Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
13 päivänä kesäkuuta 2024[1]

Asia C-134/23

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Symvoulio tis Epikrateias (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka))

Ennakkoratkaisupyyntö – Kansainvälisen suojelun myöntäminen tai poistaminen – Direktiivi 2013/32 EU – 38 artikla – Turvallisen kolmannen maan käsite – Turkin luokittelu turvalliseksi kolmanneksi maaksi – Euroopan unionin ja Turkin välinen sopimus luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta – Kansainvälistä suojelua hakevien takaisinoton tosiasiallinen keskeyttäminen

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa Symvoulio tis Epikrateias (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön direktiivin 2013/32/EU[2] 38 artiklan tulkinnasta.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kolme ennakkoratkaisukysymystä on esitetty sellaisen kansallisen lainsäädännön kumoamista koskevan kanteen yhteydessä, jossa Turkki määritellään yleisesti turvalliseksi maaksi tietyille kansainvälistä suojelua hakevien ryhmille, vaikka se on Euroopan unionin kanssa tehdystä takaisinottosopimuksesta huolimatta yleisesti keskeyttänyt näiden hakijoiden takaisinoton alueelleen ja vaikka ei ole ennakoitavissa olevia mahdollisuuksia muuttaa tätä kantaa.

3. Nyt käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden selventää yhtäältä yleisesti turvalliseksi maaksi määrittämisen edellytysten ja turvallisen kolmannen maan käsitteen tiettyyn kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön soveltamisen välistä yhteyttä ja toisaalta direktiivin 2013/32 38 artiklassa säädetyn hakijan maahan ottamista tai takaisin maahan ottamista koskevan vaatimuksen ulottuvuutta.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionin ja Turkin välinen takaisinottosopimus

4. Euroopan unioni ja Turkin tasavalta tekivät 16.12.2013 sopimuksen luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta (jäljempänä EU:n ja Turkin välinen takaisinottosopimus).[3] Sopimus ratifioitiin unionin puolesta 14.4.2014 tehdyllä neuvoston päätöksellä.[4]

5. EU:n ja Turkin välisen takaisinottosopimuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Turkki ottaa takaisin jäsenvaltion pyynnöstä ja edellyttämättä jäsenvaltiolta muita kuin tässä sopimuksessa tarkoitettuja muodollisuuksia kaikki kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, jotka eivät ole täyttäneet tai eivät enää täytä maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella, jos 10 artiklan perusteella todetaan, että

– –

c) kyseiset henkilöt ovat saapuneet laittomasti suoraan jäsenvaltioiden alueelle oleskeltuaan Turkin alueella tai kuljettuaan sen kautta.

2. Tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettua takaisinottovelvollisuutta ei sovelleta, jos

– –”

6. EU:n ja Turkin välisen takaisinottosopimuksen 4 artiklassa vahvistettua velvoitetta sovelletaan 23.3.2016 tehdyn neuvoston päätöksen (EU) 2016/551[5] nojalla 1.6.2016 alkaen.

2. Direktiivi 2013/32

7. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä ovat direktiivin 2013/32 31, 33, 35 ja 38 artikla.

[3] EUVL 2014, L 134, s. 3, oikaisu EUVL 2014, L 331, s. 40.

[4] EUVL 2014, L 134, s. 1.

[5] Päätös takaisinoton sekakomiteassa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta takaisinoton sekakomitean päätökseen täytäntöönpanojärjestelyistä, joita EU:n ja Turkin välisen takaisinottosopimuksen 4 ja 6 artiklan soveltaminen 1 päivästä kesäkuuta 2016 alkaen edellyttää (EUVL 2016, L 95, s. 9).

B Kreikan oikeus

1. Kansainvälisestä suojelusta annettu Kreikan laki

8. Direktiivi 2013/32 on saatettu osaksi Kreikan oikeutta kansainvälisestä suojelusta ja muista säännöksistä annetulla lailla, sellaisena kuin se on muutettuna (Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, sellaisena kuin se on muutettuna lailla Nomos 4686/2020, FEK A' 169/01.11.2019 ja FEK A' 96/12.05.2020; jäljempänä kansainvälisestä suojelusta annettu Kreikan laki).

9. Kansainvälisestä suojelusta annetun Kreikan lain 86 §:n sanamuoto on seuraava:

"1. Tiettyä maata voidaan pitää tietyn hakijan kannalta turvallisena kolmantena maana, jos seuraavat perusteet täyttyvät kumulatiivisesti:

a) hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi

b) kyseinen maa noudattaa Geneven yleissopimuksen mukaista palauttamiskiellon periaatetta

c) tämän lain 15 §:ssä määritellyn vakavan haitan vaaraa hakijalle ei ole

d) kyseinen maa kieltää kansainvälisen oikeuden mukaisesti henkilön poistamisen maahan, jossa tämä olisi vaarassa joutua kidutuksen tai julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistusten kohteeksi

e) on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua ja

f) hakijan ja kyseisen kolmannen maan välillä on yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan. Hakijan kulkemisen kolmannen maan kautta – – voidaan katsoa muodostavan sellaisen yhteyden hakijan ja kolmannen maan välille, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista siirtyä tähän maahan.

2. Edellä mainittujen edellytysten täyttymistä on tarkasteltava tapauskohtaisesti ja kunkin hakijan osalta erikseen, paitsi jos kolmas maa on määritetty yleisesti turvalliseksi ja sisällytetty turvallisten kolmansien maiden kansalliseen luetteloon. Jos näin on, kansainvälistä suojelua hakeva voi riitauttaa turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen sillä perusteella, ettei kyseinen kolmas maa ole turvallinen hakijan omissa erityisolosuhteissa.

3. Kansalaisten suojelusta vastaavan ministerin ja ulkoasiainministerin turvapaikkayksikön johtajan ehdotuksesta tekemässä ministeriöiden yhteisessä päätöksessä arvioidaan, mitkä kolmannet maat määritetään tässä artiklassa tarkoitetulla tavalla turvallisiksi tiettyjen turvapaikanhakijaryhmien osalta niiden (muun muassa rotuun ja uskontoon liittyvien) erityispiirteiden perusteella kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä varten. Edellä mainitun ministeriöiden yhteisen päätöksen tekemisessä huomioon otettavien seikkojen (kolmannen maan sisäisen lakisääteisen järjestelmän, kahdenvälisten tai monenvälisten kansainvälisten sopimusten tai kolmannen maan ja Euroopan unionin välillä tehtyjen sopimusten sekä kansallisen käytännön) on oltava ajan tasalla ja peräisin luotettavista tietolähteistä, erityisesti virallisista diplomaattilähteistä Kreikassa ja ulkomailla, Euroopan turvapaikka-asioiden

tukivirastosta, muiden jäsenvaltioiden turvallisten kolmansien maiden käsitteeseen liittyvästä lainsäädännöstä, Euroopan neuvostosta ja Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta. Tätä luetteloa on tarkastettava joka vuoden marraskuussa. Jos turvalliseksi kolmanneksi maaksi määritetyn maan ihmisoikeustilanteessa todetaan tapahtuneen merkittäviä muutoksia, määrittelyä tarkastellaan uudelleen mahdollisimman pian ja ennen edellisessä virkkeessä tarkoitetun vuosittaisen määräajan päättymistä. Kaikki määrittämistä koskevat päätökset on annettava tiedoksi Euroopan komissiolle.

– –

5. Jos edellä mainittu kolmas maa ei salli hakijan saapumista alueelleen, toimivaltaisten viranomaisten on tutkittava hakemus asiasisällön osalta.

– –”

2. Ministeriöiden yhteiset päätökset

10. Kansainvälisestä suojelusta annetun Kreikan lain 86 §:ssä säädetyn valtuutuksen nojalla hyväksyttiin ministeriöiden yhteinen päätös 42799/2021, jonka otsikkona on ”Turvallisiksi määritettyjen kolmansien maiden arviointi ja kansallisen luettelon laatiminen lain 4636/2019 86 §:n mukaisesti” (Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021, jonka otsikkona on ”Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)”, FEK B 2425/7.6.2021; jäljempänä ensimmäinen ministeriöiden päätös) ja jossa säädetään, että Turkki on turvallinen kolmas maa sellaisille kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, joiden alkuperämaa on Syyria, Afganistan, Pakistan, Bangladesh tai Somalia.

11. Ensimmäinen ministeriöiden yhteinen päätös korvattiin ministeriöiden yhteisen päätöksen 42799/3.6.2021 muuttamisesta tehdyllä ministeriöiden yhteisellä päätöksellä 458568/15.12.2021, jonka otsikkona on ”Turvallisiksi määritettyjen kolmansien maiden arviointi ja kansallisen luettelon laatiminen lain 4636/2019 86 §:n mukaisesti” (Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021, jonka otsikkona on ”Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/3.6.2021 koinis ypourgikis apofasis Anaplirotis Ypourgos Exoterikon et Ypourgos 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), FEKB’ 5949/16.12.2021; jäljempänä toinen ministeriöiden päätös).

12. Toisessa ministeriöiden yhteisessä päätöksessä Turkki määritetään uudelleen turvalliseksi kolmanneksi maaksi kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, joiden alkuperämaa on Syyria, Afganistan, Pakistan, Bangladesh tai Somalia.

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Somateio ”Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” ja Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia ”Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (jäljempänä pääasian kantajat), jotka työskentelevät pakolaisten hyväksi, ovat nostaneet Symvoulio tis Epikrateiasissa (ylin hallintotuomioistuin) kanteen ensimmäisestä ministeriöiden päätöksestä ja sen jälkeen toisesta ministeriöiden päätöksestä sillä perusteella, että ne ovat kansainvälisestä suojelusta annetun Kreikan lain 86 §:n ja direktiivin 2013/32 38 artiklan vastaisia.

14. Pääasian kantajat väittävät yhtäältä, ettei mahdollisuutta ottaa kyseisissä päätöksissä tarkoitetut kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt takaisin Turkkiin ole taattu ”kansainvälisillä sopimuksilla”, ja toisaalta, ettei ole kohtuullisia näkymiä siitä, että kansainvälistä suojelua hakevien ottaminen takaisin kyseiseen kolmanteen maahan olisi mahdollista, koska Turkki on vuoden 2020 maaliskuusta ja Covid-19-pandemiasta lähtien jäädyttänyt takaisinotot alueelleen.

15. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että todettuaan, että ainoastaan toisesta ministeriöiden päätöksestä nostettu kumoamiskanne voitiin ottaa tutkittavaksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että siltä osin kuin pääasian kantajat väittivät, ettei Turkilla ole oikeudellista velvoitetta ottaa takaisin Kreikasta kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, tämä väite oli hylättävä. Kun otetaan huomioon EU:n ja Turkin välinen takaisinottosopimus, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että Turkki on sitoutunut tällaiseen oikeudelliseen velvoitteeseen.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä vastoin sitä, noudattaako Turkki tosiasiallisesti tätä velvollisuutta, kun otetaan huomioon se myös Kreikan viranomaisten myöntämä seikka, että kyseinen kolmas maa lakkasi vuoden 2020 maaliskuussa ilman, että tilanne voisi lähitulevaisuudessa muuttua, ottamasta takaisin alueelleen kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, joiden hakemusten osalta on turvallisen kolmannen maan käsitteen perusteella katsottu, ettei niitä voida ottaa tutkittavaksi Kreikassa.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tältä osin eri näkemyksiin, joita sen tuomarit ovat esittäneet tästä kysymyksestä.

18. Kyseisen tuomioistuimen jäsenten enemmistön mukaan mahdollisuus ottaa kansainvälistä suojelua hakeva takaisin asianomaiseen kolmanteen maahan on ennakkoedellytys sille, että kyseinen maa määritetään direktiivin 2013/32 38 artiklassa tarkoitetuksi turvalliseksi kolmanneksi maaksi, kun otetaan huomioon erityisesti sen johdanto-osan 18 perustelukappaleessa mainittu tavoite, joka ilmenee myös sen 31 artiklan 2 kohdasta ja joka on varmistaa, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään mahdollisimman nopeasti. Toisenlainen tulkinta vain pidentäisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyaikaa ja epävarmuutta hakijan oleskelusta maassa, jossa hän on tehnyt hakemuksensa, sulkematta pois sitä riskiä, että hänet palautetaan maahan, jossa häntä voitaisiin vainota, tai kansainvälisten suhteiden häiriintymisen mahdollisuutta. Tästä seuraa, ettei jäsenvaltio voi laatia kansallista luetteloa yleisesti turvallisista kolmansista maista, mihin sillä on oikeus direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan perusteella, jos kyseinen kolmas maa ei takaa, että se tosiasiallisesti noudattaa lakisääteistä velvoitettaan, johon se on sitoutunut. Näin ollen enemmistö ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenistä katsoo, että toisesta ministeriöiden yhteisestä päätöksestä nostettu kumoamiskanne on hyväksyttävä.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että sen muut jäsenet kannattavat direktiivin 2013/32 säännösten erilaista tulkintaa. Näiden jäsenten mukaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden takaisinoton tosiasiallista hyväksymistä koskevan edellytyksen tutkiminen ei koske sellaisen sääntelytoimen pätevyyttä, jolla maa todetaan yleisesti turvalliseksi, vaan se on suoritettava hallinnollisen menettelyn myöhemmissä vaiheissa. Kyseessä on edellytys, jolla säännellään joko sellaisen yksittäistapausta koskevan toimen pätevyyttä, jolla katsotaan turvallisen kolmannen maan käsitteen perusteella, että konkreettisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, tai tällaisen toimen täytäntöönpanoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon pätevyyttä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näiden jäsenten mukaan toista ministeriöiden yhteisestä päätöksestä nostettu kumoamiskanne on näin ollen hylättävä perusteettomana.

20. Tässä tilanteessa Symvoulio tis Epikrateias (ylin hallintotuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2013/32 38 artiklaa, tulkittuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan kanssa, tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa kansallinen säädös, jossa tiettyihin kansainvälistä suojelua hakevien ryhmiin kuuluvien hakijoiden osalta määritetään yleisesti turvalliseksi sellainen kolmas maa, jonka osalta vaikuttaa siltä, ettei se huolimatta sitoutumisestaan oikeudelliseen velvoitteeseen sallia kyseisten kansainvälistä suojelua hakevien ryhmien takaisinotto alueelleen ole pitkään aikaan (tässä tapauksessa yli 20 kuukauteen) sallinut takaisinottoa, eikä vaikuta siltä, että olisi tutkittu mahdollisuutta, että sen kanta asiaan voisi muuttua lähitulevaisuudessa?

2) Vai onko sitä tulkittava siten, että takaisinotto kolmanteen maahan ei ole kumulatiivinen edellytys sellaisen kansallisen säädöksen antamiselle, jolla kolmas maa määritetään yleisesti turvalliseksi tietyille kansainvälistä suojelua hakevien ryhmille, vaan että se on kumulatiivinen edellytys turvallisen kolmannen maan käsitteen perusteella tehtävälle kansainvälistä suojelua koskevan konkreettisen hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevalle päätökselle yksittäistapauksessa?

3) Vai onko sitä tulkittava siten, että se, otetaanko hakija takaisin turvalliseen kolmanteen maahan, on tarkistettava vasta päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä, jos päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä perustuu turvallisen kolmannen maan käsitteeseen?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyysi, että nyt käsiteltävä asia käsiteltäisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 31.3.2023 esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan, ettei pyyntöä ollut syytä hyväksyä.

22. Kirjallisia huomautuksia esittivät pääasian kantajat, Kreikan, Tšekin, Saksan, Kyproksen, Unkarin ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio.

23. Pääasian kantajat, Kreikan hallitus ja Euroopan komissio esittivät suullisia huomautuksia 14.3.2024 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

V Asian arviointi

A Alustavat toteamukset

24. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2013/32 38 artiklan säännökset esteenä sille, että jäsenvaltio määrittää yleisesti sovellettavalla toimella turvalliseksi kolmanneksi maaksi sellaisen kolmannen maan, joka ennen kyseistä määrittelyä on oikeudellisesta sitoumuksestaan huolimatta päättänyt keskeyttää kansainvälistä suojelua hakevien takaisinoton alueelleen.

25. Toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään, jotka kyseinen tuomioistuin esittää vaihtoehtoisina ensimmäiselle kysymykselle, se kysyy, onko se, että hakija otetaan kolmanteen maahan tai otetaan takaisin kolmanteen maahan, edellytys yksittäistapauksessa tehtävälle turvallisen kolmannen maan käsitteeseen perustuvalle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevalle päätökselle vai onko tämä edellytys tarkistettava vasta päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä.

26. On todettava, että kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu ainoastaan kumoamiskanne, joka koskee kansallista lainsäädäntöä, jossa Turkki on sisällytetty turvallisten kolmansien maiden kansalliseen luetteloon, joten pääasia ei koske direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan c alakohdan perusteella tehtyjen yksittäistapausta koskevien tutkimatta jättämistä koskevien päätösten pätevyyttä. Tältä kannalta voidaan katsoa, että unionin tuomioistuimen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen antama vastaus on riittävä, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista pääasian,[6] ja että toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta.

27. Tämän täsmennyksen jälkeen on muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välisessä SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian.[7]

28. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii perustavanlaatuisemmin niitä oikeudellisia seurauksia, joita liittyy siihen, että yleisesti turvalliseksi määritelty kolmas maa on evännyt kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden pääsyn alueelleen. Tätä varten kyseinen tuomioistuin haluaisi tietää, minä ajankohtana tämä kieltäytyminen on otettava huomioon, ja esittää tältä osin kolme vaihtoehtoista vaihetta eli vaiheen, jossa kolmas maa määritetään yleisesti sovellettavalla toimella turvalliseksi, vaiheen, jossa tehdään yksittäistapausta koskeva päätös tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta tämän käsitteen nojalla, ja vaiheen, jossa kyseinen päätös pannaan täytäntöön.

29. Tämän kysymyksen valossa on ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella, jotta se voi ratkaista käsiteltävänään olevan asian kaikista siihen vaikuttavista seikoista tietoisena, oltava käytettävissään direktiivin 2013/32 38 artiklan tulkintaa koskevat seikat, joiden perusteella se voi yksilöidä täsmällisesti asianomaisen kolmannen maan kieltäytymisen seuraukset ja menettelyn vaiheen, jossa kieltäytyminen on otettava huomioon.

30. Tämän vaatimuksen valossa vaikuttaa siltä, että tarve antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus edellyttää yleisesti sovellettavan toimen pätevyyttä koskevan ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun lisäksi siinä tapauksessa, ettei unionin oikeus ole esteenä tällaisen toimen antamiselle, sitä, että tarkastellaan myös toista ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat turvallisen kolmannen maan käsitteen nojalla toteutettua yksittäistapausta koskevaa toimea.

[6] Tässä kohdin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä. Ks. vastaavasti tuomio 20.10.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ihmiskaupan uhrin maasta poistaminen) (C-66/21, EU:C:2022:809, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[7] Tuomio 18.1.2024, Hewlett Packard Development Company (C-367/21, EU:C:2024:61, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

B Ennakkoratkaisukysymykset

31. Huomautan aluksi, että ratkaisuehdotuksessani Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [8] esitin, ettei se, *ettei ole varmaa*, otetaanko hakija kolmanteen maahan tai otetaanko hakija takaisin kolmanteen maahan, estä direktiivin 2013/32 38 artiklan säännöksiin perustuvan tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tekemistä ja että saapuminen tähän maahan on todennettava vasta tämän päätöksen täytäntöönpanon ajankohtana.

32. Aluksi on kuitenkin todettava, ettei unionin tuomioistuin lausunut 14.5.2020 antamassaan tuomiossa kyseisen artiklan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden maahan ottoa tai takaisinottoa koskevien säännösten tulkinnasta, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tältä osin esittämiä kysymyksiä ei voitu ottaa tutkittaviksi. [9]

33. Tämän jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista ja Kreikan hallituksen suullisessa käsittelyssä antamista selvityksistä ilmenee, että niiden tutkimatta jättämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta, jotka perustuvat Turkin määrittämiseen yleisesti turvalliseksi maaksi, on vuoden 2020 maaliskuusta lähtien kieltäydytty yleisesti ja ehdottomasti, määräämättömäksi ajaksi ja ilman ennakoitavissa olevia mahdollisuuksia muuttaa tätä kantaa, kyseisen maan toimesta kieltäytymällä ottamasta takaisin kansainvälistä suojelua hakevia. [10] Tämä seikka, joka sulkee lähtökohtaisesti pois hakijan pääsyn yleisesti turvalliseksi määritetyn maan alueelle, saa minut kuitenkin sivuuttamaan unionin tuomioistuimelle aiemmin ehdottamani arvioinnin soveltamisen.

34. Mielestäni pelkästään tällä seikalla ei kuitenkaan voi olla sellaista *oikeudellista* vaikutusta, että maan määrittäminen yleisesti turvalliseksi kyseenalaistettaisiin. Direktiivin 2013/32 38 artiklan sanamuodosta ja rakenteesta seuraa, ettei kansainvälistä suojelua hakevan maahan ottoa tai takaisinottoa koskeva vaatimus ole tällaisen toimen pätevyyden edellytys. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi (1 jakso).

35. Samoista syistä katson sitä vastoin, että kyseinen artikla on esteenä sille, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä turvallisen kolmannen maan käsitteeseen perustuvan tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen yksittäistapauksessa, jos ne ovat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tapauskohtaisesta tarkastelusta lähtien olleet *varmoja* siitä, ettei hakijaa oteta kyseiseen maahan eikä oteta takaisin sinne (2 jakso).

8 C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:294, 111–114 ja 127 kohta.

9 Tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 171 kohta).

10 Turkin hallituksen kanta esitetään Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen kuudennessa vuosikertomuksessa [COM(2022) 243 final]. Kyseisessä Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan parlamentille osoitetussa tiedonannossa komissio toteaa seuraavaa: ”Vastauksena Kreikan viranomaisten ja Euroopan komission toistuviin pyyntöihin palautusoperaatioiden jatkamisesta Turkin tasavalta on ilmoittanut, ettei palautusoperaatiota toteuteta, elleivät väitetyt käännytykset Turkin ja Kreikan rajalla lakkaa ja Kreikan tasavalta kumoa päätöstään pitää Turkin tasavaltaa turvallisena kolmantena maana.”

1. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

36. Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa, ettei kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta voida ottaa tutkittavaksi.[11] Kyseisen artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään jäsenvaltion mahdollisuudesta katsoa, ettei hakemusta voida ottaa tutkittavaksi, jos maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan kyseisen direktiivin 38 artiklan mukaisesti turvalliseksi kolmanneksi maaksi.

37. Unionin tuomioistuin totesi 19.3.2020 antamallaan tuomiolla, että turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltaminen edellyttää mainitun direktiivin 38 artiklan 1–4 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymistä.[12] Kuten julkisasiamies Bobek on huomauttanut, näitä edellytyksiä voidaan kuvata lähinnä *periaatteiksi, säännöiksi ja takeiksi*.[13]

38. Ensinnäkin direktiivin 2013/32 38 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen kolmannen maan käsitettä vain, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat vakuuttuneita siitä, että asianomaisessa kolmannessa maassa noudatetaan seuraavia kyseisen kohdan a–e alakohdassa lueteltuja periaatteita: a) kansainvälistä suojelua hakevan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi, b) direktiivissä 2011/95/EU[14] määritellyn vakavan haitan vaaraa kansainvälistä suojelua hakevalle ei ole, c) noudatetaan Geneven yleissopimuksen[15] mukaista palauttamiskiellon periaatetta, d) noudatetaan kieltoa poistaa hakija maasta, jos tällä rikottaisiin kansainvälisen oikeuden mukaista oikeutta suojeluun kidutukselta tai julmalta, epäinhimilliseltä tai halventavalta kohtelulta, ja e) kansainvälistä suojelua hakevalla on mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua.

39. Tämän jälkeen säännöt vahvistetaan direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdassa. Turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisessa on noudatettava kansallisessa oikeudessa vahvistettuja sääntöjä. Näihin sääntöihin kuuluvat a) säännöt, joiden mukaan kansainvälistä suojelua hakevan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista palata tähän maahan, b) säännöt menettelyistä, joita noudattaen toimivaltaiset viranomaiset voivat vakuuttua siitä, että turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan soveltaa tiettyyn maahan tai tiettyyn kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön, sekä c) kansainvälisen oikeuden mukaiset säännöt, joiden nojalla voidaan tapauskohtaisesti tutkia, onko asianomainen kolmas maa turvallinen tietyn kansainvälistä suojelua hakevan henkilön kannalta, ja joiden nojalla hakija voi kiistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen sillä perusteella, ettei asianomainen kolmas maa ole turvallinen hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan, sekä riitauttaa hakijan ja kolmannen maan välisen yhteyden.

[11] Tuomio 8.2.2024, Saksan liittotasavalta (Myöhemmän hakemuksen tutkittavaksi ottaminen) (C-216/22, EU:C:2024:122, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[12] Tuomio 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, 36 kohta). Lisäksi on syytä huomauttaa, että EU:n ja Turkin välisessä takaisinottosopimuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti tietyt maahantulijaryhmät voidaan ottaa takaisin Turkin alueelle. Kyseisellä sopimuksella luodaan ainoastaan yleinen oikeudellinen kehys, joka on erillinen direktiivissä 2013/32 säädetyistä kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelysäännöistä. Tästä seuraa, ettei kyseisellä sopimuksella ole vaikutusta turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamiseen, joka riippuu ainoastaan direktiivin 2013/32 38 artiklan 1–4 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymisestä.

[13] Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, 42 kohta).

[14] Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

[15] Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (*Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma*, osa 189, s. 137, nro 2545 (1954).

40. Lopuksi näistä takeista on todettava, että direktiivin 2013/32 38 artiklan 3 kohdassa velvoitetaan tämän riitauttamismahdollisuuden lisäksi jäsenvaltiot, jotka panevat täytäntöön yksinomaan turvallisen kolmannen maan käsitteeseen perustuvan päätöksen, ilmoittamaan asiasta hakijalle ja antamaan hänelle asiakirjan, jossa kolmannen maan viranomaisille ilmoitetaan kyseisen maan kielellä, ettei hakemuksen sisältöä ole tutkittu. Kyseisen direktiivin 38 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos kolmas maa ei salli kyseisen hakijan saapua alueelleen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että hän pääsee menettelyyn mainitun direktiivin II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti.

41. Direktiivin 2013/32 38 artiklan sanamuodosta ja rakenteesta voidaan mielestäni tehdä kaksi päätelmää.

42. Ensinnäkään ei ole epäilystäkään siitä, että kyseisen artiklan säännöksissä annetaan jäsenvaltiolle oikeus määrittää maa yleisesti sovellettavalla toimella turvalliseksi kolmanneksi maaksi. Huomautan tältä osin, että menettelyistä, joihin direktiivin 38 artiklan 2 kohdan b alakohdassa viitataan, säädetään nimenomaisesti, että niihin ”on kuuluttava asianomaisen maan turvallisuuden tapauskohtainen arviointi yksittäisen hakijan kannalta ja/*tai maiden määrittäminen kansallisella tasolla yleensä turvallisiksi*”.[16]

43. Vastaavasti direktiivin 38 artiklan 2 kohdan c alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat sääntöjä, joiden nojalla hakija voi kiistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen *sillä perusteella, ettei asianomainen kolmas maa ole turvallinen hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan*, mistä seuraa, että asianomaisen henkilön yksilöllisen tilanteen tarkastelu voi olla osa yleisesti sovellettavaa jäsenvaltion aiemmin hyväksymää toimea.

44. Tätä tulkintaa tukee lisäksi direktiivin 2013/32 johdanto-osan 44 perustelukappale, jonka mukaan olisi laadittava ”yhteiset periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat katsoa tai määrittää kolmannen maan turvalliseksi”. Vielä selvemmin kyseisen direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleessa todetaan, että ”kun jäsenvaltiot– –määrittävät maat turvallisiksi hyväksymällä asiaa koskevia luetteloita”, niiden olisi tukeuduttava asiaankuuluviin tietoihin.[17]

45. Toiseksi katson, että yleisesti sovellettavan toimen, jolla kolmas maa määritetään turvalliseksi, pätevyys ei edellytä, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö otetaan maahan tai otetaan takaisin maahan.

46. Tältä osin vaikuttaa tarpeelliselta erottaa toisistaan yhtäältä vaatimukset, jotka ovat tarpeen turvallisen kolmannen maan käsitteen *soveltamiseksi* tiettyyn kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön ja jotka edellyttävät direktiivin 2013/32 38 artiklan 1–4 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymistä, ja toisaalta edellytykset, jotka ovat tarpeen kolmannen maan määrittämiseksi yleisesti turvalliseksi kaikkien tai tiettyjen kansainvälistä suojelua hakevien ryhmien osalta. Mielestäni tämä ero johtuu itse kyseisen artiklan rakenteesta, jossa viitataan erotteluun useiden vaiheiden välillä.

[16] Kursivointi tässä.

[17] On syytä huomauttaa, että kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta 14.5.2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1348 (EUVL L 2024/1348, 22.5.2024) 60 ja 64 artiklassa säädetään nimenomaisesti turvallisten kolmansien maiden määrittelystä sekä unionin tasolla että kansallisella tasolla.

47. Jotta voidaan olla varmoja siitä, että hakijaa kohdellaan asianomaisessa kolmannessa maassa kyseisen direktiivin 38 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti, jäsenvaltioiden on tarkasteltava asianomaisen maan tilannetta kansallisessa lainsäädännössä kyseisen artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla vahvistettavien menettelyjen mukaisesti. Kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee, näiden standardien tarkastaminen ei voi perustua pelkästään tietyn oikeusjärjestyksen muodolliseen tarkasteluun, vaan sen on perustuttava myös ajantasaiseen ja konkreettiseen analyysiin siitä, miten kyseinen maa tosiasiallisesti soveltaa kyseisessä artiklassa vahvistettuja periaatteita. [18]

48. En kiistä sitä, että tämän vaatimuksen valossa sillä, otetaanko tietty kansainvälistä suojelua hakeva henkilö tosiasiallisesti maahan tai otetaanko hänet tosiasiallisesti takaisin maahan, on keskeinen merkitys, koska hän voi saada direktiivin 2013/32 38 artiklan 1 kohdassa lueteltujen periaatteiden mukaista kohtelua vain, jos hänen sallitaan saapua asianomaiseen kolmanteen maahan. Katson kuitenkin, että tässä vaiheessa vaadittu tarkistus koskee varmuutta siitä, että hakijaa kohdellaan näiden periaatteiden mukaisesti siinä tapauksessa, että hänen saapumisensa kolmannen maan alueelle todettaisiin *myöhemmin*.

49. On todettava, ettei hakijan saapuminen kolmanteen maahan sellaisenaan kuulu kyseisessä artiklassa mainittuihin periaatteisiin ja että se otetaan huomioon ainoastaan tutkittaessa kansainvälistä suojelua hakevan tapauskohtaista tilannetta. Tätä tulkintaa tukee mielestäni direktiivin 2013/32 38 artiklan muiden säännösten arviointi.

50. Ensinnäkin kyseisen direktiivin 38 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat kansallisia sääntöjä, joiden mukaan tietyn hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan. On loogista, että sellaisen yhteyden tapauskohtainen arviointi, jolla voidaan perustella kansainvälistä suojelua hakevan pääsy asianomaiseen maahan, voidaan suorittaa vasta sen jälkeen, kun jäsenvaltio on varmistanut kansallisessa oikeudessa vahvistettujen määrittämismenetelmien mukaisesti, että mainitun direktiivin 38 artiklan 1 kohdassa säädetyt kumulatiiviset edellytykset, jotka ovat tarpeen kyseisen maan määrittämiseksi yleisesti turvalliseksi, täyttyvät.

51. Toisaalta direktiivin 2013/32 38 artiklan 4 kohdassa säädetään seurauksista, joita aiheutuu, jos kolmas maa epää tietyn kansainvälistä suojelua hakevan henkilön maahantulon. Tämä vastaa siis tilannetta, jossa huolimatta siitä, että on syitä uskoa, että hakija päästetään tai otetaan takaisin turvalliseen kolmanteen maahan, se, että tämä maa kieltäytyy päästämästä hakijaa alueelleen, estää kyseisen päätöksen täytäntöönpanon. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltion on taattava hakijalle mahdollisuus käyttää menettelyä, jossa hän voi saada hakemuksensa käsitellyksi kyseisessä direktiivissä säädettyjen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti. Tästä seuraa, ettei maahan oton tai takaisinoton tehokkuus ole välttämätön tekijä maan luokittelemiseksi turvalliseksi kolmanneksi maaksi vaan ainoastaan edellytys, joka on tarkistettava täytäntöönpanon yhteydessä ja joka on välttämätön kyseisen käsitteen soveltamiseksi tiettyyn hakijaan.

52. Tätä tulkintaa tukee ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä koskevien säännösten tarkastelu; kyseessä on direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimattajättämisperuste. Tältä osin kyseisen direktiivin 35 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että tätä käsitettä sovelletaan, jos hakija on jo

[18] Ks. myös HCR, ”UNHCR Statement on safe country concepts and the right to an effective remedy in admissibility procedures”, syyskuu 2019.

tunnustettu tässä valtiossa pakolaiseksi ja tämän suojelun perusteet ovat hänen osaltaan edelleen voimassa tai hän kuuluu tässä valtiossa muuten riittävän suojelun piiriin, palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna, edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän valtioon.

53. Ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteille on näin ollen yhteistä se, että kansainvälistä suojelua hakevan maahan otto tai takaisinotto edellyttää niiden soveltamista. Direktiivin 2013/32 35 artiklan sanamuodosta ilmenee kuitenkin, että tämä edellytys on tarkistettava alun alkaen, niin ettei luokittelua ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi voida hyväksyä, jos hakijaa ei ole otettu maahan tai otettu takaisin maahan. Vastaavasti kyseisen direktiivin 38 artiklasta, kun ainoastaan sen 4 kohdassa viitataan hakijan todettuun maahantuloon, ilmenee, ettei hakijoiden tosiasiallinen maahan otto tai takaisinotto kuulu ennakkoedellytyksiin maan määrittämiseksi yleisesti turvalliseksi ja että se on tarkistettava vasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tapauskohtaisen käsittelyn vaiheessa.

54. Päättelen kaikista näistä seikoista, ettei se, että kyseinen maa on tosiasiallisesti ja yleisesti vastustanut kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden takaisinottoa alueelleen, estä jäsenvaltiota antamasta kansallista lainsäädäntöä, jossa kyseinen maa määritetään yleisesti turvalliseksi.

55. Ratkaisu, jota ehdotan unionin tuomioistuimelle, edellyttää toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen mukaan sen määrittämistä, missä määrin ja missä kansainvälistä suojelua hakevan henkilön vireille paneman menettelyn vaiheessa asianomaisen kolmannen maan kieltäytyminen on otettava huomioon.

C Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

56. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella ja kolmannella kysymyksellään, estääkö yleisesti turvalliseksi määritetyn kolmannen maan yleinen ja ehdoton kieltäytyminen sellaisen yksittäistapausta koskevan toimen antamisen, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 38 artiklan nojalla, vai onko maahan ottoa tai takaisinottoa koskeva edellytys tarkistettava vasta kyseisen toimen täytäntöönpanon yhteydessä.

57. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on korostettava, että kun turvallisen kolmannen maan käsitettä sovelletaan tiettyyn kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön, kyseisen hakijan maahan ottoa tai takaisinottoa koskevan edellytyksen tutkinnan on lähtökohtaisesti tapahduttava kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen koskee tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tekemistä ja toinen päätöksen täytäntöönpanoa.

58. Näistä vaiheista ensimmäisen osalta direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ilmenee, että turvallisen kolmannen maan käsitteeseen perustuva tutkimatta jättämistä koskeva päätös voidaan tehdä ainoastaan noudattamalla sellaisia kansallisia sääntöjä, joiden mukaan hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, *jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan*. Lisäksi kyseisen direktiivin johdanto-osan 44 perustelukappaleessa, joka koskee tätä käsitettä, jäsenvaltiot vapautetaan niiden velvollisuudesta tutkia kansainvälistä suojelua koskeva hakemus aineellisesti vain, jos ”on perusteita katsoa, että hakija otetaan kyseiseen maahan tai otetaan takaisin kyseiseen maahan”. Näistä säännöksistä ilmenee siten selvästi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen

hylkäämistä koskevan päätöksen tekeminen turvallisen kolmannen maan käsitteen perusteella edellyttää, että hakijan maahan otto tai takaisinotto kyseiseen maahan on todennäköinen tai ainakin uskottava.

59. Vasta tämän ensimmäisen vaiheen jälkeen jäsenvaltioiden on tarkistettava, onko hakija todella otettu tai otettu takaisin kyseiseen maahan. Jos todetaan, ettei asianomainen kolmas maa edellä esitetystä todennäköisyydestä huolimatta salli hakijan saapua alueelleen, jäsenvaltiot eivät voi panna täytäntöön tutkimatta jättämistä koskevaa päätöstä, ja niiden on mainitun direktiivin 38 artiklan 4 kohdan mukaisesti varmistettava, että kyseinen hakija pääsee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tutkimista koskevaan menettelyyn.

60. Näin ollen silloin, kun jäsenvaltiot ovat ensimmäisestä vaiheesta lähtien olleet varmoja siitä, ettei hakija voi siirtyä turvalliseen kolmanteen maahan, toisessa vaiheessa suoritettavalla sen tarkastamisella, onko hakija todella otettu tai otettu takaisin kyseiseen maahan, ei ole kohdetta. Tällaisessa tilanteessa katson, että koska kansainvälistä suojelua hakevan maahan otto tai takaisinotto on ensimmäisestä vaiheesta lähtien todettu mahdottomaksi, jäsenvaltiot eivät voi tehdä kyseisen hakijan osalta tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevaa päätöstä turvallisen kolmannen maan käsitteen perusteella.

61. Tätä päätelmää ei mielestäni horjuta se, että asianomainen maa on aiemmin kansallisessa lainsäädännössä määritetty yleisesti turvalliseksi. Tämä määrittely, jonka edellytyksenä on ainoastaan varmuus direktiivin 2013/32 38 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen periaatteiden noudattamisesta, ei riipu siitä, katsotaanko, onko syitä uskoa, että tietty hakija otetaan maahan tai otetaan takaisin kyseiseen maahan.

62. Lisäksi tätä arviointia tukee mielestäni kaksi seikkaa.

63. Ensinnäkin on huomautettava, että direktiivin 2013/32 johdanto-osan 18 perustelukappaleen mukaan ”on sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista”.[19] Katson, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa olisi vastoin kyseisestä artiklasta johtuvaa velvollisuutta toimia nopeasti, jos odotettaisiin sellaisen päätöksen täytäntöönpanoon asti, jolla hakemus on jätetty tutkimatta, ennen kuin voitaisiin tehdä asianmukaiset päätelmät tilanteesta, joka on ollut tiedossa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tarkastelusta lähtien.

64. Toiseksi unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti ottanut tämän ratkaisun esiin asetuksessa 2024/1348. ehdotuksessa asetukseksi turvapaikkamenettelystä ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta.[20] Kyseisen asetuksen johdanto-osan 53 perustelukappaleesta ja 38 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenee siten, etteivät jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voi jättää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tutkimatta sillä perusteella, että tiettyä maata pidetään turvallisena kolmantena maana, jos tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkimisen vaiheessa on selvää, ettei hakijaa oteta kyseiseen maahan eikä häntä oteta takaisin kyseiseen maahan.

[19] Tämä velvollisuus konkretisoituu direktiivin 2013/32 31 artiklan 2 kohdassa, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että tutkintamenettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa.

[20] Asetusta N:o 2024/1348 sovelletaan sen 79 artiklan 3 kohdan mukaan kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn 12.6.2026 alkaen jätettyjen hakemusten osalta; ennen sitä jätettyihin hakemuksiin sovelletaan direktiiviä 2013/32.

65. Kun olen päässyt päättelyssäni tähän vaiheeseen, vaikuttaa mielestäni tärkeältä esitellä Kreikan hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämien tietojen perusteella Kreikan viranomaisten noudattama menettely, koska se kuvaa siitä käytännöstä aiheutuvia vaikeuksia, jossa odotetaan tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanohetkeä, kun on jo osoitettu, ettei kansainvälistä suojelua hakevaa takaisinottojen yleisen keskeyttämisen vuoksi oteta asianomaiseen kolmanteen maahan.

66. Kaavamaisesti tätä menettelyä voidaan kuvata seuraavasti. Ensinnäkin Kreikan viranomaiset tekevät päätöksen, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta sillä perusteella, että Turkki on yleisesti sovellettavalla toimella määritetty turvalliseksi kolmanneksi maaksi tiettyjen hakijaryhmien osalta.

67. Tämän jälkeen Kreikka kääntyy kyseisen päätöksen täytäntöönpanovaiheessa Turkin puoleen sen selvittämiseksi, onko se valmis sallimaan hakijan pääsyn alueelleen. Koska Turkin viranomaiset kieltäytyvät vastaamasta kaikkiin tätä varten esitettyihin pyyntöihin, Kreikan viranomaiset odottavat suullisessa käsittelyssä ”kohtuulliseksi” kuvatun määräajan [21] voidakseen todeta, että hakijan takaisinotto on mahdotonta.

68. Lopuksi Kreikan hallitus totesi tämän jälkeen, että asianomaisen asiana on tehdä tätä koskeva uusi hakemus, koska Kreikan lainsäädännön mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta aloittaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa uudelleen viran puolesta. [22]

69. Tämän esityksen perusteella esitän lisähuomautuksia, jotka voivat tukea arviotani ja jotka koskevat jäsenvaltioille asetetun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen aineellisen tutkimisvelvollisuuden ulottuvuutta siinä tapauksessa, ettei hakijalle anneta lupaa tulla turvallisen kolmannen maan alueelle.

70. Tässä yhteydessä on muistutettava, että direktiivin 2013/32 2 artiklan c alakohdan mukaan ”hakijalla” tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä”, ja lainvoimainen päätös määritellään kyseisen direktiivin2 artiklan e alakohdassa päätökseksi ”siitä, myönnetäänkö kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle direktiivin[2011/95] mukainen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema”. Tästä seuraa, kuten ratkaisuehdotuksessani Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23] totesin, että maahantulija menettää hakijan asemansa vasta silloin, kun tehdään päätös olla myöntämättä pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa eli tehdään pääasiaratkaisu.

71. Turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen tarkoituksena on mahdollistaa se, että jäsenvaltion viranomaiset voivat siirtää vastuun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä toiselle maalle, jonka varmasti tiedetään kohtelevan maahantulijaa direktiivin 2013/32 38 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Tältä kannalta

[21] Huomautan, että tämän lisäksi Kreikan hallitus totesi suullisessa käsittelyssä, että kyseinen määräaika on useita kuukausia, eikä se kyennyt esittämään täsmällisempiä tietoja sen tarkasta kestosta. Katson joka tapauksessa, että tällainen määräaika on täysin keinotekoinen, koska on varmaa, ettei kantajaa oteta takaisin Turkin alueelle. Tällainen toteamus kuvastaa mielestäni sitä, ettei direktiivissä 2013/32 asetettua velvollisuutta toimia nopeasti noudateta.

[22] Kreikan hallituksen esittämien selvitysten mukaan tämä uusi hakemus on otettava tutkittavaksi ja se on näin ollen tutkittava aineellisesti. Tällainen velvollisuus näyttää johtuvan kansainvälistä suojelua koskevan Kreikan lain 86 §:n 5 momentista, jossa säädetään seuraavaa: ”jos edellä mainittu kolmas maa ei salli hakijan tulla alueelleen, toimivaltaiset viranomaiset tutkivat hänen hakemuksensa aineellisesti”.

[23] C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:294), 118 kohta.

katsottuna tällä käsitteellä taataan, että asianomaisen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan aineellisesti joko siinä jäsenvaltiossa, jossa hän on jättänyt hakemuksensa, tai jos hänet tosiasiallisesti otetaan tai otetaan takaisin kolmanteen maahan, siellä.

72. Näiden seikkojen perusteella on mielestäni erotettava toisistaan kaksi tilannetta.

73. Ensimmäinen näistä vastaa tilannetta, jossa jäsenvaltio tekee tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen todettuaan, että on syytä uskoa, että hakija siirtyy turvalliseksi kolmanneksi maaksi luokiteltuun maahan. Jos päätöksen täytäntöönpanovaiheessa ilmenee, ettei kyseinen maa salli henkilön tuloa alueelleen, tämä säilyttää hakijan asemansa, jolloin jäsenvaltion on aloitettava viran puolesta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinta.

74. Toinen näistä tilanteista vastaa pääasiassa kyseessä olevaa tilannetta. Tässä tapauksessa jäsenvaltion on jatkettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä ilman, että se voi tehdä tutkimatta jättämistä koskevaa päätöstä turvallisen kolmannen maan käsitteen nojalla. [24]

75. Kaiken tämän kehittelyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin katsoo, että siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä lähtien ollut varma siitä, ettei hakijalla ole lupaa matkustaa yleisesti turvalliseksi määritellyn maan alueelle, direktiivin 2013/32 38 artikla on esteenä sellaisen tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tekemiselle, joka perustuu turvallisen kolmannen maan käsitteeseen.

VI Ratkaisuehdotus

76. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Symvoulio tis Epikrateiasin (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 38 artiklaa

on tulkittava siten, että

– sen kanssa ei ole ristiriidassa kansallinen säännöstö, jossa tiettyjen kansainvälistä suojelua hakevien ryhmien osalta määritetään yleisesti turvalliseksi sellainen kolmas maa, joka huolimatta oikeudellisesta velvoitteestaan on keskeyttänyt yleisesti näiden hakijoiden maahan oton tai takaisinoton, eikä vaikuta siltä, että sen kanta voisi muuttua lähitulevaisuudessa

– sen kanssa on ristiriidassa kansallinen säännöstö, jossa säädetään sellaisen päätöksen tekemisestä, jossa turvallisen kolmannen maan käsitteen nojalla katsotaan, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, kun jäsenvaltio on hakemuksen käsittelystä lähtien ollut varma siitä, ettei asianomainen kolmas maa salli hakijan pääsyä alueelleen.

[24] Mielestäni lukuun ottamatta tilannetta, jossa kansalliset säännökset ovat suotuisampia, mikään ei estä jäsenvaltiota, joka jatkaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä, vetoamasta johonkin toiseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa luetelluista tutkimatta jättämisen perusteista.