

**Asia C-134/23**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

7.3.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Symvoulío tis Epikrateias (Kreikka)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

3.2.2023

**Kantajat:**

Somateio ”Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges”

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia ”Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”

**Vastapuolet:**

Ypourgos Exoterikon

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

---

**Pääasian oikeudenkäynnin tausta**

Kanteessa vaaditaan kumottavaksi ministeriöiden yhteinen asetus, jolla laadittiin turvallisten kolmansien maiden kansallinen luettelo, johon Turkki on sisällytetty turvalliseksi kolmanneksi maaksi sellaisille kansainvälistä suojelua hakeville, joiden alkuperämaa on Syyria, Afganistan, Pakistan, Bangladesh tai Somalia.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Ennakkoratkaisupyynnö on esitetty SEUT 267 artiklan nojalla ja koskee direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan tulkintaa.

## Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko direktiivin 2013/32/EU 38 artiklaa, tulkittuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan kanssa, tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa kansallisen säädös, jossa tiettyihin kansainvälistä suojelua hakevien ryhmiin kuuluvien hakijoiden osalta määritetään yleisesti turvalliseksi sellainen kolmas maa, jonka osalta vaikuttaa siltä, että se huolimatta sitoutumisestaan oikeudelliseen velvoitteeseen sallia kyseisten kansainvälistä suojelua hakevien ryhmien takaisinotto alueelleen ei pitkään aikaan (tässä tapauksessa yli 20 kuukauteen) ole 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 kumulatiivinen edellytys yksittäistapauksessa tehtävälle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimattajättämisspäätökselle perusteena ”turvallisen kolmannen maan” käsite?
- 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” perusteeseen?

## Kansainvälinen oikeus

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 [Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)] ja joka tuli voimaan 22.4.1954, sellaisena kuin se on muutettuna pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja joka tuli voimaan 4.10.1967: 1 ja 33 artikla.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950: 3 artikla.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, joka allekirjoitettiin New Yorkissa 10.12.1984 ja joka tuli voimaan 26.6.1987: 3 artikla.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jonka Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi 16.12.1966 ja joka tuli voimaan 23.3.1976: 7 artikla.

## **Unionin oikeussäännöt ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö**

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 2011/95/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 337, s. 9): erityisesti 4 ja 21 artikla.

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2013, L 180, s. 60 sekä oikaisu EUVL 2015, L 29, s. 16 ja EUVL 2015, L 114, s. 25): johdanto-osan 18, 34, 44, 46, 47, 48 ja 50 perustelukappale, 31 artiklan 2 kohta, 33, 35, 38 ja 39 artikla.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja): 18 artikla ja 19 artiklan 2 kohta.

Unionin tuomioistuimen tuomiot 19.3.2020, Beándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba) (C-564/18, EU:C:2020:218), 14.5.2019, M ja X (pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403), 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), 26.2.2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), 7.11.2013, X jne. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720) ja 21.12.2011, NS (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865).

## **Kansallinen oikeus**

Turvapaikkaviraston, pakolaisviranomaisen, vastaanotto- ja tunnistusviraston organisaatiosta ja toiminnasta, pakolaisten vastaanotosta vastaavan pääsihteeristön perustamisesta, Kreikan lainsäädännön mukauttamisesta kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2013, L 180, 29.6.2013) säännöksiin, kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden työllistämistä koskevista säännöksistä ja muista säännöksistä annettu laki 4375/2016 (Helleenien tasavallan virallinen lehti A' 51/3.4.2016 ja oikaisu Helleenien tasavallan virallinen lehti A' 57/6.4.2016) (Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodoichis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodoichis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE, diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis FEK A' 51/3.4.2016 kai "Diorthoseis sfalmaton" FEK A' 57/6.4.2016).

Kansainvälisestä suojelusta ja muista säännöksistä annettu laki (Helleenien tasavallan virallinen lehti A' 169/1.11.2019), sellaisena kuin se on muutettuna maahanmuuttolainsäädännön parantamisesta, lakien 4636/2019 (A' 169), 4375/2016 (A' 51), 4251/2014 (A' 80) säännösten muuttamisesta ja muista säännöksistä annetulla lailla 4686/2020 (Helleenien tasavallan virallinen lehti A'

96/12.5.2020) (16 ja 61 §) (Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostrasias kai alles diataxeis (FEK A' 169/1.11.2019), opos tropopoiithike me ton nomo 4686/2020, Veltiosi tis metanastefikis nomothesias, tropopoiisi diataxeon ton nomon 4636/2019 (A' 169), 4375/2016 (A' 51), 4251/2014 (A' 80) kai alles diataxeis (FEK A' 96/12.5.2020) (arthra 16 kai 61): 2–38 §, 83–86 § sekä 92 §:n 1 momentti.

### Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Lain 4636/2019 86 §:n ja erityisesti sen 2 ja 3 momentin nojalla ja Ypiresia Asyloun (jäljempänä turvapaikkavirasto) pääjohtajan 14.5.2021 antamasta suosituksesta annettiin 3.6.2021 Anaplirotis Ypourgos Exoterikonin (apulaisulkoministeri) ja Ypourgos Metanastefsis kai Asyloun (maahanmuutto- ja turvapaikkaministeri) yhteinen asetus n:o 42799 ”Turvalliseksi määritettyjen kolmansien maiden luokittelu ja kansallisen luettelon laatiminen lain 4636/2019 (A' 169) (Helleenien tasavallan virallinen lehti B' 2425/7.6.2021) 86 §:n säännösten mukaisesti” (”Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnkou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou n. 4636/2019 (A' 169) (FEK B' 2425/7.6.2021”). Tällä asetuksella päätettiin ”laatia lain n:o 4636/2019 86 §:n säännösten mukaisesti kansallinen luettelo turvallisista kolmansista maista, mukaan lukien Turkki turvallisena kolmantena maana” sellaisten kansainvälistä suojelua hakevien osalta, joiden alkuperämaa on Syyria, Afganistan, Pakistan, Bangladesh tai Somalia.
- 2 Kantajat eli Somateio ”Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” (Kreikan pakolaisneuvosto -yhdistys) ja Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia ”Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (voittoa tavoittelematon yksityisoikeudellinen yhteisö ”Egeanmeren pakolaisten tuki”) nostivat 7.10.2021 kanteen edellä mainitun ministeriöiden yhteisen asetuksen kumoamiseksi.
- 3 Turvapaikkaviraston pääjohtajan 7.12.2021 antaman lisäsuosituksen perusteella ja edellä mainitun ministeriöiden yhteisen asetuksen perustana olevien seikkojen tarkistamisen ja päivittämisen yhteydessä 15.12.2021 annettiin lain 4636/2019 edellä mainittujen säännösten nojalla samojen ministeriöiden yhteinen asetus ”Maahanmuutto- ja turvapaikkaministerien yhteisen asetuksen ”Turvalliseksi määritettyjen kolmansien maiden luokittelu ja kansallisen luettelon laatiminen lain 4636/2019 (A' 169) (Helleenien tasavallan virallinen lehti B' 2425/7.6.2021) 86 §:n säännösten mukaisesti” muuttaminen” (Tropopoiisi tis yp' arith. 42799/3.6.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Metanastefsis kai Asylou ”Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnkou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou n. 4636/2019 (A' 169)” (Helleenien tasavallan virallinen lehti B' 5949/16.12.2021), jossa muun muassa luokiteltiin Turkki uudelleen turvalliseksi kolmanneksi maaksi edellä mainittujen kansainvälistä suojelua hakevien ryhmien eli Syyriasta, Afganistanista, Pakistanista, Bangladeshista ja Somaliasta peräisin olevien hakijoiden osalta.

- 4 Kyseisen asetuksen antamisen jälkeen kantajat jättivät 3.3.2022 ”hakemuksen oikeudenkäyntimenettelyn jatkamiseksi”, jossa ne vaativat yhtäältä 15.12.2021 annetun ministeriöiden yhteisen asetuksen kumoamista siltä osin kuin siinä määritetään Turkki uudelleen turvalliseksi kolmanneksi maaksi edellä mainittujen kansainvälistä suojelua hakevien osalta ja toisaalta menettelyn jatkamista alun perin riidanalaisen ministeriöiden yhteisen asetuksen osalta ja sen kumoamista.
- 5 Asian tultua vireille ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin eli täysistunnossaan kokoontunut Symvoulío tis Epikrateias (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) katsoi, että ainoastaan 15.12.2021 annettua ministeriöiden yhteistä asetusta (jäljempänä riidanalainen asetusta) koskeva kanne voitiin ottaa tutkittavaksi.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 6 Kumoamiskanteessaan kantajat väittävät, että riidanalainen Turkin määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi edellä mainittujen viiden kansainvälistä suojelua hakevan ryhmän osalta on ristiriidassa lain 4636/2019 86 §:n (ja erityisesti sen 5 momentin) ja direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan (ja erityisesti sen 4 kohdan) – tulkittuina yhdessä direktiivin johdanto-osan 44 perustelukappaleen kanssa – kanssa siltä osin kuin mahdollisuutta ottaa nämä ulkomaalaiset hakijat takaisin kyseiseen kolmanteen maahan ei ole varmistettu ”kansainvälisillä sopimuksilla” sekä siltä osin kuin Turkin tässä yhteydessä noudattaman käytännön valossa ei ole kohtuullisia näkymiä siitä, että näiden kansainvälistä suojelua hakevien ottaminen takaisin maahan olisi mahdollista, mikä käy ilmi todistusaineistosta, johon asiassa vedotaan. Tältä osin kantajat vetoavat turvapaikkaviraston 7.12.2021 antamaan uudempaan suositukseen, jonka perusteella riidanalainen asetusta annettiin ja jossa todetaan, että ”maaliskuusta 2020 tähän päivään saakka palautukset Kreikasta Turkkiin on jäädytetty”.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 7 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että direktiivin 2012/32/EU 35 artiklassa (tulkittuna yhdessä lain 4636/2019 85 §:n kanssa) säädetään, että jokin maa voidaan katsoa tietyn kansainvälistä suojelua hakevan ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, jos muun muassa täyttyy ehto, jonka mukaan hakijana oleva ulkomaalainen otetaan takaisin tähän valtioon, kun taas direktiivin turvallisista kolmansia maita koskevan 38 artiklan 4 kohdassa (tulkittuna yhdessä lain 4636/2019 86 §:n 4 momentin kanssa) säädetään, että ”jos kolmas maa ei salli kyseisen hakijan saapua alueelleen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että hän pääsee menettelyyn [direktiivin 2013/32/EU] II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti”, eli siinä säädetään tässä tapauksessa sellaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn jatkamisesta, jonka tutkittavaksi ottamisen edellytysten on aiemmin katsottu turvallista kolmatta maata koskevien säännösten nojalla puuttuvan.

- 8 Näistä säännöksistä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin päättelee, että toisin kuin direktiivin 35 artiklassa, jossa ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen soveltamisen edellytykseksi asetetaan mahdollisuus ottaa kansainvälistä suojelua hakeva ulkomaalainen takaisin kyseiseen maahan, 38 artiklan 4 kohdan sanamuoto ei aseta turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen edellytykseksi mahdollisuutta ottaa ulkomaalainen hakija vastaan tai ottaa hänet takaisin kolmanteen maahan.
- 9 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kuitenkin muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on kuitenkin otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa tulkittava säännös tai määräys on (ks. mm. tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Liettua, C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 45 kohta).
- 10 Viitaten 29.7.2019 annettuun tuomioon Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 53 kohta) ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että direktiivin 2013/32/EU säännöksiä, jotka koskevat tapauksia, joissa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, on tulkittava myös perusoikeuskirjan 18 artiklan valossa siten, että ne palvelevat kyseisellä direktiivillä tavoiteltua päämäärää, joka on sen varmistaminen, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkitaan mahdollisimman nopeasti. Tämä tavoite käy ilmi direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleesta, jonka mukaan ”on sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti”, ja se näkyy myös useissa direktiivin säännöksissä, joissa säädetään, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelymenettelyyn liittyvät toimet on toteutettava ”mahdollisimman pian”(ks. muun muassa direktiivin 2013/32/EU 31 artiklan 2 kohta).
- 11 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen jäsenten enemmistön mukaan erityisesti direktiivin 2013/32/EU 38 artiklaa (ja vastaavasti lain 4636/2019 86 §:ää) on tässä valossa tulkittuna tulkittava siten, että kolmatta maata ei voida määrittää turvalliseksi, jos ei näytä siltä, että kansainvälistä suojelua hakeva voidaan ottaa vastaan tai ottaa takaisin kyseiseen kolmanteen maahan, koska muussa tapauksessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn kuuluva aika vain pitkittäisi hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä ja epävarmuutta hänen asemastaan siinä maassa, jossa hän on hakenut kansainvälistä suojelua, ja samanaikaisesti olisi edelleen vaarana, että hänet palautetaan maahan, jossa hän on vaarassa joutua vainon kohteeksi, ja että valtioiden väliset kansainväliset suhteet häiriintyvät. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää myös, että näkemys, jonka mukaan mahdollisuus ottaa suojelua hakeva ulkomaalainen vastaan tai ottaa hänet takaisin kolmanteen maahan on edellytys kolmannen maan määrittämiseksi turvalliseksi, ilmenee Euroopan neuvoston ei-sitovassa oikeudessa ja on saanut tukea myös kansainvälisen

oikeuden teoriassa, minkä lisäksi Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat hyväksyneet sen.

- 12 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenten enemmistö toteaa, että sen määrittämiseksi, täyttyykö mahdollisuutta ulkomaalaisen hakijan ottamiseen vastaan tai ottamiseen takaisin turvalliseen kolmanteen maahan koskeva edellytys, on tarkasteltava sekä kyseisen maan voimassa olevaa oikeusjärjestystä – toisin sanoen sitä, onko kolmas maa sitoutunut kyseiseen oikeudelliseen velvoitteeseen – että sitä, onko kolmas maa tosiasiallisesti noudattanut hyväksymiään asiaankuuluvia velvoitteita. Tästä seuraa, että kun jäsenvaltio laatii kansallisen luettelon yleisesti turvallisista kolmansista maista hyödyntäen direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan 2 kohdassa säädettyä asiaankuuluvaa harkintavaltaa, kolmatta maata ei voida säädöksellä määrittää turvalliseksi edellä mainitun kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten mahdollisimman nopeaa käsittelyä koskevan velvoitteen vuoksi, jos ei ole osoitettu, että edellä mainittu edellytys – eli mahdollisuus ottaa vastaan tai ottaa takaisin kyseiseen maahan – täyttyy molempien edellä mainittujen yksittäisten tekijöiden osalta.
- 13 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kahden eri mieltä olleen jäsenen mielestä sellaisen säädöksen antaminen, jolla kolmas maa määritetään turvalliseksi tietyille turvapaikanhakijaryhmille (direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan 2 kohdan ja lain 4636/2019 86 §:n 2 ja 3 momentin nojalla), rajoittuu kuitenkin vain yleiseen arviointiin siitä, täyttääkö maa direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan 1 kohdassa (lain 4636/2019 86 §:n 1 momentissa) kuvatut kriteerit. Sitä vastoin kysymys siitä, salliiko kolmas maa hakijan saapua alueelleen, ei liity siihen, onko kyseinen maa yleisesti turvallinen, vaan siihen, onko hakijan (tässä nimenomaisessa tapauksessa) mahdollista päästä sinne, mistä syystä se liittyy ainoastaan siihen, hylätäänkö hakemus, koska tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty (direktiivin 33 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti), vai otetaanko se aineellisesti tutkittavaksi (ks. tuomio 14.5.2020 FMS jne., C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 153 kohta), toisin sanoen kysymykseen, joka periaatteessa selvitetään päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä (ks. julkisasiamies P. Pikamäen ratkaisuehdotukset yhdistetyissä asioissa FMS jne., C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, erityisesti 111, 114 ja 127 kohta). Jos, kuten nyt esillä olevassa asiassa, ilmenee, että maa, joka on säädöksellä määritetty turvalliseksi kolmanneksi maaksi tietyille turvapaikanhakijaryhmille, ei ota tiettyä ajanjaksona vastaan turvapaikanhakijoita, säädös ei ole kumottavissa (kumottavissa se olisi silloin, jos direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täytyisi). Direktiivin 2013/32/EU säännösten (joiden tarkoituksena on varmistaa tehokas, helppo ja nopea pääsy kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyn piiriin) käytännön tehokkuuden varmistamiseksi, kun niitä tulkitaan perusoikeuskirjan 18 ja 47 artiklan valossa, on kuitenkin hyväksyttävä, että jos jo turvapaikkahakemuksen tekohetkellä on tiedossa, että kolmas maa ei salli hakijan saapua alueelleen, turvapaikkahakemusta ei voida jättää tutkimatta turvallisen kolmannen maan käsitteeseen vedoten vaan syntyy

velvoite tutkia se asiallisesti direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan 4 kohdan (lain 4636/2019 86 §:n 5 momentin) säännösten mukaisesti.

- 14 Lisäksi ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen kahden eri mieltä olleen jäsenen mukaan kysymys siitä, voidaanko ulkomaalainen hakija ottaa vastaan tai ottaa takaisin turvalliseen kolmanteen maahan, tutkitaan silloin, kun toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätös, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta tällä perusteella, pannaan täytäntöön, eikä se näin ollen ole edellytyksenä kolmannen maan yleisesti turvalliseksi määrittelevän säädöksen pätevyydelle tai saman hakemuksen hylkäävän yksittäistapauksessa tehtävän päätöksen pätevyydelle.
- 15 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin lisää, että lain 2926/2001 (Helleenien tasavallan virallinen lehti A´ 139/27.6.2001) 1 §:llä on ratifioitu 20.1.2000 tehty ”Kreikan tasavallan ja Turkin tasavallan välinen sopimus Helleenien tasavallan yleisen järjestyksen ministeriön ja Turkin tasavallan sisäministeriön välisestä yhteistyöstä rikollisuuden, erityisesti terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman huumausainekaupan ja laittoman maahanmuuton torjunnassa” (Symfonia metaxi tis Ellinikis Dimokratias kai tis Dimokratias tis Tourkias gia tin synergasia tou Ypourgeiou Dimosias Taxis tis Ellinikis Dimokratias kai tou Ypourgeiou Esoterikon tis Dimokratias tis Tourkias gia tin katapolemisi tou egklimatos idiaitera tis tromokratias, tou organomenou egklimatos, tis paranomis diakinisis narkotikon kai tis lathrometanastefsis), jonka 8 artiklassa määrätään, että ”sopimuspuolet tekevät yhteistyötä laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Ennen takaisinottosopimuksen tekemistä sopimuspuolet sallivat pääsyn takaisin maahan sellaisille henkilöille, sekä kansalaisilleen että kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ylittäneet tai ovat ylittämässä jommankumman sopimuspuolen rajan laittomasti ja jotka tulevat toisen sopimuspuolen alueelta. Edellä esitetyn täytäntöönpanemiseksi sopimuspuolet määrittelevät yhdessä mahdollisimman pian tällaisten henkilöiden takaisinottoa varten tarvittavat periaatteet ja menettelyt asiaa koskevalla asiakirjalla”. Edellä mainitun 8 artiklan täytäntöönpanoa varten laadittiin 8.11.2001 asiaa koskeva täytäntöönpanopöytäkirja, joka ratifioitiin lain 3030/2002 1 §:llä (Helleenien tasavallan virallinen lehti A´ 163/15.7.2002).
- 16 Lisäksi voimassa on ollut Euroopan unionin ja Turkin tasavallan välillä 16.12.2013 tehty sopimus luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta, joka ratifioitiin unionin puolesta 14.4.2014 tehdyllä Euroopan unionin neuvoston päätöksellä (EUVL 2014, L 134, s. 3). Sopimuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisinotto”, määrätään 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 [kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevasta todisteista] perusteella todetaan, että: [-



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

- 17 Lisäksi Turkki ja Euroopan unioni sopivat 15.10.2015 yhteisestä toimintasuunnitelmasta, jonka tarkoituksena on lujittaa yhteistyötä tilapäistä kansainvälistä suojelua saavien Syyrian kansalaisten tukemisen ja muuttoliikkeen hallinnan alalla Syyrian tilanteen aiheuttaman kriisin vuoksi. Unionin jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tai hallitusten päämiehet tapasivat turkkilaisen kollegansa 29.11.2015. Tämän tapaamisen seurauksena he päättivät ottaa käyttöön yhteisen toimintasuunnitelman ja muun muassa tehostaa aktiivista yhteistyötä niiden muuttajien osalta, jotka eivät olleet kansainvälisen suojelun tarpeessa, estämällä näiden matkustamisen Turkkiin ja unioniin, varmistamalla sovittujen kahdenvälisen takaisinottomääräysten soveltamisen ja palauttamalla muuttajat, jotka eivät olleet kansainvälisen suojelun tarpeessa, nopeasti takaisin alkuperämaihinsa. Tämän jälkeen 18.3.2016 julkaistiin Euroopan unionin neuvoston verkkosivustolla lehdistötiedotteena 144/16 julkilausuma Eurooppa-neuvoston jäsenten ja heidän turkkilaisen kollegoidensa kolmannen tapaamisen tuloksista: ”Tämä oli marraskuun 2015 jälkeen kolmas tapaaminen, jonka pääaiheena on Turkin ja EU:n suhteiden syventäminen ja muuttoliikkekriisin ratkaiseminen.”
- 18 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan edellisissä kohdissa mainituista kansainvälisistä asiakirjoista ilmenee, että lainsäätäjä on laillisesti katsonut, että Turkki on sitoutunut oikeudelliseen velvoitteeseen hyväksyä tietyin edellytyksin ulkomaalaisten kansainvälistä suojelua hakevien takaisinotto Kreikasta. Näin ollen direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan 4 kohdasta (ja vastaavasti lain 4636/2019 86 §:n 5 momentista) johtuva edellytys täyttyy edellä esitetyn perusteella ensimmäisen (”oikeudellisen”) osan kohdalla.
- 19 Kun tarkastellaan toista osaa, joka koskee sitä, että Turkki tosiasiallisesti noudattaa asiaankuuluvia oikeudellisia velvoitteitaan, voidaan kuitenkin todeta, että tämä edellytys ei täyty, koska ei näytä siltä, että Turkkiin otettaisiin takaisin sellaisia kansainvälistä suojelua hakevia, joiden kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset on jätetty tutkimatta ”turvallisen kolmannen maan” käsitteeseen vedoten, vaan päinvastoin, kuten ilmenee Tmima Diadikasion kai Ekpaidefsis tis Ypiresias Asyloun (turvapaikkaviraston menettely- ja koulutusosasto) 3.12.2021 päivätystä muistiosta, joka liittyy turvapaikkaviraston pääjohtajan 7.12.2021 antamaan suositukseen, jonka perusteella riidanalainen asetus annettiin, kun siinä nimenomaisesti todetaan, että ”maaliskuusta 2020 tähän päivään saakka [eli yli 20 kuukauden ajan] palautukset Kreikasta Turkkiin on jäädytetty” ilman, että tehdään minkäänlaista eroa sen suhteen, minkä oikeusperustan (kansainvälisten sopimusten vai Euroopan unionin ja Turkin yhteisen julkilausuman, johon edellä on viitattu) perusteella palautukset on määrätty.
- 20 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo myös, että ei voida hyväksyä vastaajien väitettä, jonka mukaan riidanalainen asetus ei ole tältä osin virheellinen ennen kaikkea siksi, että kyseessä on väliaikainen ”ja enemmän tai

vähemmän perusteltu [olosuhteista johtuva] [18.3.2016 annetun yhteisen julkilausuman] soveltamatta jättäminen”, toisin sanoen ”Turkki on covid-19-pandemian (maailmanlaajuinen ja kiistaton tosiasia) vuoksi väliaikaisesti jättänyt hyväksymättä takaisinottoja viime aikoina”, koska väite ei saa tukea asiakirja-aineistoon sisältyvistä todisteista. Toimivaltainen viranomainen ei myöskään näytä tutkineen sitä mahdollisuutta, että Turkin kanta tähän asiaan voisi muuttua lähitulevaisuudessa.

- 21 Tällä perusteella direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan ja lain 4636/2019 86 §:n tulkintaa koskeva jäsenten enemmistön näkemys on, että tarkasteltava kanne hyväksytään ja riidanalainen asetus kumotaan siltä osin kuin siinä määritellään Turkki turvalliseksi kolmanneksi maaksi kansainvälistä suojelua hakeville, joiden alkuperämaa on Syyria, Afganistan, Pakistan, Bangladesh tai Somalia. Vähemmistön näkemyksen mukaan taas sen toteaminen, että kansainvälistä suojelua hakevat on tosiasiallisesti hyväksytty takaisinottoa varten, ei ole edellytyksenä kolmannen maan turvalliseksi määrittelevän säädöksen pätevyydelle, vaan sitä tutkitaan hallinnollisen menettelyn myöhemmissä vaiheissa.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että unionin tuomioistuimelle on esitetty ennakkoratkaisukysymys myös muun muassa direktiivin 2013/32/EU 38 artiklan tulkinnasta. Yhdistetyissä asioissa FMS jne. C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367) unkarilainen tuomioistuin oli kansallisen hallintoviranomaisen yksittäistapauksia koskevien hallintopäätösten riitauttamisen yhteydessä esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen, jolla se pyysi unionin tuomioistuinta täsmentämään, seuraako direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 1 ja 2 kohdan b ja c alakohdasta sekä 35 ja 38 artiklasta, tulkittuina yhdessä perusoikeuskirjan 18 artiklan kanssa, että yksi kumulatiivisista tutkimattajättämisperusteista – jonka perusteella voidaan tehdä tällainen päätös – on se, että kolmas maa ottaa hakijan takaisin, vai onko tämän edellytyksen täyttymisen osalta riittävänä pidettävä sitä, että se tutkitaan vasta tällaista päätöstä täytäntöönpannaessa. Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin, että tätä kysymystä ei voitu ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että ennakkoratkaisupyyntö esittänyt kansallinen tuomioistuin ei ollut selittänyt, miksi se katsoi, ettei se voinut ratkaista sen käsiteltävänä olevia riita-asioita ilman vastausta tähän kysymykseen (tuomio 14.5.2020, FMS ym., C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 172–174 kohta). Ennakkoratkaisupyyntö esittänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että julkisasiamies P. Pikamäe on tukenut ratkaisuehdotuksessaan seuraavaa: ”on niin, että kun varmistettu takaisinotto on yksi direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun ’ensimmäistä turvapaikkamaata’ koskevaan perusteeseen perustuvan päätöksen antamisen kumulatiivisista edellytyksistä, se, otetaanko hakija ’turvalliseen kolmanteen maahan’ tai takaisin turvalliseen kolmanteen maahan, on tarkistettava vasta silloin, kun saman direktiivin 33 artiklan 2 kohdan c alakohtaan sisältyvään samannimiseen perusteeseen perustuva päätös pannaan täytäntöön” (julkisasiamies P. Pikamäen ratkaisuehdotukset yhdistetyissä asioissa FMS ym., C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:294, 127 kohta).

- 23 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että direktiivin 38 artiklan tulkinnasta on perusteltuja epäilyjä, ja katsoo näin ollen, että sen on lykättävä kumoamiskanteen lopullista ratkaisemista siltä osin kuin siinä kyseenalaistetaan riidanalaisessa asetuksessa esitetty Turkin määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi tiettyjen ulkomaalaisryhmien osalta, ja esitettävä asiaan liittyvät ennakkoratkaisukysymykset unionin tuomioistuimelle.
- 24 Lopuksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää, että ennakkoratkaisupyyntöön sovelletaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklassa tarkoitettua nopeutettua menettelyä, koska unionin oikeuden tulkintaa koskevat kysymykset, joista ennakkoratkaisupyynnössä on kyse, koskevat erityisesti riidanalaisen asetuksen säädösluonteen vuoksi lukuisia kiireellisiä tapauksia, jotka kuuluvat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen sekä erityisesti rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien unionin oikeuden säännösten soveltamisalaan (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osaston 2 luku).

TYÖASIAKIRJA