Sporazuma med EU in Turčijo o ponovnem sprejemu uporablja od 1. junija 2016.

Direktiva 2013/32

6 V uvodnih izjavah 18, 43, 44 in 46 Direktive 2013/32 je navedeno:

„(18) V interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito je, da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku.

[…]

(43) Države članice bi morale preučiti vsebinsko utemeljenost vseh prošenj, tj. oceniti, ali zadevni prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9)], razen če ta direktiva določa drugače, še zlasti kadar se lahko upravičeno domneva, da bo zadevo preučila ali zagotovila zadostno zaščito druga država. […]

(44) Države članice ne bi smele biti zavezane, da presojajo o vsebinski utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito, če je mogoče upravičeno domnevati, da bo prosilec zaradi zadostne zveze s tretjo državo, kot je opredeljena v nacionalnem pravu iskal zaščito v tej tretji državi, in obstajajo razlogi za prepričanje, da bo prosilec sprejet ali ponovno sprejet v to državo. Države članice bi morale na tej podlagi ukrepati le, kadar bi bil ta posamezni prosilec v zadevni tretji državi varen. Da bi se izognili sekundarnemu gibanju prosilcev, bi bilo treba oblikovati skupna načela, da države članice tretje države obravnavajo kot ali označijo za varne.

[…]

(46) Kadar se države članice o uporabi konceptov varne države odločajo v vsakem primeru posebej ali če s seznami določijo države, ki jih označijo za varne, bi morale pri tem med drugim upoštevati smernice in operativne priročnike ter informacije o državah izvora in dejavnostih, vključno z metodologijo poročila [Evropskega azilnega podpornega urada (EASO)] o informacijah o državah izvora, iz Uredbe (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada [UL 2010, L 132, str. 11], ter ustrezne smernice [Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR)]."

7 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov", določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚Ženevska konvencija' pomeni Konvencijo z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967;

[…]

(c) ‚prosilec' pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je podal prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila izdana dokončna odločba;

[…]

(e) ‚dokončna odločba' pomeni odločbo o tem, ali se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva prizna status begunca ali subsidiarne zaščite na podlagi Direktive [2011/95] in zoper katero ni več možno pravno sredstvo v okviru poglavja V te direktive ne glede na to, ali je do zaključka postopka s pravnim sredstvom prosilcem dovoljeno, da ostanejo v zadevni državi članici;

[…]."

8 V Poglavju II navedene direktive, naslovljenem „Temeljna načela in jamstva", so členi od 6 do 30.

9 Med določbami Poglavja III iste direktive, naslovljenega „Postopki na prvi stopnji", so med drugim členi 31, 33, 35 in 38.

10 Člen 31 Direktive 2013/32, naslovljen „Postopek obravnavanja", v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito v postopku obravnavanja, ki je v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

2. Države članice zagotovijo, da se takšen postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave."

11 Člen 33 te direktive, naslovljen „Nedopustne prošnje", določa:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31)],

se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo [2011/95], kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.

2. Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

(a) je druga država članica priznala mednarodno zaščito;

(b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 35;

(c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38;

[…].“

12 Člen 35 navedene direktive, naslovljen „Koncept prve države azila“, določa:

„Za posameznega prosilca se šteje država za prvo državo azila, če:

(a) je bil prosilcu v tej državi priznan status begunca in se lahko še vedno sklicuje na to zaščito ali

(b) sicer v tej državi uživa zadostno zaščito, vključno z načelom nevračanja,

pod pogojem, da bo v to državo ponovno sprejet.

Pri uporabi koncepta prve države azila za posebne okoliščine posameznega prosilca lahko države članice upoštevajo člen 38(1). Prosilec lahko izpodbija uporabo koncepta prve države azila s sklicevanjem na svoje posebne okoliščine.“

13 Člen 38 iste direktive, naslovljen „Koncept varne tretje države“, določa:

„1. Države članice lahko uporabijo koncept varne tretje države le, če so pristojni organi prepričani, da se z osebo, ki išče mednarodno zaščito, v zadevni tretji državi ravna v skladu z naslednjimi načeli:

(a) življenje in svoboda nista ogroženi zaradi rasne, verske ali narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja;

(b) ni tveganja resne škode, kot je opredeljena v Direktivi [2011/95];

(c) v skladu z Ženevsko konvencijo se spoštuje načelo nevračanja;

(d) spoštuje se prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, kakor je določena v mednarodnem pravu; in

(e) mogoče je zaprositi za status begunca ter, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo.

2. Uporaba koncepta varne tretje države je možna na podlagi pravil nacionalnega prava, kar vključuje:

(a) pravila, ki zahtevajo zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo;

(b) metodološka pravila, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem. Takšna metodologija vključuje preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca in/ali nacionalno označitev držav, ki se na splošno štejejo za varne;

(c) pravila, ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna, in ki prosilcu omogočajo vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna. Prosilcu se omogoči tudi, da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo v skladu s točko (a).

3. Pri izvajanju odločbe, ki temelji izključno na tem členu, države članice:

(a) o tem obvestijo prosilca in

(b) posredujejo prosilcu dokument, s katerim oblastem tretje države v jeziku te države sporočajo, da prošnja vsebinsko ni bila obravnavana.

4. Kadar tretja država zadevnemu prosilcu ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, države članice zagotovijo dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

5. Države članice redno obveščajo [Evropsko k]omisijo o državah, za katere se v skladu z določbami tega člena uporablja ta koncept.“

Uredba (EU) 2024/1348

14 Direktiva 2013/32 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) 2024/1348 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (UL L, 2024/1348), in sicer z učinkom od 12. junija 2026 v skladu s členom 79(2) te uredbe.

Grško pravo

Zakon o mednarodni zaščiti

15 Direktiva 2013/32 je bila v grški pravni red prenesena z Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (zakon o mednarodni zaščiti in drugih določbah) (FEK A’ 169/1.11.2019), v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o mednarodni zaščiti).

16 V skladu s členom 84(1)(d) zakona o mednarodni zaščiti pristojni organi prošnjo za mednarodno zaščito zavržejo kot nedopustno, če se država, ki ni država članica, na podlagi člena 86 tega zakona šteje za tretjo državo, ki je varna za prosilca.

17 Člen 86(1) zakona o mednarodni zaščiti določa kumulativne pogoje za opredelitev tretje države kot „varne tretje države“.

18 V skladu z odstavkom 2 člena 86 tega zakona se izpolnjevanje pogojev, postavljenih v odstavku 1 tega člena, preverja za vsak primer in za vsakega posameznega prosilca posebej, razen če je bila zadevna tretja država označena kot na splošno varna in je na nacionalnem seznamu varnih tretjih držav. V takem primeru lahko prosilec za mednarodno zaščito izpodbija uporabo koncepta „varne tretje države“, ker zadevna tretja država glede na posebne okoliščine tega prosilca ni varna. V skladu s členom 86(3) navedenega zakona se z medministrsko uredbo določijo tretje države, ki so označene kot varne za nekatere kategorije prosilcev za azil glede na njihove posebne značilnosti, za namene obravnave prošenj za mednarodno zaščito.

19 Člen 86(5) istega zakona določa, da kadar navedena zadevna tretja država prosilcu ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, njegovo prošnjo vsebinsko obravnavajo organi, pristojni za odločanje.

Prva medministrska uredba in druga medministrska uredba

20 Na podlagi člena 86(3) zakona o mednarodni zaščiti je bila sprejeta 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)“ (medministrska uredba št. 42799/3.6.2021, „Določitev tretjih držav, označenih za varne, in vzpostavitev nacionalnega seznama v skladu s členom 86 zakona št. 4636/2019 (A’169)“) (FEK B 2425/7.6.2021) (v nadaljevanju: prva medministrska uredba).

21 V tej medministrski uredbi je Republika Turčija opredeljena za „varno tretjo državo“ za prosilce za mednarodno zaščito, ki prihajajo iz Sirije, Afganistana, Pakistana, Bangladeša ali Somalije.

22 Prva medministrska uredba je bila nadomeščena s 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 nomou4636/2019 (A’169)‘ (B’ 2425)“ (medministrska uredba št. 458568/15.12.2021 „Sprememba medministrske uredbe ministrov za zunanje zadeve in za priseljevanje in azil št. 42799/03.06.2021, ‚Določitev tretjih držav, označenih za varne, in vzpostavitev nacionalnega seznama v skladu z določbami člena 86 zakona št. 4636/2019 (A’169)‘ (B’ 2425)“) (FEK B’ 5949/16.12.2021) (v nadaljevanju: druga medministrska uredba).

23 V tej medministrski uredbi je Republika Turčija znova opredeljena za „varno tretjo državo“ za prosilce, ki prihajajo iz Sirije, Afganistana, Pakistana, Bangladeša ali Somalije.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

24 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari sta pri Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija), ki je predložitveno sodišče, vložili tožbo za odpravo prve medministrske uredbe in druge medministrske uredbe, ker naj bi bili med drugim v nasprotju s členom 86 zakona o mednarodni zaščiti in členom 38 Direktive 2013/32.

25 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari zlasti trdita, prvič, da možnost ponovnega sprejema prosilcev za mednarodno zaščito, na katere se nanašata ti uredbi, v Turčiji ni zagotovljena „z mednarodnimi sporazumi“ in, drugič, da ni razumne možnosti, da bi bili prosilci za mednarodno zaščito ponovno sprejeti v Turčijo, saj je ta tretja država od marca 2020 in pandemije covida-19 zamrznila ponovni sprejem takih prosilcev na svoje ozemlje.

26 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je predložitveno sodišče, potem ko je ugotovilo, da je tožba za odpravo dopustna le v delu, ki se nanaša na drugo medministrsko uredbo, odločilo, da je treba ta očitek v delu, v katerem tožeči stranki v postopku v glavni stvari trdita, da Republika Turčija ni pravno zavezana k ponovnemu sprejemu prosilcev za mednarodno zaščito iz Grčije, zavrniti. Predložitveno sodišče je namreč zlasti ob upoštevanju Sporazuma med EU in Turčijo o ponovnem sprejemu menilo, da za Republiko Turčijo velja takšna pravna obveznost.

27 Nasprotno pa se predložitveno sodišče sprašuje, ali Republika Turčija dejansko izpolnjuje navedeno pravno obveznost glede na dejstvo, ki ga priznavajo tudi grški organi, da ta tretja država od marca 2020 na svoje ozemlje ne sprejema več prosilcev za mednarodno zaščito, katerih prošnje so bile v Grčiji zavržene kot nedopustne v skladu s konceptom „varne tretje države“, in ne da bi se, kot kaže, lahko to dejstvo v bližnji prihodnosti spremenilo.

28 V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da je pri njem prihajalo do dveh različnih razlag člena 38 Direktive 2013/32 o tem vprašanju.

29 Po prvi razlagi, ki naj bi jo zagovarjala večina članov, ki sestavljajo predložitveno sodišče, naj bi bila možnost ponovnega sprejema prosilca za mednarodno zaščito v zadevno tretjo državo osnovni pogoj za to, da se ta država označi za „varno tretjo državo“ v smislu člena 38 te direktive, zlasti ob upoštevanju cilja, na katerega je opozorjeno zlasti v njeni uvodni izjavi 18, izražen pa je tudi v členu 31(2) navedene direktive, da se zagotovi čim hitrejša obravnava prošenj za mednarodno zaščito. Z drugačno razlago naj bi se zgolj podaljšala čas obravnave prošnje za mednarodno zaščito in negotovost glede bivanja prosilca v državi, v kateri je vložil prošnjo, ne da bi se odpravilo tveganje, da bo poslan nazaj v državo, kjer bi lahko bil preganjan, ali možnost skalitve mednarodnih odnosov. Iz tega naj bi sledilo, da država članica s splošnim aktom ne more tretje države določiti kot na splošno varno, kot naj bi to dovoljeval člen 38(2) Direktive 2013/32, če ta tretja država ne zagotavlja učinkovitega spoštovanja obveznosti, ki ji je naložena, da sprejme ali ponovno sprejme zadevne prosilce za mednarodno zaščito na svoje ozemlje. V teh okoliščinah naj bi bilo treba tožbi za odpravo druge medministrske uredbe ugoditi.

30 Vendar predložitveno sodišče navaja, da v skladu z drugo razlago določb Direktive 2013/32 pogoj v zvezi z dejanskim sprejemom ali ponovnim sprejemom prosilcev za mednarodno zaščito ni element veljavnosti predpisa, ki neko državo opredeljuje kot na splošno varno, temveč je element veljavnosti bodisi posamičnega akta, s katerim se konkretna prošnja za mednarodno zaščito zavrže

kot nedopustna na podlagi koncepta „varne tretje države“, bodisi izvajanja takega posamičnega akta. V teh okoliščinah naj bi bilo treba tožbo za odpravo druge medministrske uredbe zavrniti kot neutemeljeno.

31 V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 38 Direktive [2013/32] v povezavi s členom 18 [Listine] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni (podzakonski) ureditvi, na podlagi katere je kot država, ki se za določene kategorije prosilcev za mednarodno zaščito šteje za varno, označena tretja država, ki je sicer prevzela pravno obveznost, v skladu s katero dopušča ponovni sprejem teh kategorij prosilcev za mednarodno zaščito na svoje ozemlje, vendar ponovnega sprejema teh kategorij prosilcev za mednarodno zaščito dejansko že dolgo (v obravnavani zadevi več kot 20 mesecev) ne omogoča, pri čemer pa ni bilo preučeno, ali obstaja možnost, da bi ta država v bližnji prihodnosti spremenila svoje stališče;

ali tako, da

2. ponovni sprejem v tretjo državo ni kumulativni pogoj, ki mora biti izpolnjen za sprejetje nacionalnega (podzakonskega) akta, s katerim se tretja država označi kot država, ki se za določene kategorije prosilcev za mednarodno zaščito na splošno šteje za varno, ampak je kumulativni pogoj za sprejetje posamičnega akta, s katerim se konkretna prošnja za mednarodno zaščito zaradi uporabe koncepta ‚varne tretje države‘ zavrže kot nedopustna;

ali tako, da

3. je ponovni sprejem v ‚varno tretjo državo‘ vprašanje, ki ga je treba obravnavati šele ob izvajanju odločbe, če odločba o zavrženju prošnje za mednarodno zaščito temelji na konceptu ‚varne tretje države‘?“

Postopek pred Sodiščem

32 Predložitveno sodišče je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe Sodišču predlagalo, naj to zadevo obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105(1) Poslovnika Sodišča, z obrazložitvijo, da odločba Sodišča vpliva na veliko število oseb in da je zadevno področje posebej občutljivo.

33 Predsednik Sodišča je 31. marca 2023 po opredelitvi sodnice poročevalke in generalnega pravobranilca odločil, da se temu predlogu ne ugodi.

34 Hitri postopek je namreč postopkovni instrument, namenjen odzivu na položaj izjemne nujnosti. Veliko število oseb ali pravnih položajev, na katere bi se postavljena vprašanja lahko nanašala, pa kot tako ne more pomeniti izjemne okoliščine, ki bi upravičila uporabo hitrega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2022, Bundesrepublik Deutschland (Upravni odlog odločitve o predaji), C-245/21 in C-248/21, EU:C:2022:709, točke od 33 do 35). Poleg tega predložitveno sodišče ni navedlo nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče to zadevo opredeliti kot izredne krizne razmere, ki pristojnim nacionalnim organom zlasti ne bi omogočale določitve ukrepov, potrebnih za zagotovitev obravnave prošenj za mednarodno zaščito, ali ki bi znatno ovirale delovanje skupnega evropskega azilnega sistema do odgovora Sodišča (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 19. septembra 2017, Magamadov,

C-438/17, EU:C:2017:723, točka 18, in sodbo z dne 22. septembra 2022, Bundesrepublik Deutschland (Upravni odlog odločitve o predaji), C-245/21 in C-248/21, EU:C:2022:709, točka 36).

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 38 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, s katero je tretja država označena za državo, ki je na splošno varna za določene kategorije prosilcev za mednarodno zaščito, čeprav je ta država kljub svoji pravni obveznosti na splošno in brez predvidljivih možnosti, da bi se to v prihodnje spremenilo, ustavila sprejem ali ponovni sprejem teh prosilcev na svoje ozemlje.

36 Uvodoma je treba opozoriti, da so v členu 33(2) Direktive 2013/32 izčrpno našteti položaji, v katerih lahko države članice prošnjo za mednarodno zaščito štejejo za nedopustno (sodba z dne 8. februarja 2024, Bundesrepublik Deutschland (Dopustnost naknadne prošnje), C-216/22, EU:C:2024:122, točka 26 in navedena sodna praksa).

37 Tako člen 33(2)(c) te direktive določa možnost, da država članica tako prošnjo šteje za nedopustno, kadar se država, ki ni država članica, šteje za „varno tretjo državo“ na podlagi člena 38 navedene direktive. Po navedbah predložitvenega sodišča je bila ta možnost v skladu s členom 84(1)(d) zakona o mednarodni zaščiti prenesena v nacionalno pravo.

38 Iz člena 38 Direktive 2013/32 je razvidno, da morajo biti za uporabo koncepta „varne tretje države“ izpolnjeni kumulativni pogoji iz odstavkov od 1 do 4 tega člena (sodbi z dne 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, točka 36, in z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil), C-821/19, EU:C:2021:930, točka 36 in navedena sodna praksa).

39 Prvič, člen 38(1) te direktive določa, da lahko države članice uporabijo koncept „varne tretje države“ le, če so prepričane, da se bo s prosilcem za mednarodno zaščito v zadevni tretji državi ravnalo v skladu z načeli, izrecno določenimi v točkah od (a) do (e) te določbe.

40 V obravnavanem primeru je iz obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je predložitveno sodišče dokončno zavrnilo tožbeni razlog tožečih strank v postopku v glavni stvari, ki se je nanašal na to, da Republika Turčija ni spoštovala teh načel, tako da to sodišče Sodišča ne sprašuje o razlagi navedenih načel.

41 Drugič, v skladu s členom 38(2) navedene direktive je uporaba koncepta „varne tretje države“ možna na podlagi pravil nacionalnega prava. Ta pravila morajo vključevati med drugim pravila, ki zahtevajo zvezo med prosilcem za mednarodno zaščito in zadevno tretjo državo, zaradi katere bi bilo smiselno, da ta prosilec odide v navedeno državo, metodološka pravila, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, ali lahko koncept „varne tretje države“ uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem za mednarodno zaščito, pri čemer takšna metodologija vključuje preučitev varnosti države od primera do primera za takega prosilca in/ali nacionalno označitev držav, ki se na splošno štejejo za varne, in pravila, ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za

določenega prosilca za mednarodno zaščito varna, in ki temu prosilcu omogočajo tako izpodbijanje uporabe koncepta „varne tretje države“ na podlagi njegovega posebnega položaja kot izpodbijanje obstoja zveze med njim in to državo.

42 Tretjič, člen 38(3) Direktive 2013/32 od držav članic zahteva, da pri izvajanju odločbe, ki temelji izključno na konceptu „varne tretje države“, o tem obvestijo prosilca in mu posredujejo dokument, s katerim oblastem te države v jeziku navedene države sporočajo, da prošnja vsebinsko ni bila obravnavana. Poleg tega člen 38(4) te direktive določa, da kadar zadevna tretja država prosilcu za to zaščito ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, morajo države članice zagotoviti dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II navedene direktive.

43 Tako na prvem mestu iz besedila člena 38 Direktive 2013/32 izhaja, da ta državi članici dovoljuje, da s splošnim aktom, kot je druga medministrska uredba iz postopka v glavni stvari, državo za določene prosilce za mednarodno zaščito označi kot na splošno varno tretjo državo.

44 Prvič, na eni strani je treba namreč poudariti, da metode, ki jih morajo države članice uporabiti za zagotovitev, da se koncept „varne tretje države“ lahko uporabi za določeno državo, in na katere se sklicuje člen 38(2)(b) te direktive, določajo preučitev varnosti zadevne države od primera do primera za določenega prosilca „in/ali nacionalno označitev [tretjih] držav, ki se na splošno štejejo za varne“. Na drugi strani dejstvo, da člen 38(2)(c) navedene direktive državam članicam nalaga, da določijo pravila, ki omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna, s čimer se mu med drugim zagotovi možnost izpodbijanja uporabe koncepta „varne tretje države“ z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna, nujno pomeni, da lahko država članica s splošnim aktom tako tretjo državo označi kot na splošno varno.

45 Drugič, to razlago potrjujeta uvodni izjavi 44 in 46 Direktive 2013/32, ki izrecno napotujeta na oblikovanje „skupn[ih] načel[], da države članice tretje države […] označijo za varne“, oziroma na upoštevanje nekaterih informacij in dokumentov, kadar države članice „s seznami določijo države, ki jih označijo za varne“.

46 Tretjič, poudariti je treba, da člen 38 Direktive 2013/32 veljavnosti splošnega akta, s katerim država članica tretjo državo označi kot na splošno varno, ne pogojuje s tem, da se dokaže, da so zadevni prosilci za mednarodno zaščito dejansko sprejeti ali ponovno sprejeti na ozemlje te tretje države.

47 Na eni strani namreč dokazan sprejem ali ponovni sprejem teh prosilcev v navedeno tretjo državo ni med pravili, naštetimi v členu 38(2) te direktive, od katerih je odvisna uporaba koncepta „varne tretje države“ v državah članicah. Na drugi strani iz člena 38(4) navedene direktive, ki določa, da „kadar zadevna [varna] tretja država prosilcu […] ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, morajo države članice zagotoviti dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II [Direktive 2013/32]“, implicitno izhaja, da je opredelitev take tretje države kot „varne tretje države“ združljiva z zavrnitvijo te države, da na svoje ozemlje sprejme ali ponovno sprejme prosilce za mednarodno zaščito.

48 Tako iz zadnjenavedene določbe izhaja, da kadar je država članica s splošnim aktom tretjo državo opredelila kot na splošno varno, čeprav je ta ustavila možnost, da prosilci za mednarodno zaščito vstopijo na njeno ozemlje, mora ta država članica vsakemu od zadevnih prosilcev zagotoviti pravico, da začne postopek za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito.

49 Na drugem mestu je treba v zvezi s sobesedilom člena 38 Direktive 2013/32 upoštevati člen 35 te direktive, ki se nanaša na drug razlog za nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito, kot je tisti, ki je omenjen v točki 37 te sodbe.

50 Kot je pojasnjeno v tem členu 35, se neka država šteje za „prvo državo azila“ posameznega prosilca, če mu je bil bodisi v tej državi priznan status begunca in se lahko še vedno sklicuje na to zaščito bodisi bo sicer v navedeni državi užival zadostno zaščito, vključno z načelom nevračanja, „pod pogojem, da bo [ta prosilec] v to državo [v obeh primerih] ponovno sprejet“.

51 Tako za razliko od tega, kar je glede koncepta „varne tretje države“ razvidno iz člena 38(4) Direktive 2013/32, člen 35 te direktive uporabo koncepta „prve države azila“ v državah članicah pogojuje s tem, da je prosilec dejansko ponovno sprejet v tako označeno državo.

52 Na tretjem mestu razlaga člena 38 Direktive 2013/32, v skladu s katero ta člen označitve tretje države kot na splošno varne ne pogojuje s tem, da zadevna tretja država na svoje ozemlje dejansko sprejme ali ponovno sprejme prosilce za mednarodno zaščito, ki izhaja iz njenega besedila in sobesedila, v nasprotju s tem, kar trdi predložitveno sodišče, ni v nasprotju s cilji Direktive 2013/32. Zlasti ni v nasprotju s ciljem, poudarjenim v uvodni izjavi 18 te direktive, v skladu s katerim se zlasti v interesu prosilcev za mednarodno zaščito o prošnjah za tako zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 53 in navedena sodna praksa).

53 Kot je bilo namreč navedeno v točki 48 te sodbe, je iz člena 38(4) Direktive 2013/32 razvidno, da je posledica ustavitve sprejema ali ponovnega sprejema prosilcev za mednarodno zaščito na ozemlje tretje države, ki jo je država članica označila kot na splošno varno, to, da bo morala ta država članica tem prosilcem zagotoviti, da lahko začnejo postopek v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz členov od 6 do 30 Direktive 2013/32, ki so umeščeni v poglavje II te direktive.

54 Iz tega sledi, da v položaju, v katerem je ugotovljeno, da tretja država, ki jo je država članica označila kot na splošno varno, zadevnih prosilcev za mednarodno zaščito dejansko ne sprejme ali ponovno sprejme, ta država članica njihovih prošenj za mednarodno zaščito ne more zavreči kot nedopustnih na podlagi člena 33(2)(c) Direktive 2013/32. Poleg tega navedena država članica ne more neupravičeno odložiti obravnavanja teh prošenj in mora zlasti skrbeti, da se to obravnavanje opravi posamično v skladu s členom 10(3)(a) iste direktive in ob spoštovanju rokov iz njenega člena 31.

55 Glede na navedene premisleke razlaga člena 38 Direktive 2013/32, navedena v točki 52 te sodbe, prav tako ni takšna, da bi odvzela polni učinek pravici, priznani prosilcu za mednarodno zaščito, kot je zagotovljena s členom 18 Listine in konkretizirana s to direktivo, da pridobi status upravičenca do mednarodne zaščite, če so izpolnjeni pogoji, ki se zahtevajo s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 8. februarja 2024, Bundesrepublik Deutschland (Dopustnost naknadne prošnje), C-216/22, EU:C:2024:122, točka 39).

56 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 38 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, s katero je tretja država označena za državo, ki je na splošno varna za določene kategorije prosilcev za mednarodno zaščito, čeprav je ta država kljub svoji pravni obveznosti na splošno in brez predvidljivih možnosti, da bi se to v prihodnje spremenilo, ustavila sprejem ali ponovni sprejem teh prosilcev na svoje ozemlje.

Drugo in tretje vprašanje

57 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje, glede na katerega bo predložitveno sodišče lahko odločilo o sporu o glavni stvari, ki se nanaša le na veljavnost zakonske določbe, v skladu s katero je Turčija označena kot „varna tretja država“ za nekatere kategorije prosilcev za mednarodno zaščito, na drugo in tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 38 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi s členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje ureditvi države članice, s katero je tretja država označena za državo, ki je na splošno varna za določene kategorije prosilcev za mednarodno zaščito, čeprav je ta država kljub svoji pravni obveznosti na splošno in brez predvidljivih možnosti, da bi se to v prihodnje spremenilo, ustavila sprejem ali ponovni sprejem teh prosilcev na svoje ozemlje.

Podpisi