Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 13 czerwca 2024 r.[1]

Sprawa C-134/23

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges”,
Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”
przeciwko
Ypourgos Exoterikon,
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja)]

Odesłanie prejudycjalne – Udzielanie i cofanie ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 38 – Pojęcie „bezpiecznego kraju trzeciego” – Zakwalifikowanie Turcji jako bezpiecznego kraju trzeciego – Umowa UE–Turcja o readmisji osób przebywających nielegalnie – Faktyczne zawieszenie readmisji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej

I. Wprowadzenie

1. W rozpatrywanej sprawie Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu, Grecja) wystąpiła do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 38 dyrektywy 2013/32/UE[2].

2. Przedstawione przez sąd odsyłający trzy pytania prejudycjalne powstały w ramach skargi o stwierdzenie nieważności uregulowania krajowego wskazującego Turcję jako kraj ogólnie bezpieczny dla niektórych kategorii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, w sytuacji gdy pomimo umowy o readmisji zawartej z Unią Europejską państwo to zawiesiło – w sposób ogólny i bez przewidywalnej perspektywy zmiany tego stanowiska – readmisję na swoje terytorium tychże osób.

3. Rozpatrywana sprawa daje Trybunałowi możliwość wyjaśnienia, po pierwsze, związku między warunkami uznawania państwa za ogólnie bezpieczne a stosowaniem koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego do konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a po drugiej, zakresu wymogu przyjęcia lub readmisji wnioskodawcy przewidzianego w art. 38 dyrektywy 2013/32.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Umowa o readmisji UE–Turcja

4. W dniu 16 grudnia 2013 r. Unia Europejska i Republika Turcji zawarły umowę o readmisji osób przebywających nielegalnie (zwaną dalej „umową o readmisji UE–Turcja”)[3]. Umowa ta została zatwierdzona w imieniu Unii decyzją Rady z dnia 14 kwietnia 2014 r.[4].

5. Artykuł 4 umowy o readmisji UE–Turcja stanowi:

„1. 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.

2. Obowiązek readmisji przewidziany w ust. 1 niniejszego artykułu nie ma zastosowania, gdy:

[…]”.

6. Na podstawie decyzji Rady (UE) 2016/551 z dnia 23 marca 2016 r.[5] zobowiązanie określone w art. 4 umowy o readmisji UE–Turcja ma zastosowanie od dnia 1 czerwca 2016 r.

2. Dyrektywa 2013/32

7. Dla rozpatrywanej sprawy istotne są art. 31, 33, 35 i 38 dyrektywy 2013/32.

[3] Dz.U. 2014, L 134, s. 3.

[4] Dz.U. 2014, L 134, s. 1.

[5] Decyzja określająca 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 o readmisji UE–Turcja] (Dz.U. 2016, L 95, s. 9).

B. Prawo greckie

1. Grecka ustawa o ochronie międzynarodowej

8. Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, zmieniona Nomos 4686/2020 (ustawa o ochronie międzynarodowej i innych przepisach, ze zmianami, FEK A'169/01.11.2019 i FEK A'96/12.05.2020, zwana dalej „grecką ustawą o ochronie międzynarodowej"), dokonuje transpozycji dyrektywy 2013/32 do greckiego porządku prawnego.

9. Artykuł 86 greckiej ustawy o ochronie międzynarodowej ma następujące brzmienie:

„1. Państwo jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci dla danego wnioskodawcy, jeżeli są spełnione łącznie następujące kryteria:

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

b) państwo to przestrzega zasady *non-refoulement* zgodnie z konwencją genewską;

c) nie zachodzi ryzyko doznania przez wnioskodawcę poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 niniejszej ustawy;

d) państwo to zakazuje, zgodnie z prawem międzynarodowym, wydalenia osoby do państwa, w którym może ona zostać poddana torturom lub innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu;

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

f) między wnioskodawcą a tym państwem trzecim istnieje związek, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia wnioskodawcy. Tranzyt wnioskodawcy przez państwo trzecie może […] zostać uznany za związek między wnioskodawcą a państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia wnioskodawcy.

2. Spełnienie powyższych kryteriów bada się indywidualnie i w odniesieniu do każdego wnioskodawcy osobno, chyba że 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 w szczególnych okolicznościach tej osoby.

3. Wspólne rozporządzenie ministra ochrony obywateli i ministra spraw zagranicznych, przyjęte na wniosek dyrektora służby ds. azylu, określi listę państw trzecich, które zostały uznane za bezpieczne w rozumieniu niniejszego artykułu w odniesieniu do niektórych kategorii osób ubiegających się o azyl w zależności od ich szczególnych cech (dotyczących rasy, religii itp.) do celów rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Elementy, które zostaną wzięte pod uwagę do celów przyjęcia wyżej wymienionego wspólnego rozporządzenia ministerialnego (wewnętrzny system prawny państwa trzeciego, dwustronne lub wielostronne umowy międzynarodowe lub umowy zawarte między państwem trzecim i Unią Europejską oraz

praktyka krajowa), muszą być aktualne i pochodzić z wiarygodnych źródeł informacji, w szczególności z oficjalnych źródeł dyplomatycznych w Grecji i za granicą, z Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, z przepisów innych państw członkowskich dotyczących koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, z Rady Europy i Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Wykaz ten podlega obowiązkowemu przeglądowi w listopadzie każdego roku. W przypadku stwierdzenia istotnych zmian w dziedzinie praw człowieka w państwie uznanym za bezpieczny kraj trzeci uznanie to zostanie – niezwłocznie i przed upływem rocznego terminu, o którym mowa w poprzednim zdaniu – poddane ponownemu badaniu. O każdej decyzji o uznaniu zawiadamia się Komisję Europejską.

[…]

5. W przypadku gdy powyższe państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, wniosek wnioskodawcy podlega rozpatrzeniu pod względem merytorycznym przez organy właściwe do wydania decyzji.

[…]”.

2. Dekrety międzyresortowe

10. Na podstawie uprawnienia przewidzianego w art. 86 greckiej ustawy o ochronie międzynarodowej przyjęto Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021, zatytułowane „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, zatytułowane „Określenie krajów trzecich uznanych za bezpieczne i ustanowienie krajowego wykazu zgodnie z art. 86 ustawy nr 4636/2019 (A’169)”, FEK B 2425/7.6.2021, zwane dalej „pierwszym wspólnym rozporządzeniem ministerialnym”], które przewidywało, że Turcja jest bezpiecznym krajem trzecim dla pochodzących z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

11. Pierwsze wspólne rozporządzenie ministerialne zostało zastąpione przez Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021, zatytułowane „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/3.6.2021 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)” [wspólne rozporządzenie ministerialne nr 458568/15.12.2021, zmieniające wspólne rozporządzenie nr 42799/3.6.2021 ministra spraw zagranicznych i ministra imigracji i azylu, zatytułowane „Określenie krajów trzecich uznanych za bezpieczne i ustanowienie krajowego wykazu zgodnie z art. 86 ustawy nr 4636/2019 (A’169)”, FEK B’5949/16.12.2021, zwane dalej „drugim wspólnym rozporządzeniem ministerialnym”].

12. Drugie wspólne rozporządzenie ministerialne ponownie wskazywało Turcję jako bezpieczny kraj trzeci dla pochodzących z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

13. Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” oraz Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (zwane dalej „skarżącymi w postępowaniu głównym”), działające na rzecz uchodźców, wniosły do Symvoulio tis Epikrateias (rady stanu, Grecja) skargę

na pierwsze wspólne rozporządzenie ministerialne, a następnie na drugie wspólne rozporządzenie ministerialne, w szczególności z uwagi na ich sprzeczność z art. 86 greckiej ustawy o ochronie międzynarodowej i z art. 38 dyrektywy 2013/32.

14. Skarżące w postępowaniu głównym argumentują w szczególności, po pierwsze, że możliwość readmisji do 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 do tego państwa trzeciego, ponieważ Turcja, począwszy od marca 2020 r. i pandemii Covid-19, zamroziła readmisje na swoje terytorium.

15. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że po stwierdzeniu, iż dopuszczalna jest jedynie skarga o stwierdzenie nieważności drugiego wspólnego rozporządzenia ministerialnego, sąd odsyłający orzekł, że w zakresie, w jakim skarżące w postępowaniu głównym zarzucały Turcji brak prawnego obowiązku readmisji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej z Grecji, zarzut ten należało oddalić. Biorąc bowiem pod uwagę w szczególności umowę o readmisji UE–Turcja, sąd odsyłający uznał, że Turcja przyjęła na siebie taki obowiązek prawny.

16. Sąd odsyłający zastanawia się natomiast nad kwestią rzeczywistego wypełniania przez Turcję wspomnianego obowiązku, zważywszy na okoliczność, uznaną również przez organy greckie, że owo państwo trzecie zaprzestało – począwszy od marca 2020 r. i bez możliwości 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".

17. W tym względzie sąd odsyłający przedstawia różne opinie, jakie zostały wyrażone w tej kwestii w ramach jego składu orzekającego.

18. Zgodnie z opinią większości członków składu sądu odsyłającego możliwość readmisji do danego państwa trzeciego 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. Odmienna wykładnia skutkowałaby wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, niepewnością wnioskodawcy co do pobytu w państwie, w którym ten 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 prawnego, które na siebie przyjęło, to państwo członkowskie nie może ustanowić krajowego wykazu ogólnie bezpiecznych krajów trzecich, do czego jest upoważnione na podstawie art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32. W konsekwencji większość członków składu sądu odsyłającego uważa, że należy uwzględnić skargę o stwierdzenie nieważności drugiego wspólnego rozporządzenia ministerialnego.

19. Sąd odsyłający wskazuje jednak, że inni członkowie jego składu orzekającego opowiadają się za odmienną wykładnią przepisów dyrektywy 2013/32. Zdaniem tych członków badanie przesłanki faktycznego przyjęcia readmisji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest elementem ważności aktu regulacyjnego określającego dane państwo

jako ogólnie bezpieczne, lecz ma znaczenie na późniejszych etapach postępowania administracyjnego. Jest to przesłanka stanowiąca o ważności albo aktu indywidualnego, na mocy którego konkretny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został uznany za niedopuszczalny na podstawie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", albo wykonania decyzji o wykonaniu takiego aktu. Zdaniem tychże członków składu sądu odsyłającego skargę o stwierdzenie nieważności drugiego wspólnego rozporządzenia ministerialnego należałoby zatem oddalić jako bezzasadną.

20. W tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu, Grecja) 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 praw podstawowych Unii Europejskiej 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) Przepis ten 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«?".

IV. Postępowanie przed Trybunałem

21. Sąd odsyłający wniósł o rozpatrzenie przedmiotowej sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W dniu 31 marca 2023 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędzi sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględnić tego wniosku.

22. Skarżące w postępowaniu głównym, rządy grecki, czeski, niemiecki, cypryjski, węgierski i niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie.

23. Na rozprawie w dniu 14 marca 2024 r. skarżące w postępowaniu głównym, rząd grecki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi ustne.

V. Analiza

A. Uwagi wstępne

24. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy przepisy art. 38 dyrektywy 2013/32 stoją na przeszkodzie uznaniu przez państwo członkowskie, w drodze aktu o charakterze generalnym, państwa trzeciego za „bezpieczny kraj trzeci", jeżeli przed tym uznaniem owo państwo, pomimo zaciągniętego przez nie zobowiązania prawnego, postanowiło de facto zawiesić readmisję na swoje terytorium osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

25. Poprzez pytania prejudycjalne drugie i trzecie, sformułowane alternatywnie w stosunku do pytania pierwszego, sąd ten dąży do ustalenia, czy przyjęcie indywidualnego aktu uznającego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny na podstawie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego jest uzależnione od przyjęcia lub readmisji wnioskodawcy na terytorium tego państwa, czy też przesłankę tę należy weryfikować jedynie w momencie wykonywania tej decyzji.

26. Tymczasem należy zauważyć, że wspomniany sąd rozpoznaje jedynie skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności uregulowania krajowego, na mocy którego Turcję wpisano do krajowego wykazu bezpiecznych krajów trzecich, wobec czego postępowanie główne nie dotyczy ważności wydanych na podstawie art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 indywidualnych decyzji o niedopuszczalności. Z tego punktu widzenia można by uznać, że odpowiedź, jakiej Trybunał udzieli na pierwsze pytanie prejudycjalne, jest wystarczająca, aby umożliwić sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym [6], i że pytania prejudycjalne drugie i trzecie są niedopuszczalne.

27. W związku z tym należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu [7].

28. W rozpatrywanym przypadku z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający zmierza do ustalenia, w bardziej podstawowym wymiarze, skutków prawnych związanych z odmową przez państwo trzecie, określone jako ogólnie bezpieczne, wjazdu na jego terytorium osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z tego punktu widzenia sąd ten pragnąłby ustalić moment, w którym tę odmowę należy wziąć pod uwagę, i przewiduje w tym względzie trzy etapy, a mianowicie: ten, w którym następuje uznanie, w drodze aktu o charakterze generalnym, kraju trzeciego za bezpieczny, ten, w którym następuje wydanie decyzji indywidualnej o niedopuszczalności na podstawie tej koncepcji, oraz ten, w którym następuje wykonanie tej decyzji.

[6] W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zadaniem Trybunału nie jest formułowanie opinii doradczych w przedmiocie zagadnień ogólnych lub hipotetycznych. Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 października 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie ofiary handlu ludźmi) (C-66/21, EU:C:2022:809, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

[7] Wyrok z dnia 18 stycznia 2024 r., Hewlett Packard Development Company (C-367/21, EU:C:2024:61, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

29. W świetle tych wątpliwości sąd odsyłający musi, w celu rozstrzygnięcia z pełną świadomością zawisłego przed nim sporu, dysponować wszystkimi elementami wykładni art. 38 dyrektywy 2013/32, które umożliwią mu precyzyjne określenie skutków odmowy przez dane państwo trzecie oraz etapu procedury, na którym należy tę odmowę uwzględnić.

30. Mając na względzie ten wymóg, wydaje się, że konieczność udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi wymaga nie tylko analizy pierwszego pytania prejudycjalnego, dotyczącego ważności aktu o charakterze generalnym, lecz również, w sytuacji gdy prawo Unii nie stoi na przeszkodzie przyjęciu takiego aktu, pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego, które dotyczą aktu indywidualnego przyjętego na podstawie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

31. Na wstępie pragnę podkreślić, że w przedstawionej przeze mnie opinii w sprawach połączonych Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [8] podniosłem, że *brak pewności* co do przyjęcia lub readmisji do bezpiecznego kraju trzeciego nie stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji o niedopuszczalności opartej na przepisie art. 38 dyrektywy 2013/32 i że wjazd do tego państwa podlega badaniu dopiero w chwili wykonania tej decyzji.

32. W pierwszej kolejności należy jednak zauważyć, że w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał nie wypowiedział się w przedmiocie wykładni przepisów tego artykułu dotyczących przyjmowania i readmisji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej z tego względu, że pytania sądu odsyłającego dotyczące tej kwestii nie były dopuszczalne [9].

33. Następnie, z informacji przekazanych przez sąd odsyłający oraz z wyjaśnień przedstawionych przez rząd grecki na rozprawie wynika, że wykonywanie decyzji o niedopuszczalności opartych na uznaniu Turcji za kraj ogólnie bezpieczny spotyka się – począwszy od marca 2020 r. – z generalną i bezwzględną odmową dokonywania przez to państwo, przez czas nieokreślony i bez przewidywalnej perspektywy zmiany tego stanowiska, readmisji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej [10]. Tymczasem wydaje się, że okoliczność ta, w zakresie, w jakim wyklucza ab initio wjazd wnioskodawcy na terytorium państwa uznanego za ogólnie bezpieczne, skłania mnie do porzucenia analizy, którą poprzednio zaproponowałem Trybunałowi.

34. Moim zdaniem jednak sama ta okoliczność nie może wywoływać skutku *prawnego* polegającego na zakwestionowaniu uznania danego państwa za ogólnie bezpieczne. Z brzmienia i ze struktury art. 38 dyrektywy 2013/32 wynika bowiem, że wymóg dotyczący przyjęcia lub readmisji osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie stanowi warunku ważności takiego aktu. Zaproponuję zatem, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej (sekcja 1).

[8] Opinia C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, pkt 111–114, 127.

[9] Wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 172).

[10] Stanowisko rządu tureckiego zostało przedstawione w szóstym sprawozdaniu rocznym w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji [COM(2022) 243 final]. W tym skierowanym do Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego komunikacie Komisja wskazuje w szczególności: „Responding to repeated requests from the Greek authorities and the [Commission] regarding the resumption of return operations, [the Republic of Türkiye] has stated that no return operation would take place unless the alleged pushbacks along the Turkish-Greek border stop and [the Hellenic Republic] revokes its decision to consider [the Republic of Türkiye] a Safe Third Country" („Odpowiadając na wielokrotne wnioski ze strony władz greckich i Komisji Europejskiej dotyczące wznowienia operacji powrotowych, Republika Turcji stwierdziła, że operacje powrotowe nie zostaną przeprowadzone, dopóki nie ustaną domniemane akty zawracania na granicy turecko-greckiej, a Republika Grecka nie cofnie swojej decyzji o uznaniu Republiki Turcji za bezpieczny kraj trzeci") (tłumaczenie nieoficjalne).

35. Z tych samych powodów uważam natomiast, że artykuł ten stoi na przeszkodzie możliwości wydania przez właściwe organy państwa członkowskiego indywidualnej decyzji o niedopuszczalności opartej na koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", w przypadku gdy dokonując indywidualnej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, organy te *upewniły się*, że wnioskodawca nie zostanie przyjęty lub nie będzie podlegał readmisji do tego państwa (sekcja 2).

1. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

36. W art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 w sposób wyczerpujący wyliczono sytuacje, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny [11]. Wśród tych podstaw w lit. c) tego artykułu przewidziano możliwość uznania przez państwo członkowskie wniosku za niedopuszczalny, jeżeli państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za „bezpieczny kraj trzeci" zgodnie z art. 38 tej dyrektywy.

37. W wyroku z dnia 19 marca 2020 r. Trybunał uściślił, że stosowanie pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego" jest uzależnione od przestrzegania warunków przewidzianych w art. 33 ust. 1–4 tej dyrektywy [12]. Jak wskazał rzecznik generalny M. Bobek, warunki te można zasadniczo zakwalifikować jako *zasady*, *przepisy* i *gwarancje* [13].

38. Po pierwsze, na podstawie art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie mogą stosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego jedynie w przypadku, gdy właściwe organy upewniły się, że w danym państwie trzecim przestrzegane są następujące zasady, wymienione w lit. a)–e) tego ustępu: a) życie i wolność osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych; b) nie zachodzi ryzyko doznania przez wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową poważnej krzywdy określonej w dyrektywie 2011/95/UE [14]; c) zgodnie z konwencją genewską [15] przestrzegana jest zasada non-refoulement; d) zgodnie z prawem międzynarodowym zakazane jest stosowanie środków wydalania, gdy są one sprzeczne z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, oraz e) wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową ma możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską.

39. Po drugie, przepisy te zostały określone w art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32. W tym względzie stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego podlega przepisom ustanowionym w prawie krajowym. Przepisy te obejmują w szczególności: a) przepisy wymagające istnienia związku między osobą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej a danym państwem trzecim

[11] 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).

[12] Wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 36). Ponadto należy podkreślić, iż umowa o readmisji UE–Turcja określa warunki, w których niektóre kategorie migrantów mogą podlegać readmisji na terytorium Turcji. Umowa ta ustanawia jedynie ogólne ramy prawne, odrębne od uregulowanych w dyrektywie 2013/32 wspólnych norm proceduralnych przewidzianych dla udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Wynika z tego, że umowa ta nie ma wpływu na stosowanie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", które zależy wyłącznie od spełnienia warunków przewidzianych w art. 33 ust. 1–4 dyrektywy 2013/32.

[13] Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, pkt 42).

[14] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

[15] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 137, nr 2545 (1954)].

w takim stopniu, że powrót owej osoby do tego państwa byłby rozsądny z punktu widzenia tego państwa; b) przepisy 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 udzielenie ochrony międzynarodowej; c) przepisy zezwalające, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej i zezwalające w tym kontekście temu wnioskodawcy na odwołanie się zarówno od zastosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" w odniesieniu do jego szczególnej sytuacji, jak i na podważenie istnienia związku między nim a tymże państwem.

40. Wreszcie, w odniesieniu do tych gwarancji i oprócz tej możliwości odwołania się, art. 38 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nakłada na państwa członkowskie, które wykonują decyzję opartą wyłącznie na koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, obowiązek odpowiedniego informowania wnioskodawcy oraz wydania mu dokumentu informującego organy państwa trzeciego, w języku tego państwa, że wniosek nie został rozpatrzony merytorycznie. Ponadto art. 38 ust. 4 tej dyrektywy przewiduje, że w przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy 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.

41. Wydaje się, że z brzmienia i struktury art. 38 dyrektywy 2013/32 można wyprowadzić dwa wnioski.

42. W pierwszej kolejności nie można mieć raczej wątpliwości, że przepisy tego artykułu zezwalają państwu członkowskiemu na uznanie danego państwa za „bezpieczny kraj trzeci" w drodze aktu o charakterze generalnym. W tym względzie pragnę zauważyć, że metodologia, do której odnosi się art. 38 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy, obejmuje wyraźnie „rozważenie w poszczególnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, *lub uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uznawanych za bezpieczne*" [16].

43. W podobnym duchu art. 38 ust. 2 lit. c) wspomnianej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów zezwalających wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" *na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji*, z czego wynika, że badanie indywidualnej sytuacji danej osoby może wpisywać się w ramy uprzednio przyjętego przez państwo członkowskie aktu o charakterze generalnym.

44. Za przyjęciem takiej wykładni przemawia ponadto brzmienie motywu 44 dyrektywy 2013/32, który dotyczy ustanowienia „wspólnych zasad, według których państwa członkowskie uznają lub określają państwa trzecie jako bezpieczne". Motyw 46 tej dyrektywy jeszcze wyraźniej uściśla, że „w przypadku gdy państwa członkowskie […] uznają kraje za bezpieczne, przyjmując w tym celu wykazy", powinny one opierać się na odpowiednich informacjach i danych [17].

45. W drugiej kolejności uważam, że ważność aktu o charakterze generalnym wskazującego państwo trzecie jako bezpieczne nie jest uzależniona od wymogu dotyczącego przyjęcia lub readmisji osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[16] Wyróżnienie własne.

[17] Należy zauważyć, że rozporządzenie 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 z 22.5.2024) w art. 60 i 64 przewiduje wyraźnie możliwość uznania państwa trzeciego za bezpieczny kraj trzeci zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie krajowym

46. W tym względzie konieczne wydaje się rozróżnienie między z jednej strony wymogami niezbędnymi do *zastosowania* wobec konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", które zakładają przestrzeganie warunków przewidzianych w art. 38 ust. 1–4 dyrektywy 2013/32, a z drugiej strony warunkami niezbędnymi do *uznania* państwa trzeciego za ogólnie bezpieczne dla wszystkich wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej lub dla niektórych ich kategorii. Moim zdaniem owo rozróżnienie wynika z samej struktury tego artykułu, która wymaga rozróżnienia kilku etapów.

47. W tym względzie, w celu upewnienia się, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie traktowana w danym państwie trzecim zgodnie z zasadami wymienionymi w art. 38 ust. 1 tej dyrektywy, państwa członkowskie muszą – w ramach metodologii, która musi zostać określona przez prawo krajowe na podstawie lit. b) ust. 2 tego artykułu – dokonać analizy sytuacji w danym państwie. Jak to wynika z brzmienia motywu 46 omawianej dyrektywy, weryfikacja tych standardów nie może opierać się jedynie na formalnym zbadaniu danego sytemu prawnego, lecz musi również bazować na aktualnej i konkretnej analizie faktycznego stosowania przez to państwo zasad wymienionych w tymże artykule [18].

48. Nie zaprzeczam, że w świetle tego wymogu skuteczność przyjęcia lub readmisji konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej odgrywa zasadniczą rolę w zakresie, w jakim osoba ta może być traktowana zgodnie z zasadami wymienionymi w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32 tylko wtedy, gdy zezwoli się na jej wjazd do danego państwa trzeciego. Uważam jednak, że weryfikacja wymagana na tym etapie dotyczy pewności, iż wnioskodawca będzie traktowany zgodnie z tymi zasadami w sytuacji, gdyby jego wjazd na terytorium państwa trzeciego został *później* potwierdzony.

49. Należy bowiem stwierdzić, że wjazd wnioskodawcy do państwa trzeciego jako taki nie jest wymieniony wśród zasad wskazanych w tym artykule i jest uwzględniany jedynie przy analizie indywidualnej sytuacji osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Moim zdaniem za przyjęciem takiej wykładni przemawia analiza pozostałych przepisów art. 38 dyrektywy 2013/32.

50. Po pierwsze, art. 38 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przepisów krajowych dotyczących istnienia związku między konkretnym wnioskodawcą a danym państwem trzecim, takiego, że udanie się wnioskodawcy do tego państwa byłoby rozsądne z jego punktu widzenia. Logicznie rzecz ujmując, indywidualna ocena związku mogącego uzasadnić wjazd osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej do danego państwa może zostać dokonana dopiero po upewnieniu się przez państwo członkowskie, zgodnie z metodologią uznawania określoną w prawie krajowym, że zostały spełnione kumulatywne przesłanki przewidziane w ust. 1 tej dyrektywy, które są niezbędne do uznania tego państwa za ogólnie bezpieczne.

51. Po drugie, art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32 przewiduje skutki odmowy przez państwo trzecie wjazdu konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Taka sytuacja odpowiada zatem etapowi, na którym pomimo istnienia okoliczności wskazujących, że wnioskodawca zostanie przyjęty lub będzie podlegał readmisji do bezpiecznego kraju trzeciego, odmowa przez owo państwo wjazdu tegoż wnioskodawcy na terytorium tego państwa stoi na przeszkodzie wykonaniu tej decyzji. W takim przypadku państwo członkowskie musi zapewnić

[18] Zobacz również HCR, UNHCR Statement on safe country concepts and the right to an effective remedy in admissibility procedures, wrzesień 2019.

wnioskodawcy dostęp do procedury, w której jego wniosek zostanie rozpatrzony zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami przewidzianymi w tej dyrektywie. Wynika z tego, że skuteczność przyjęcia lub readmisji nie stanowi elementu koniecznego dla zakwalifikowania „bezpiecznego kraju trzeciego", lecz jedynie przesłankę podlegającą weryfikacji w momencie wykonania, niezbędną do zastosowania tej koncepcji w stosunku do konkretnego wnioskodawcy.

52. Za przyjęciem takiej wykładni przemawia analiza przepisów dotyczących koncepcji „kraju pierwszego azylu", która zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2013/32 stanowi podstawę niedopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym względzie z art. 35 ust. 1 tej dyrektywy wynika, że koncepcja ta ma zastosowanie, jeżeli wnioskodawca został już uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony lub w inny sposób korzysta w nim z wystarczającej ochrony, w tym z zasady non-refoulement, pod warunkiem że podlega on readmisji.

53. Koncepcje „kraju pierwszego azylu" i „bezpiecznego kraju trzeciego" mają zatem wspólną cechę polegającą na uzależnieniu ich zastosowania od przyjęcia lub readmisji osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z brzmienia art. 35 dyrektywy 2013/32 wynika jednak, że przesłankę tę należy badać ab initio, wobec czego nie można przyjąć kwalifikacji „kraju pierwszego azylu" bez przyjęcia lub readmisji wnioskodawcy. Jednocześnie z art. 38 tej dyrektywy, który odnosi się do potwierdzonego wjazdu wnioskodawcy wyłącznie w swoim ust. 4, wynika, że skuteczne przyjęcie lub readmisja wnioskodawców nie są jednymi ze wstępnych warunków uznania państwa za ogólnie bezpieczne i muszą być badane jedynie na etapie indywidualnego rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

54. Z całości powyższych rozważań wnioskuję, że okoliczność, iż państwo de facto i w sposób uogólniony sprzeciwia się readmisji wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na swoje terytorium, nie stoi na przeszkodzie przyjęciu przez państwo członkowskie uregulowania krajowego uznającego to państwo za ogólnie bezpieczne.

55. Rozwiązanie, którego przyjęcie proponuję Trybunałowi, wiąże się z ustaleniem – do czego zachęcają pytania prejudycjalne drugie i trzecie – w jakim zakresie i na jakim etapie postępowania wszczętego na wniosek konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej musi być wzięta pod uwagę odmowa danego państwa trzeciego.

2. W przedmiocie pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego

56. Poprzez pytania drugie i trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy mająca charakter generalny i bezwzględny odmowa państwa trzeciego uznanego za ogólnie bezpieczne stoi na przeszkodzie przyjęciu indywidualnego aktu uznającego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. c) i art. 38 dyrektywy 2013/32, czy też przesłankę dotyczącą przyjęcia lub readmisji należy badać jedynie w chwili wykonywania tego aktu.

57. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy podkreślić, że w przypadku zastosowania wobec konkretnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" badanie przesłanki dotyczącej przyjęcia lub readmisji tej osoby należy co do zasady przeprowadzać na dwóch etapach: pierwszym dotyczącym wydania decyzji o niedopuszczalności i drugim dotyczącym jej wykonania.

58. W odniesieniu do pierwszego z tych etapów z art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 wynika, że oparta na koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego decyzja o niedopuszczalności może zostać wydana wyłącznie w ramach przepisów krajowych wymagających istnienia związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, *na podstawie którego to wniosku udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby*. Ponadto motyw 44 tej dyrektywy, który jest poświęcony tej koncepcji, zwalnia państwa członkowskie z ciążącego na nich obowiązku rozpatrywania pod względem merytorycznym wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wyłącznie pod warunkiem, „że zachodzą okoliczności wskazujące, że wnioskodawca zostanie przyjęty lub będzie podlegał readmisji do tego państwa". Z przepisów tych wyraźnie wynika zatem, że wydanie decyzji odrzucającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej wskutek zastosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" zakłada, że przyjęcie lub readmisja wnioskodawcy do tego państwa mają charakter prawdopodobny, a przynajmniej wiarygodny.

59. Dopiero po tym pierwszym etapie państwa członkowskie muszą badać skuteczność przyjęcia lub readmisji wnioskodawcy. Jeżeli okaże się, że pomimo istnienia wyżej wymienionego prawdopodobieństwa dane państwo trzecie nie zezwala na wjazd wnioskodawcy na swoje terytorium, to państwa członkowskie nie mogą wykonać decyzji o niedopuszczalności i muszą, zgodnie z art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32, zapewnić tej osobie dostęp do procedury w celu rozpatrzenia jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

60. W konsekwencji, w przypadku gdy państwa członkowskie już na pierwszym etapie upewniły się, że wnioskodawca nie będzie mógł się udać do „bezpiecznego kraju trzeciego", weryfikacja skuteczności przyjęcia lub readmisji dokonana podczas drugiego z etapów jest bezprzedmiotowa. W takiej sytuacji uważam, że z uwagi na stwierdzony już na pierwszym etapie brak możliwości przyjęcia lub readmisji osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej państwa członkowskie nie mogą wydać wobec tej osoby decyzji o niedopuszczalności opartej na koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego".

61. Moim zdaniem wniosku tego nie może podważyć okoliczność, iż dane państwo zostało uprzednio uznane na mocy uregulowania krajowego za ogólnie bezpieczne. Uznanie to, które jest wyłącznie uzależnione od pewności co do przestrzegania zasad wymienionych w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32, nie zależy bowiem od stwierdzenia istnienia okoliczności wskazujących, że konkretny wnioskodawca zostanie przyjęty lub będzie podlegał readmisji do tego państwa.

62. Ponadto tę analizę wydają się potwierdzać dwa elementy.

63. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 18 dyrektywy 2013/32 „[p]odejmowanie 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"[19]. Uważam jednak, że w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym czekanie do momentu wykonania decyzji odrzucającej wniosek jako niedopuszczalny, aby wyciągnąć wnioski z faktu, który był znany od chwili rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, byłoby sprzeczne z wynikającym z tego artykułu obowiązkiem szybkości działania.

[19] Obowiązek ten został w szczególności skonkretyzowany w art. 31 ust. 2 dyrektywy 2013/32, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia.

64. W drugiej kolejności rozwiązanie to zostało przejęte wprost przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu (UE) 2024/1348 [20]. Z motywu 53 i art. 38 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia wynika bowiem, że właściwe organy państwa członkowskiego nie mogą odrzucić wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z uwagi na okoliczność, że dane państwo zostało uznane za „bezpieczny kraj trzeci", w przypadku gdy na etapie badania dopuszczalności jest jasne, że wnioskodawca nie zostanie przyjęty lub nie będzie podlegał readmisji do tego państwa.

65. Na tym etapie mojego wywodu istotne wydaje się przedstawienie, na podstawie informacji dostarczonych na rozprawie przez rząd grecki, procedury stosowanej przez organy tego państwa, ponieważ ilustruje ona trudności powodowane przez utrwaloną praktykę polegającą na czekaniu na chwilę wykonania decyzji o niedopuszczalności, pomimo że jest już pewne, iż osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie zostanie wpuszczona do danego państwa trzeciego ze względu na uogólnione zawieszenie readmisji.

66. Procedura ta w uproszczeniu może zostać opisana w następujący sposób. W pierwszej kolejności organy greckie wydają decyzję o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, że na podstawie aktu o charakterze generalnym Turcja została uznana za bezpieczny kraj trzeci dla niektórych kategorii wnioskodawców.

67. Następnie, na etapie wykonania tej decyzji, Grecja zwraca się do Turcji w celu uzyskania informacji, czy ta jest skłonna zezwolić wnioskodawcy na wjazd na jej terytorium. Ponieważ organy tureckie odmawiają odpowiedzi na wszystkie wnioski przedstawione w ten sposób, organy greckie czekają, aż upłynie pewien czas, który na rozprawie został określony jako „rozsądny" [21], aby stwierdzić, że readmisja wnioskodawcy nie jest możliwa.

68. Wreszcie rząd grecki wskazał, że, po dokonaniu takiego ustalenia, na zainteresowanym spoczywa obowiązek złożenia nowego wniosku w tym zakresie, ponieważ zgodnie z ustawodawstwem greckim właściwe organy nie mają obowiązku podjęcia z urzędu rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [22].

69. Zaprezentowana procedura skłania mnie do poczynienia dodatkowych uwag mogących potwierdzić słuszność mojej analizy, dotyczących zakresu nałożonego na państwa członkowskie obowiązku rozpatrywania pod względem merytorycznym wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w sytuacji, gdy wnioskodawca nie jest uprawniony do wjazdu na terytorium bezpiecznego państwa trzeciego.

[20] Rozporządzenie 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. Nowe rozporządzenie, zgodnie z art. 79 ust. 3, ma zastosowanie do procedury przyznawania ochrony międzynarodowej w odniesieniu do wniosków złożonych od dnia 12 czerwca 2026 r., podczas gdy wnioski o ochronę międzynarodową złożone przed tą datą nadal podlegają przepisom dyrektywy 2013/32.

[21] Pragnę zauważyć, że niezależnie od tego określenia rząd grecki na rozprawie wskazał, że termin ten odpowiada kilku miesiącom, przy czym nie mógł on przekazać bardziej szczegółowych informacji na temat dokładnego czasu jego trwania. W każdym razie uważam, że taki termin ma charakter czysto sztuczny w sytuacji, gdy jest pewne, że wnioskodawca nie będzie podlegał readmisji na terytorium tureckie. Moim zdaniem takie stwierdzenie stanowi o nieprzestrzeganiu nałożonego przez dyrektywę 2013/32 obowiązku szybkości postępowania.

[22] Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez rząd grecki ów nowy wniosek należy uznać za dopuszczalny i w konsekwencji rozpatrzyć go pod względem merytorycznym. Obowiązek ten wydaje się wynikać z art. 86 ust. 5 greckiej ustawy o ochronie międzynarodowej, zgodnie z którym „[w] przypadku gdy powyższe państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, jego wniosek podlega rozpatrzeniu pod względem merytorycznym przez organy właściwe do wydania decyzji".

70. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 „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", przy czym ostateczna decyzja została zdefiniowana w art. 2 lit. e) tej dyrektywy jako „decyzj[a], w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy [dyrektywy 2011/95] […]". Wynika z tego, jak podnosiłem w opinii przedstawionej przeze mnie w sprawach połączonych Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[23], że migrant traci status wnioskodawcy dopiero w chwili wydania decyzji wykluczającej nadanie statusu uchodźcy lub osoby wymagającej ochrony uzupełniającej lub, innymi słowy, rozstrzygnięcia co do istoty.

71. Tymczasem celem stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" jest umożliwienie organom państwa członkowskiego przekazania odpowiedzialności związanej z rozpatrzeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej innemu państwu, co do którego istnieje pewność, że będzie ono traktować migranta zgodnie z zasadami wymienionymi w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32. Z tego punktu widzenia koncepcja ta gwarantuje zainteresowanemu, że jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie rozpatrzony pod względem merytorycznym albo w państwie członkowskim, w którym złożył on swój wniosek, albo, w przypadku skutecznego przyjęcia lub skutecznej readmisji, w danym państwie trzecim.

72. Wydaje się, że na podstawie tych elementów można wyróżnić dwie sytuacje.

73. Pierwszą z nich jest ta, w której państwo członkowskie, po uznaniu, że zachodzą okoliczności wskazujące, iż wnioskodawca uda się do państwa zakwalifikowanego jako „bezpieczny kraj trzeci", wydaje decyzję o niedopuszczalności. Jeżeli na etapie wykonania tej decyzji okaże się, że owo państwo nie zezwala tej osobie na wjazd na swoje terytorium, osoba ta zachowuje swój status wnioskodawcy, skutkiem czego państwo członkowskie musi podjąć z urzędu rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

74. Druga z tych sytuacji odpowiada tej ze sporu w postępowaniu głównym. W takim przypadku państwo członkowskie musi, bez możliwości wydania decyzji o niedopuszczalności na podstawie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego", rozpatrzyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej[24].

75. Uwzględniając całość powyższych wywodów, proponuję, aby Trybunał uznał, że w sytuacji gdy państwo członkowskie upewniło się – na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – iż wnioskodawca nie będzie uprawniony do udania się na terytorium państwa uznanego za ogólnie bezpieczne, art. 38 dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji o niedopuszczalności opartej na koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego".

[23] Opinia C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, pkt 118.

[24] Moim zdaniem z wyjątkiem przypadków korzystniejszych przepisów krajowych nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo członkowskie, które rozpatruje wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, powołało się na inną z podstaw niedopuszczalności wymienionych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

VI. Wnioski

76. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja) odpowiedzieć następująco:

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

należy interpretować w ten sposób, że:

– nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu wskazującemu państwo trzecie jako ogólnie bezpieczne dla niektórych kategorii osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, chociaż, pomimo ciążącego na nim obowiązku prawnego, państwo to zawiesiło przyjmowanie i readmisję tych wnioskodawców w sposób ogólny i bez przewidywalnej perspektywy zmiany tego stanowiska;

– stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu wydanie decyzji uznającej, na podstawie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”, wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, pomimo że na etapie rozpatrywania tego wniosku państwo członkowskie upewniło się, iż dane państwo trzecie nie zezwoli wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium.