

Sprawa C-134/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

7 marca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu, Grecja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

3 lutego 2023 r.

Strony skarżące:

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” (Stowarzyszenie „Grecka Rada ds. Uchodźców”)

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaiο” (Stowarzyszenie non-profit „Wsparcie dla uchodźców na Morzu Egejskim”)

Strony pozwane:

Ypourgos Exoterikon (minister spraw zagranicznych)

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (minister ds. imigracji i azylu)

Przedmiot postępowania głównego

Skarga o stwierdzenie nieważności dekretu międzyresortowego ustanawiającego krajowy wykaz bezpiecznych państw trzecich, w którym Turcja została uznana za bezpieczne państwo trzecie dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony na podstawie art. 267 TFUE i dotyczy interpretacji art. 38 dyrektywy 2013/32.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 38 dyrektywy 2013/32/UE w związku z art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że

1) stoi on na przeszkodzie unormowaniu krajowemu (regulacyjnemu), które wskazuje jako ogólnie bezpieczny, dla niektórych kategorii osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, kraj trzeci, który wprowadził wywiązanie się z prawnego obowiązku zezwolenia na readmisję na swoje terytorium tych kategorii wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, 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 w ten sposób, że

2) 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 w ten sposób, że

3) 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”.

Przywołane przepisy prawa międzynarodowego

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. [Recueil des Traités des Nations Unies, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], która weszła w życie dnia 22 kwietnia 1954 r., zmieniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie dnia 4 października 1967 r.: art. 1 i 33.

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.: art. 3.

Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, podpisana w Nowym Jorku w dniu 10 grudnia 1984 r., która weszła w życie w dniu 26 czerwca 1987 r.: art. 3.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. i wprowadzony w życie w dniu 23 marca 1976 r.: art. 7.

Istotne przepisy prawa Unii i orzecznictwo Trybunału

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9): w szczególności art. 4 i 21.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (przekształcenie) (Dz.U. 2013, L 180, s. 60): motywy 18, 34, 44, 46-48 i 50, art. 31 ust. 2, art. 33, 35, 38 i 39.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”): art. 18 i art. 19 ust. 2.

Wyroki Trybunału z dnia 19 marca 2020 r., Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218); z dnia 14 maja 2019 r., M i X (Cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403); z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713); z dnia 26 lutego 2015 r., Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); z dnia 7 listopada 2013 r., X i in. (C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720); oraz z dnia 21 grudnia 2011 r., NS (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865).

Mające zastosowanie przepisy prawa krajowego

Ustawa nr 4375/2016, Organizacja i funkcjonowanie służby azyłowej, organu odwoławczego oraz służby ds. przyjmowania i identyfikacji, ustanowienie sekretariatu generalnego ds. przyjmowania, dostosowanie ustawodawstwa greckiego do przepisów dyrektywy [2013/32/UE], przepisy dotyczące zatrudnienia beneficjentów ochrony międzynarodowej i inne przepisy (FEK A' 51/3.4.2016 i sprostowanie w A' 57/6.4.2016).

Ustawa nr 4636/2019 o ochronie międzynarodowej i inne przepisy (FEK A' 169/1.11.2019), zmieniona ustawą nr 4686/2020, Poprawa ustawodawstwa imigracyjnego, zmiana przepisów ustaw nr 4636/2019 (A' 169), 4375/2016 (A'

51), 4251/2014 (A' 80) i inne przepisy (FEK A' 96/12.5.2020) (art. 16 i 61): art. 2-38, 83-86 i art. 92 ust. 1.

Krótkie przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 W dniu 3 czerwca 2021 r. zgodnie z art. 86 ustawy nr 4636/2019, w szczególności jego ust. 2 i 3, oraz zgodnie z zaleceniem dyrektora służby azylowej z dnia 14 maja 2021 r. wydano międzyresortowy dekret wiceministra spraw zagranicznych i ministra ds. imigracji i azylu nr 42799, zatytułowany „Określenie krajów trzecich uznanych za bezpieczne i ustanowienie wykazu krajowego zgodnie z art. 86 ustawy nr 4636/2019 (A' 169)” (FEK B' 2425/7.6.2021), w którym postanowiono „ustanowić krajowy wykaz bezpiecznych krajów trzecich, w tym Turcji jako bezpiecznego kraju trzeciego, zgodnie z dyspozycją art. 86 ustawy nr 4636/2019”, dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii.
- 2 W dniu 7 października 2021 r. skarżący, a mianowicie Somateio „Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges” (Stowarzyszenie „Grecka Rada ds. Uchodźców”) oraz Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (Stowarzyszenie non-profit „Wsparcie dla uchodźców na Morzu Egejskim”), wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionego dekretu międzyresortowego.
- 3 W następstwie nowego zalecenia dyrektora służby azylowej z dnia 7 grudnia 2021 r. oraz w ramach przeglądu i aktualizacji danych, na których oparto sporny dekret międzyresortowy, w dniu 15 grudnia 2021 r. został przyjęty międzyresortowy dekret nr 458568, oparty na tych samych przepisach ustawy nr 4636/2019, wydany przez tych samych ministrów i zatytułowany „Zmiana międzyresortowego dekretu ministra spraw zagranicznych i ministra ds. imigracji i azylu nr 42799/3.6.2021 »Określenie krajów trzecich uznanych za bezpieczne i ustanowienie wykazu krajowego, zgodnie z art. 86 ustawy nr 4636/2019 (A' 169)«” (FEK B' 5949/16.12.2021), na mocy którego m.in. Turcja została ponownie zakwalifikowana jako bezpieczny kraj trzeci dla wyżej wymienionych kategorii wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, a mianowicie wnioskodawców pochodzących z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu i Somalii.
- 4 W dniu 3 marca 2022 r., w następstwie wydania tego dekretu, skarżący złożyli „memorandum z wnioskiem o kontynuację postępowania”, domagając się, po pierwsze, stwierdzenia nieważności dekretu międzyresortowego nr 458568 z dnia 15 grudnia 2021 r. w zakresie, w jakim Turcja jest ponownie klasyfikowana jako bezpieczny kraj trzeci dla wyżej wymienionych wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, a po drugie, kontynuacji postępowania dotyczącego pierwotnie zaskarżonego dekretu międzyresortowego i stwierdzenia nieważności tego aktu.

- 5 Rozpoznając sprawę, sąd odsyłający, a mianowicie Symvoulío tis Epikrateias (rada stanu, Grecja), obradujący na posiedzeniu plenarnym, uznał, że dopuszczalna jest jedynie skarga o stwierdzenie nieważności dekretu międzyresortowego z dnia 15 grudnia 2021 r. (zwanego dalej „zaskarżonym dekretem”).

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 W swoim żądaniu o stwierdzenie nieważności skarżący podnoszą, że sporne wskazanie Turcji jako bezpiecznego kraju trzeciego dla pięciu wymienionych kategorii wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową jest sprzeczne z art. 86 (w szczególności z ust. 5) ustawy nr 4636/2019 i art. 38 (w szczególności z ust. 4) dyrektywy 2013/32 - w związku z jej motywem 44 - w zakresie, w jakim, po pierwsze, możliwość readmisji tych cudzoziemców do tego państwa trzeciego nie jest zapewniona „w drodze umów międzynarodowych”, a po drugie, jak wynika z powołanych dowodów, w świetle praktyki Turcji w tym zakresie nie ma rozsądnej perspektywy, że ci wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową zostaną poddani readmisji do tego państwa. W tym względzie skarżący powołują się na ostatnie zalecenie służby azylowej z dnia 7 grudnia 2021 r., w następstwie którego przyjęto zaskarżony dekret, w którym stwierdzono, że „od marca 2020 r. do chwili obecnej powroty z Grecji do Turcji zostały zamrożone”.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 7 Sąd odsyłający zauważa przede wszystkim, że art. 35 dyrektywy 2013/32 (w związku z art. 85 ustawy nr 4636/2019) stanowi, że państwo może być uznane za kraj pierwszego azylu dla konkretnego wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową, jeżeli m.in. spełniona jest przesłanka, że wnioskodawca będący cudzoziemcem będzie podlegać readmisji do tego państwa, natomiast art. 38 tej samej dyrektywy, dotyczący koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, stanowi w ust. 4 (w związku z art. 86 ust. 4 ustawy nr 4636/2019), że „[w] przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II [dyrektywy 2013/32]”, czyli przewiduje w takim przypadku dalsze rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznanego wcześniej za niedopuszczalny na podstawie przepisów o bezpiecznym kraju trzecim.
- 8 Sąd odsyłający wnioskuje z tych przepisów, że w przeciwieństwie do art. 35 dyrektywy, który uzależnia stosowanie koncepcji kraju pierwszego azylu od możliwości readmisji do tego kraju cudzoziemca ubiegającego się o ochronę międzynarodową, art. 38 ust. 4 nie ustanawia w swoim brzmieniu możliwości przyjęcia lub readmisji cudzoziemca do państwa trzeciego jako przesłanki zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego.

- 9 Sąd odsyłający przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., C-202/18 i C-238/18 *Rimšēvičs i EBC/Łotwia*, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 45).
- 10 Sąd odsyłający, przywołując wyrok z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 53), uważa, że przepisy dyrektywy 2013/32 dotyczące przypadków niedopuszczalnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej należy interpretować, również w świetle art. 18 karty, w taki sposób, aby służyły one celowi, do którego zmierza ta dyrektywa, polegającemu na zapewnieniu jak najszybszego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Cel ten znajduje odzwierciedlenie w motywie 18 dyrektywy, zgodnie z którym „[p]odejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie leży w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców” i który znajduje odzwierciedlenie w znacznej liczbie jej przepisów, które przewidują, że akty właściwych organów krajowych dotyczące procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej muszą być podejmowane „w najkrótszym możliwym terminie” (zob. m.in. art. 31 ust. 2 dyrektywy 2013/32).
- 11 W szczególności z tej perspektywy, zgodnie z opinią większości składu sądu odsyłającego, art. 38 dyrektywy 2013/32 (i w konsekwencji art. 86 ustawy nr. 4636/2019) należy interpretować w ten sposób, że nie jest możliwe wskazanie kraju trzeciego jako bezpiecznego, jeżeli nie wydaje się, że w tym kraju trzecim będzie możliwe przyjęcie lub readmisja wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową, ponieważ w przeciwnym razie doszłoby po prostu do wydłużenia czasu rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i niepewności wnioskodawcy co do jego statusu pobytowego w państwie, w którym złożył wniosek, nie wykluczając ponadto ryzyka jego powrotu do państwa, w którym jest narażony na prześladowania, oraz możliwości zakłócenia stosunków międzynarodowych między państwami. Sąd odsyłający dodaje, że pogląd, zgodnie z którym możliwość przyjęcia lub readmisji cudzoziemca wnioskującego o udzielenie ochrony w państwie trzecim jest przesłanką wskazania państwa trzeciego jako kraju bezpiecznego, znalazł odzwierciedlenie w niewiążącym prawie Rady Europy, został poparty przez część teorii prawa międzynarodowego oraz przyjęty przez sądy innych państw członkowskich Unii Europejskiej.
- 12 Ponadto, ponownie w opinii większości składu sądu odsyłającego, stwierdzenie spełnienia przesłanki dotyczącej możliwości przyjęcia lub readmisji cudzoziemca do bezpiecznego kraju trzeciego implikuje zbadanie zarówno sytuacji prawnej istniejącej w tym państwie - to znaczy, czy państwo trzecie przyjęło na siebie obowiązek prawny w tym zakresie - jak i tego, czy państwo trzecie rzeczywiście wypełniło swoje obowiązki w tym zakresie. Wynika z tego, że w przypadku ustanowienia krajowego wykazu ogólnie bezpiecznych krajów trzecich, korzystając z odpowiedniego zakresu uznania przewidzianego w art. 38 ust. 2

dyrektywy 2013/32, państwo członkowskie nie może, ze względu na szybkość rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o których mowa powyżej, wskazać w sposób zgodny z prawem kraju trzeciego jako bezpiecznego, jeżeli nie upewniło się wcześniej, że wspomniana przesłanka - to jest możliwość przyjęcia lub readmisji do tego państwa - jest spełniona w odniesieniu do obu wyżej wymienionych elementów [prawnego i praktycznego].

- 13 Jednakże zdaniem dwóch członków składu orzekającego, którzy złożyli zdanie odrębne, przyjęcie aktu regulacyjnego wskazującego państwo trzecie jako bezpieczne dla pewnych kategorii wnioskujących o udzielenie azylu (w rozumieniu art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32 oraz art. 86 ust. 2 i 3 ustawy nr 4636/2019) ogranicza się jedynie do ogólnej oceny, czy państwo to spełnia kryteria opisane w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32 (art. 86 ust. 1 ustawy nr 4636/2019). Natomiast kwestia, czy państwo trzecie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, nie dotyczy ogólnego bezpieczeństwa tego państwa, lecz jego dostępności (w konkretnym przypadku), a zatem jest związana wyłącznie z tym, czy wniosek powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny [na podstawie art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy], czy też rozpatrzony co do istoty (na podstawie art. 38 ust. 4 dyrektywy) (zob. wyrok z dnia 14 maja 2020 r., FMS i in, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 153), czyli z faktem, który co do zasady jest możliwy do sprawdzenia dopiero w momencie wykonania decyzji (zob. opinia rzecznika generalnego Pikamäe w sprawach połączonych FMS i inni, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, w szczególności pkt 111, 114 i 127). W sytuacji gdy - jak w niniejszej sprawie - okazuje się, że państwo wskazane w akcie regulacyjnym jako bezpieczny kraj trzeci dla pewnych kategorii wnioskodawców ubiegających się o azyl nie przyjmuje przez pewien czas wnioskodawców ubiegających się o azyl, taki akt regulacyjny nie jest nieważny (byłby, gdyby nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32). Niemniej jednak, aby zapewnić praktyczną skuteczność przepisów dyrektywy 2013/32 (której celem jest zapewnienie skutecznego, łatwego i szybkiego dostępu do procedury udzielania ochrony międzynarodowej), interpretowanych w świetle art. 18 i 47 karty, należy przyjąć, że jeżeli w momencie składania wniosku o udzielenie azylu wiadomo już, że państwo trzecie nie zezwoli wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, wniosek o udzielenie azylu nie może zostać odrzucony jako niedopuszczalny na podstawie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, ale musi zostać rozpatrzony pod względem merytorycznym, zgodnie z art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32 (art. 86 ust. 5 ustawy nr. 4636/2019).
- 14 Ponadto, zdaniem dwóch innych członków sądu odsyłającego, ponieważ kwestię możliwości przyjęcia lub readmisji cudzoziemca do bezpiecznego kraju trzeciego należy zbadać w chwili wykonania decyzji właściwego organu krajowego o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego z tego powodu istnienia bezpiecznego kraju trzeciego, kwestia ta nie stanowi elementu zgodności z prawem aktu regulacyjnego wskazującego ten kraj jako ogólnie bezpieczny lub aktu indywidualnego odrzucającego ten sam wniosek.

- 15 Sąd odsyłający dodaje, że w artykule pierwszym ustawy nr 2926/2001 (FEK A' 139/27.6.2001) ratyfikowano umowę z dnia 20 stycznia 2000 r. między Republiką Grecką a Republiką Turcji o współpracy między ministerstwem porządku publicznego Republiki Greckiej a ministerstwem spraw wewnętrznych Republiki Turcji w zakresie zwalczania przestępczości, w szczególności terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, nielegalnego handlu narkotykami i nielegalnej imigracji, której art. 8 brzmi następująco: „Strony współpracują w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji. Do czasu zawarcia porozumienia o readmisji, Strony zezwalają na ponowny wjazd osób, czyli swoich obywateli i obywateli państw trzecich, które nielegalnie przekroczyły lub przekraczają granicę jednej ze Stron przybywając z terytorium drugiej Strony. W tym celu strony wspólnie określą, tak szybko jak to możliwe, w drodze specjalnego dokumentu, zasady i procedury niezbędne do readmisji zainteresowanych osób”. W celu wykonania wspomnianego art. 8 sporządzono protokół wykonawczy z dnia 8 listopada 2001 r., ratyfikowany artykułem pierwszym ustawy nr 3030/2002 (FEK A' 163/15.7.2002).
- 16 Ponadto Umowa między Unią Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających nielegalnie została zawarta w dniu 16 grudnia 2013 r. i ratyfikowana w imieniu Unii decyzją Rady Unii Europejskiej w dniu 14 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 134, s. 3). Artykuł 4 tej umowy, zatytułowany „Readmisja obywateli państw trzecich i bezpaństwowców”, 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 [odnoszącego się do dowodów dotyczących obywateli państw trzecich i bezpaństwowców] 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 (...)”.
- 17 Następnie, w dniu 15 października 2015 r., Turcja i Unia Europejska uzgodniły wspólny plan działania mający na celu wzmocnienie ich współpracy w dziedzinie wsparcia dla obywateli syryjskich korzystających z tymczasowej ochrony międzynarodowej oraz w dziedzinie zarządzania migracją, w odpowiedzi na kryzys wywołany sytuacją w Syrii. W dniu 29 listopada 2015 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich Unii spotkali się ze swym tureckim odpowiednikiem. W wyniku tego spotkania postanowili oni uruchomić wspólny plan działania, a w szczególności zintensyfikować wzajemną aktywną współpracę w zakresie migrantów niekorzystających z ochrony międzynarodowej, zapobiegania wyjazdom do Turcji i Unii, zapewnić stosowanie postanowień dwustronnych umów o readmisji oraz szybkiej repatriacji migrantów niekorzystających z ochrony międzynarodowej do ich państw pochodzenia. Następnie w dniu 18 marca 2016 r. na stronie internetowej Rady Unii Europejskiej opublikowano oświadczenie w formie komunikatu prasowego nr

144/16, zawierające relację z wyników „tego, co od listopada 2015 roku [było] trzecim spotkaniem mającym na celu pogłębienie stosunków Turcja-UE, jak również rozwiązanie kryzysu migracyjnego” pomiędzy członkami Rady Europejskiej a ich tureckimi odpowiednikami.

- 18 Zdaniem sądu odsyłającego z przytoczonych aktów międzynarodowych wynika, że ustawodawca regulacyjny słusznie uznał, iż Turcja przyjęła na siebie prawny obowiązek wyrażenia zgody, pod pewnymi warunkami, na readmisję z Grecji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową. W związku z tym przesłanka wynikająca z art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32 (a w konsekwencji art. 86 ust. 5 ustawy nr 4636/2019) jest spełniona w odniesieniu do jego pierwszego elementu (elementu „prawnego”).
- 19 Jednakże w odniesieniu do drugiego elementu, dotyczącego skutecznego wypełniania przez Turcję obowiązków prawnych w tym zakresie, przesłanka ta nie jest spełniona, ponieważ nie wydaje się, aby readmisja do Turcji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały odrzucone jako niedopuszczalne ze względu na „bezpieczny kraj trzeci”, była przeprowadzana, a wręcz przeciwnie - jak wyraźnie stwierdzono w nocie departamentu „procedury i szkolenia” służby azylowej z dnia 3 grudnia 2021 r., która towarzyszy zaleceniu dyrektora tej samej służby z dnia 7 grudnia 2021 r., w następstwie którego przyjęto zaskarżony dekret, „od marca 2020 r. do chwili obecnej [to jest przez okres ponad 20 miesięcy] powroty z Grecji do Turcji zostały zamrożone”, bez rozróżnienia co do podstawy prawnej (umowy międzynarodowe lub wspólne oświadczenie Unii Europejskiej i Turcji, przytoczone powyżej), na której zarządzono te powroty.
- 20 Sąd odsyłający uważa również, że twierdzenie pozwanych, iż zaskarżony dekret nie jest w tym zakresie obciążony wadą, nie może zostać uwzględnione, w szczególności dlatego, że kontestowane niezastosowanie [wspólnej deklaracji z dnia 18 marca 2016 r.] ma charakter tymczasowy „i mniej lub bardziej uzasadniony [okolicznościami]” w tym sensie, że „Turcja nie akceptuje tymczasowo readmisji w ostatnim okresie ze względu na pandemię COVID (fakt globalny i niezaprzeczalny)”, ponieważ nie znajduje poparcia w dowodach dołączonych do akt. Ponadto nie wydaje się, aby właściwy organ zbadał możliwość zmiany stanowiska Turcji w tej kwestii w najbliższej przyszłości.
- 21 Z tego powodu, zgodnie z opinią większości składu sądu w sprawie interpretacji art. 38 dyrektywy 2013/32 i art. 86 ustawy nr 4636/2019, należy uwzględnić skargę i stwierdzić nieważność zaskarżonego dekretu w zakresie, w jakim wyznacza on Turcję jako bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową z Syrii, Afganistanu, Pakistanu, Bangladeszu lub Somalii. Natomiast, zgodnie z opinią mniejszości, ustalenie, że wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową zostali faktycznie przyjęci w celu readmisji, nie jest elementem ważności aktu regulacyjnego określającego kraj trzeci jako ogólnie bezpieczny, lecz ma znaczenie na późniejszych etapach postępowania administracyjnego.

- 22 Sąd odsyłający wskazuje, że do Trybunału Sprawiedliwości zostało już skierowane pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni między innymi art. 38 dyrektywy 2013/32. W szczególności w sprawach połączonych C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, FMS i in. (EU:C:2020:367), sąd węgierski przedstawił - w ramach odwołania od poszczególnych aktów indywidualnych krajowego organu administracyjnego - pytanie prejudycjalne, w którym zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie, czy z art. 33 ust. 1 i ust. 2 lit. b) i c) oraz art. 35 i 38 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 18 karty wynika, że readmisja do państwa trzeciego jest kumulatywną przesłanką zastosowania odpowiednich podstaw niedopuszczalności, czyli wydania decyzji opartej na takiej podstawie, czy też wystarczające jest stwierdzenie, że przesłanka ta jest spełniona dopiero w chwili wykonania tej decyzji. Trybunał uznał jednak, że wspomniane pytanie jest niedopuszczalne, ponieważ sąd krajowy nie wyjaśnił, dlaczego uznał, że nie może rozstrzygnąć zawisłych przed nim sporów bez odpowiedzi na to pytanie (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., FMS i inni, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 172-174). Sąd odsyłający zauważa jednak, że w swojej opinii rzecznik generalny P. Pikamäe stwierdził w tym względzie, że: „choć potwierdzenie readmisji jest jedną z kumulatywnych przesłanek wydania decyzji opartej na podstawie niedopuszczalności »kraju pierwszego azylu« ustanowionej w art. 33 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2013/32, to przyjęcie lub readmisja przez »bezpieczny kraj trzeci« powinny zostać zbadane dopiero w chwili wykonania decyzji opartej na identycznej podstawie, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy” (opinia rzecznika generalnego P. Pikamäe w sprawach połączonych FMS i in., C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, pkt 127).
- 23 W świetle powyższego sąd odsyłający stwierdza, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do znaczenia art. 38 dyrektywy, i w związku z tym uważa, że należy odroczyć ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie żądania o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim wniosek ten kwestionuje wskazanie w zaskarżonym dekrete Turcji jako bezpiecznego kraju trzeciego dla niektórych kategorii cudzoziemców i skierować odpowiednie pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości.
- 24 Wreszcie sąd odsyłający wnosi o rozpoznanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w trybie przyspieszonym zgodnie z art. 105 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości, ze względu na to, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, będące przedmiotem odesłania prejudycjalnego, dotyczą w szczególności ze względu na normatywny charakter zaskarżonego dekretu dużej liczby pilnych spraw objętych przepisami prawa Unii dotyczącymi przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności polityki w zakresie kontroli granicznej, azylu i migracji (część trzecia tytuł V rozdział II Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).