Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 2. juunil 2022 [1]

Liidetud kohtuasjad C-245/21 ja C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
versus
MA,
PB (C-245/21)
ja
LE (C-248/21)

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Määrus (EL) nr 604/2013 – Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramine – Asjaomase isiku üleandmine tema taotluse läbivaatamise eest vastutavale liikmesriigile – Artiklid 27 ja 29 – Üleandmise peatamine COVID-19 pandeemia tõttu – Seos kohtuliku kaitsega – Tagajärjed üleandmistähtajale

I. Sissejuhatus

1. Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlustes palutakse tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, [2] artikli 27 lõiget 4 ja artikli 29 lõiget 1.

2. Need eelotsusetaotlused esitati vaidluste raames, mille pooled on ühelt poolt kolm kolmanda riigi kodanikku ja teiselt poolt Saksamaa Liitvabariik ning mis puudutavad otsuseid, mille tegi Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (föderaalne rände- ja pagulasamet, Saksamaa; edaspidi „föderaalamet“), kes tunnistas nende varjupaigataotlused vastuvõetamatuks, olles tuvastanud, et puuduvad alused, mis ei võimalda neid välja saata; andis nende Itaalia piiripunkti toimetamise korralduse ning kohaldas riiki sissesõidu ja seal viibimise keeldu. Nende otsuste täitmise, millega anti korraldus nad üle anda Itaaliale – liikmesriigile, kelle Saksamaa ametiasutused leidsid olevat

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] ELT 2013, L 180, lk 31 (edaspidi „Dublini III määrus“).

nende varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutava vastavalt Dublini III määrusele –, peatas föderaalamet ise, tuginedes seisukohale, et neid otsuseid on tegelikkuses võimatu täita COVID-19 pandeemia tõttu.

3. Käesolevad kohtuasjad annavad Euroopa Kohtule võimaluse võtta seisukoht küsimuses, missuguseid õiguslikke tagajärgi avaldab üleandmise peatamise otsus, mille on teinud palve esitanud liikmesriigi ametiasutused seoses väljakutsetega, mille esitab pandeemia kui nähtus, mis on tunduvalt häirinud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimist. Konkreetsemalt peab Euroopa Kohus võtma seisukoha küsimuses, kas niisugune peatamisotsus toob kaasa üleandmistähtaja arvestamise katkemise või kas juhul, kui üleandmist selle tähtaja jooksul läbi ei viida, vabaneb rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutav liikmesriik oma kohustusest asjaomane isik üle võtta ning vastutus tema varjupaigataotluse läbivaatamise eest läheb siis üle palve esitanud liikmesriigile. Sellest vaatenurgast ja kui pandeemia kestab edasi, on käesolevatel kohtuasjadel suur tähtsus Euroopa ühise varjupaigasüsteemi haldamisele.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Dublini III määruses on kehtestatud kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Selle määruse põhjendustes 4, 5 ja 19 on märgitud:

„(4) [Euroopa Ülemkogu] Tampere [15. ja 16. oktoobri 1999. aasta] kohtumise järeldustes tõdetakse ka, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem peaks lühiajaliselt hõlmama selget ja toimivat menetlust varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks.

(5) Selline menetlus peaks põhinema liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohast erapooletutel ja õiglastel alustel. Eelkõige peaks see võimaldama kiiresti määrata vastutav liikmesriik, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärki.

[…]

(19) Selleks et tagada asjaomaste isikute õiguste tõhus kaitse, tuleks vastutavale liikmesriigile üleandmise otsustega seoses ette näha õiguslikud tagatised ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, kooskõlas eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47. Rahvusvahelise õiguse täitmise tagamiseks peaks tõhus õiguskaitsevahend hõlmama nii käesoleva määruse kohaldamise kui ka selle liikmesriigi õigusliku tegeliku olukorra hindamist, kuhu taotleja üle antakse.“

5. Selle määruse artikli 27 lõigetes 3 ja 4 on sätestatud:

„3. Üleandmisotsuse vaidlustamise või läbivaatamise korral sätestavad liikmesriigid oma siseriiklikus õiguses, et:

a) vaidlustamine või läbivaatamine annab asjaomasele isikule õiguse jääda asjaomasesse liikmesriiki, kuni selguvad vaidlustamise või läbivaatamise tulemused, või

b) üleandmine peatub automaatselt ning selline peatumine aegub pärast mõistlikku ajavahemikku, mille jooksul kohus otsustab pärast palve üksikasjalikku ja tähelepanelikku läbivaatamist, kas anda vaidlustamisele või läbivaatamisele peatav mõju, või

c) asjaomasele isikule antakse võimalus esitada mõistliku aja jooksul kohtule taotlus peatada üleandmisotsuse täideviimine kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni. Liikmesriigid tagavad, et tõhus õiguskaitsevahend on olemas, peatades üleandmise, kuni võetakse vastu otsus esimese peatamise palve kohta. Otsus selle kohta, kas peatada üleandmisotsuse rakendamine, võetakse vastu mõistliku aja jooksul, võimaldades samas palve üksikasjaliku ja tähelepaneliku läbivaatamise. Üleandmise rakendamise peatamisest keeldumise otsuses esitatakse selle aluseks olevad põhjused.

4. Liikmesriigid võivad ette näha, et pädevad asutused võivad *ex officio* otsustada peatada üleandmisotsuse rakendamise kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni.“

6. Selle määruse artikli 28 lõike 3 kolmandas lõigus on nähtud ette:

„Kui isik on käesoleva artikli kohaselt kinni peetud, siis selle isiku üleandmine palve esitanud liikmesriigilt vastutavale liikmesriigile toimub esimesel reaalsel võimalusel ja hiljemalt kuue nädala jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldas kaudselt või otseselt palve asjaomane isik vastu või tagasi võtta, või ajast, mil vaidlustamise või läbivaatamise peatav toime vastavalt artikli 27 lõikele 3 lõpeb.“

7. Sama määruse artikli 29 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Palve esitanud liikmesriik annab taotleja […] vastutavale liikmesriigile üle […] esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldas vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime vastavalt artikli 27 lõikele 3.

[…]

2. Kui üleandmine ei toimu kuue kuu jooksul, vabaneb vastutav liikmesriik kohustusest asjaomane isik vastu või tagasi võtta ning vastutus läheb üle palve esitanud liikmesriigile. Nimetatud tähtaega võib pikendada kõige rohkem ühe aastani, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud.“

B. Saksa õigus

1. Varjupaigaseadus

8. Varjupaigaseaduse (Asylgesetz) § 29 käsitleb vastuvõetamatuid varjupaigataotlusi. Selle lõikes 1 on muu hulgas sätestatud:

„Varjupaigataotlus on vastuvõetamatu, kui

1. muu riik vastutab varjupaigamenetluse läbiviimise eest

a) vastavalt [Dublini III määrusele] või

b) teiste Euroopa Liidu õigusnormide või rahvusvahelise õiguse sätete alusel,

[…]“.

9. Varjupaigaseaduse § 34*bis* kannab pealkirja „Väljasaatmiskorraldus“. See on sõnastatud järgmiselt (väljavõtted):

„(1) Kui välismaalane saadetakse välja turvalisse kolmandasse riiki (§ 26*bis*) või varjupaigamenetluse eest vastutavasse riiki (§ 29 lõike 1 punkt 1), annab föderaalamet selle riigi piiripunkti toimetamise korralduse niipea, kui on tuvastatud, et see on teostatav. […] Varasem hoiatamine ega tähtaja määramine pole vajalik. Kui piiripunkti toimetamise korraldust ei saa anda esimese või teise lause alusel, siis teeb föderaalamet [asjaomasele isikule] väljasaatmishoiatuse.

(2) [Halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung)] § 80 lõikes 5 ette nähtud taotlused, mis on suunatud väljasaatmiskorralduse vastu, tuleb esitada ühe nädala jooksul alates korralduse teatavakstegemisest. Tähtaegse taotluse esitajat ei tohi piiripunkti toimetada enne, kui taotlus on kohtus lahendatud.“

2. Halduskohtumenetluse seadustik

10. Halduskohtumenetluse seadustiku § 80 lõigetes 4 ja 5 on sätestatud:

„(4) Haldusakti andnud või vaide lahendanud asutus võib lõikes 2 märgitud juhul täitmise peatada, kui föderaalõigusest ei tulene teisiti. […]

(5) Põhikohtuasja lahendav kohus võib taotluse alusel määrata täieliku või osalise peatava toime […]“.

III. Vaidluste aluseks olevad asjaolud, põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-245/21

11. MA ja PB esitasid 2019. aasta novembris Saksamaal varjupaigataotlused. Et otsing süsteemis Eurodac näitas, et nad olid saabunud ebaseaduslikult Itaaliasse, kus nad registreeriti rahvusvahelise kaitse taotlejana, saatis föderaalamet 19. novembril 2019 Dublini III määruse alusel Itaalia ametiasutustele MA ja PB ülevõtmise palve. Itaalia ametiasutused ei vastanud sellele ülevõtmispalvele.

12. Föderaalamet jättis 22. jaanuari 2020. aasta otsusega MA ja PB varjupaigataotlused vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, märkis, et puudub alus kohaldada väljasaatmise keelde, andis nende Itaalia piiripunkti toimetamise korralduse ning kohaldas riiki sissesõidu ja seal viibimise keeldu.

13. MA ja PB esitasid föderaalameti selle otsuse peale 1. veebruaril 2020 pädevale halduskohtule kaebuse. PB esitas koos selle kaebusega lisaks üleandmisotsuse täitmise peatamise taotluse. See taotlus jäeti 11. veebruaril 2020 rahuldamata.

14. Föderaalamet peatas 8. aprilli 2020. aasta kirjaga väljasaatmiskorralduste täitmise halduskohtumenetluse seadustiku § 80 lõike 4 ja Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 alusel kuni edasise teateni põhjendusel, et üleandmine ei ole hetkel võimalik COVID-19 pandeemia arengu tõttu.

15. Halduskohus, kelle poole pöörduti, tühistas 14. augusti 2020. aasta otsusega föderaalameti otsuse. See kohtuotsus rajanes seisukohal, et isegi eeldusel, et MA ja PB varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutas Itaalia Vabariik, läks see vastutus Dublini III määruse artikli 29 lõikes 1 sätestatud üleandmistähtaja lõppemise tõttu üle Saksamaa Liitvabariigile, sest selle tähtaja arvestamist ei katkestanud peatamisotsus, mille föderaalamet tegi 8. aprillil 2020.

16. Saksamaa Liitvabariik esitas selle 14. augusti 2020. aasta otsuse peale kassatsioonkaebuse otse Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).

B. Kohtuasi C-248/21

17. LE esitas 2019. aasta augustis Saksamaal varjupaigataotluse. Kuna otsing süsteemis Eurodac näitas, et ta oli esitanud 7. juunil 2017 Itaalias rahvusvahelise kaitse taotluse, palus föderaalamet Itaalia ametiasutustel LE Dublini III määruse alusel üle võtta. Itaalia ametiasutused rahuldasid selle ülevõtmispalve.

18. Föderaalamet jättis LE varjupaigataotluse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, leides, et puudub alus kohaldada väljasaatmise keelde, andis ta Itaalia piiripunkti toimetamise korralduse ning kohaldas riiki sissesõidu ja seal viibimise keeldu.

19. LE esitas föderaalameti selle otsuse peale 11. septembril 2019 pädevale halduskohtule kaebuse. Ta esitas koos selle kaebusega lisaks üleandmisotsuse täitmise peatamise taotluse. See taotlus jäeti 1. oktoobril 2019 rahuldamata.

20. Itaalia ametiasutused teatasid 24. veebruari 2020. aasta kirjaga Saksamaa ametiasutustele, et COVID-19 pandeemia tõttu ei toimu enam üleandmisi Itaaliale ja Itaaliast Dublini III määruse alusel.

21. Föderaalamet peatas 25. märtsi 2020. aasta kirjaga väljasaatmiskorralduse täitmise halduskohtumenetluse seadustiku § 80 lõike 4 ja Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 alusel kuni edasise teateni, põhjendades seda sellega, et Dublini süsteemi raames üleandmine ei ole hetkel võimalik COVID-19 pandeemia arengu tõttu.

22. Olles jätnud 4. mail 2020 rahuldamata teise üleandmisotsuse täitmise peatamise taotluse, tühistas halduskohus, kelle poole oli pöördutud, 10. juuni 2020. aasta otsusega föderaalameti otsuse. See kohtuotsus põhines käesoleva ettepaneku punktis 15 viidatud otsusega sarnastel põhjendustel.

23. Saksamaa Liitvabariik esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse otse Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).

C. Kaalutlused, mis puudutavad mõlemat kohtuasja

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et talle esitatud kassatsioonkaebused tuleb rahuldada, kui on tõendatud, et väljasaatmiskorralduse täitmise peatamine, mida põhjendatakse võimatusega isikut tegelikkuses üle anda COVID-19 pandeemia tõttu, kuulub Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisalasse ja võib seega tuua kaasa selle määruse artikli 29 lõikes 1 ette nähtud üleandmistähtaja arvestamise katkemise.

25. Ta leiab, et kui Dublini III määruse artikli 27 lõikes 4 on nõutud, et selles ette nähtud üleandmisotsuse täitmise peatamine oleks seotud kaebuse esitamisega, võib selle kohaldamine niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas olla mõeldav, sest kaebus üleandmisotsuse peale on menetlemisel ja võimatus isikut välja saata võib Saksa õiguses tekitada kahtlusi, kes see otsus on õiguspärane. Arvesse tuleks siiski võtta selle määruse eesmärke ning asjaomaste isikute ja kõnesoleva liikmesriigi vastavaid huve, mille tasakaal tuleks praeguses tervishoiuolukorras tagada.

26. Selles olukorras otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisalasse kuulub olukord, kus halduskorras ja hilisema kehtetuks tunnistamise võimaluse jätmisega peatatakse üleandmisotsuse rakendamine ainult COVID-19 pandeemiast tingitud üleandmise tegeliku (ajutise) võimatuse tõttu ajal, mil see on kohtus vaidlustatud?

2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt: kas kirjeldatud peatamisotsuse tagajärg on Dublini III määruse artikli 29 lõikes 1 sätestatud üleandmistähtaja katkemine?

3. Kui teisele küsimusele tuleb vastata jaatavalt: kas see on nii ka juhul, kui kohus on enne COVID-19 pandeemia puhkemist jätnud rahuldamata kaitse taotleja taotluse peatada Dublini III määruse artikli 27 lõike 3 punkti c alusel üleandmisotsuse rakendamine kuni vaidlustamismenetluse lõppemiseni?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

27. Eelotsusetaotlused kohtuasjades C-245/21 ja C-248/21, mis kannavad 26. jaanuari 2021. aasta kuupäeva, saabusid Euroopa Kohtu kantseleisse vastavalt 19. aprillil 2021 ja 21. aprillil 2021. Euroopa Kohtu presidendi 7. juuni 2021. aasta otsusega liideti käesolevad kohtuasjad kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

28. Lisaks palus eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, et käesolevate eelotsusetaotluste suhtes kohaldataks kodukorra artikli 105 lõike 1 alusel kiirendatud menetlust. Euroopa Kohtu president otsustas 7. juunil 2021 pärast ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ärakuulamist selle taotluse rahuldamata jätta.

29. Saksamaa ja Šveitsi valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikke seisukohti vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 23 määratud tähtaja jooksul.

30. 9. märtsi 2022. aasta kohtuistungil esitasid suulisi seisukohti MA ja PB esindajad kohtus, Saksamaa valitsus ning komisjon.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

1. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tunnused

31. Varjupaigaõigus on oluline element rahvusvahelises õiguses. See esimest korda 1951. aastal pagulasseisundi konventsioonis, mis allkirjastati 28. juulil 1951 Genfis,[3] tunnustatud õigus annab rahvusvahelise kaitse isikutele, kes põgenevad tagakiusamise eest oma riigis. Liidu tasandil on avatud sisepiiridega vaba liikumise ala loomine õhutanud ühtlustama varjupaigamenetlusi. Euroopa Ülemkogu oli oma 15. ja 16. oktoobri 1999. aasta Tampere kohtumise järeldustes taas kinnitanud, kui tähtsaks peavad liit ja selle liikmesriigid varjupaiga taotlemise õiguse ranget austamist. Oli lepitud kokku töötada välja Euroopa ühine varjupaigasüsteem, mis rajaneb Genfi konventsiooni täielikul ja üleüldisel kohaldamisel, tagades, et kedagi ei saadeta tagasi sinna, kus teda varitseb oht, et teda hakatakse uuesti taga kiusama, st säilitada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte. ELTL artikli 78 lõige 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 18 väljendavad seda kohustust.

32. Praegu reguleerivad Euroopa ühist varjupaigasüsteemi mitu õigusakti. „Dublini“ süsteem, mida nimetatakse nii koha tõttu, kus allkirjastati 15. juunil 1990 Euroopa Ühenduse liikmesriigile esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise konventsioon[4], rajaneb põhimõttel, et varjupaigataotleja puhul on pädev ainult üks liikmesriik, kusjuures see pädevus tuleb kindlaks määrata objektiivsete kriteeriumide põhjal. Amsterdami lepingu sõlmimise tulemusena jõustus määrus (EÜ) nr 343/2003 (Dublin II)[5], millega kehtestati menetlus- ja üleandmistähtajad ning perekonna ühtsuse kaitse põhimõte. Lissaboni lepingu alusel vastu võetud Dublini III määrus, mis jõustus 19. juulil 2013, lisas – kohustuseks nende varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutavale liikmesriigile[6] – menetluslikke tagatisi isikutele, kes võidakse üle anda. See, et rahvusvahelise kaitse taotlusi menetletaks kiiresti ja oleks tagatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile üleandmisotsuste vastu, on Dublini süsteemi kaks põhiprintsiipi, mis on käesolevate kohtuasjade hindamisel asjakohased.

2. Eelotsuse küsimuste asjakohasus põhikohtuasjade lahendamise seisukohast

33. See, kui tähtis on küsimus, kas riigisisestel haldusasutustel on võimalus peatada üleandmisotsuse täitmine ja katkestada üleandmistähtaja arvestamine, on seletatav liidu õiguse ja riigisisese õiguse vastastikuse toime eripäradega, mida tuleb lühidalt selgitada. Vastavalt Dublini III määruse artikli 29 lõikele 1 algab üleandmisperiood hetkel, mil teine liikmesriik vastuvõtmispalve rahuldab. Kui taotleja esitab üleandmisotsuse peale kaebuse, hakatakse seda tähtaega siiski arvestama alles alates hetkest, mil kaebuse kohta tehakse lõplik otsus, ja see lükkab üleandmisperioodi algust edasi. Selle eeltingimus on aga siiski see, et kaebusel on peatav toime vastavalt Dublini III määruse artikli 27 lõikele 3.

3 *United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954) (edaspidi „Genfi konventsioon“).

4 ELT 1997, C 254, lk 1.

5 Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT 2003, L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109).

6 Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III“, *Droit luxembourgeois et européen de l'asile* (dir. Chaouche, F., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig, J., Warin, C.), Luxembourg, 2019, lk 118.

34. Saksa õiguses ei ole varjupaigaseaduse § 75 lõike 1 alusel väljasaatmiskorralduse peale esitatud tühistamiskaebusel peatavat toimet. Asjaomased isikud võivad siiski esitada ühe nädala jooksul selle seaduse § 34*bis* lõike 2 teise lõigu esimese lause alusel peatava toime taotluse. Kui ajutiste meetmete taotlust ei ole esitatud või see jäeti rahuldamata, hakatakse üleandmisperioodi arvestama; see olukord on COVID-19 pandeemia ajal tekitanud haldusasutustele raskusi, eelkõige üleandmistähtaja järgimisel. Niisugustel asjaoludel on Saksamaa haldusasutused kasutanud võimalust tähtaja arvestamine katkestada, peatades halduskohtumenetluse seadustiku § 80 lõike 4 alusel üleandmisotsuse täitmise. See tekitab siiski küsimuse, kas niisugune lähenemine on liidu õigusega kooskõlas.

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolm eelotsuse küsimust on olemuslikult seotud, sest teist ja kolmandat küsimust on vaja käsitleda ainult juhul, kui esimesele küsimusele on vastatud jaatavalt. Nende eelotsuse küsimuste struktureeritud ja mõistetava analüüsi huvides teen ettepaneku analüüsida neid koos ning anda selge vastus, mis võimaldab kohtul vaidluse põhikohtuasjades lahendada. Need küsimused puudutavad sisuliselt riigisiseste haldusasutuste võimalust peatada Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 alusel üleandmisotsuse täitmine ja katkestada selle määruse artikli 29 lõikega 1 kehtestatud üleandmistähtaja arvestamine.

36. Nende küsimuste analüüsimisel on vaja kõigepealt näidata, milline on eespool viidatud õigusnormide omavaheline suhe,[7] ning seejärel analüüsida, kas võimatus niisugune üleandmine tegelikkuses läbi viia COVID-19 pandeemia tõttu kujutab endast õiguspärast põhjust, mis võimaldab riigisisestel ametiasutustel kohaldada neid sätteid[8]. Analüüsin põhjalikumalt seda viimast küsimust, sest see on käesolevate kohtuasjade keskmes, ning võtan samas arvesse kummagi põhikohtuasja konkreetseid asjaolusid.[9]

B. Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 ja artikli 29 lõike 1 omavaheline suhe

1. Asjasse puutuvate õigusnormide tõlgendamine kohtupraktikast lähtudes

37. Et riigisisestel haldusasutustel on võimalus peatada üleandmisotsuse täitmine ja seega katkestada üleandmistähtaja arvestamine, on vaja analüüsida suhet asjasse puutuvate õigusnormide vahel.

38. Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaselt „[võivad l]iikmesriigid […] ette näha, et pädevad asutused võivad *ex officio* otsustada peatada üleandmisotsuse rakendamise“. Selle määruse artikli 29 lõikes 1 on sätestatud, et „[p]alve esitanud liikmesriik annab taotleja […] pärast asjaomaste liikmesriikide omavahelist nõupidamist vastutavale liikmesriigile üle […] esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldas vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime vastavalt artikli 27 lõikele 3“.

39. Nagu ilmneb eespool viidatud sätete tõlgendamisel koostoimes, siis esimene raskus selle kindlakstegemisel, milline on nende omavaheline suhe, seisneb selles, et Dublini III määruse artikli 29 lõikes 1 on viidatud selle määruse artikli 27 lõikele 3, mitte lõikele 4.

7 Vt käesoleva ettepaneku punkt 37 jj.

8 Vt käesoleva ettepaneku punkt 47 jj.

9 Vt käesoleva ettepaneku punkt 75 jj.

40. Ma ei arva siiski, et niisugune selge viite puudumine Dublini III määruse artikli 27 lõikele 4 võiks olla takistuseks, mis ei võimalda valida tõlgendust, et riigisisestel haldusasutustel peaks olema võimalus katkestada üleandmistähtaja arvestamine selle tulemusena, et asjaomase üleandmisotsuse täitmine peatatakse. Vastupidi, mulle tundub, et on argumente, mis toetavad seisukohta, et Dublini III määruse artikli 29 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka peatamist, mille korralduse annavad riigisisesed ametiasutused selle määruse artikli 27 lõike 4 alusel.

41. Dublini III määruse artikli 29 lõikest 1 ilmneb, et üleandmise täitmise tähtaega hakatakse arvestama alles siis, kui tulevane üleandmine on põhimõtteliselt kokku lepitud ja kindel ning jääb veel üksnes kindlaks määrata selle kord. See ei kehti aga seni, kuni üleandmisotsuse täitmine on peatatud kuni otsuse tegemiseni kaebuse või kassatsioonkaebuse kohta.

42. Selles küsimuses tuleb märkida, et ei ole *mingit objektiivset põhjust teha vahet* olenevalt sellest, kas üleandmisotsuse täitmine peatatakse selle Dublini III määruse artikli 27 lõike 3 või artikli 27 lõike 4 alusel. Mõlemal juhul on täitmise peatamine seotud üleandmisotsuse peale esitatud kaebusega ning asjaomased liikmesriigid seisavad silmitsi samade praktiliste raskustega üleandmise korraldamisel. Järelikult peaks neil mõlemal juhul olema sama kuuekuuline tähtaeg, mis on üleandmise läbiviimise tehnilise viisi kindlaksmääramisel täielikult nende käsutuses.

43. Tuleb ka märkida, et Dublini III määruse artikli 28 lõike 3 kolmandas lõigus kindlaks määratud tähtaja suhtes kohaldatava õigusnormi kohta on Euroopa Kohus juba otsustanud, et kuigi selles sättes on tähtaja alguse osas viidatud ainult määruse artikli 27 lõikele 3 ja mitte lõikele 4, hakatakse seda tähtaega arvestama alles siis, kui lõpeb vaidlustamise või läbivaatamise peatav toime ning kui – nagu selle määruse artikli 27 lõike 4 puhul – isik ei ole üleandmisotsuse täideviimise peatamist konkreetselt taotlenud.[10]

44. Euroopa Kohus on ka rõhutanud selle määruse artikli 28 lõike 3 kolmandas lõigus ja artikli 29 lõike 1 esimeses lõigus kasutatud *sõnastuse sarnasust*. Ta on selle kohta leidnud, et selle õigusnormi tõlgendus, mille kohaselt hakatakse üleandmistähtaega arvestama alates vastu- või tagasivõtmispalve rahuldamisest, isegi juhul, kui pädev asutus kasutab Dublini III määruse artikli 27 lõikes 4 ette nähtud võimalust, võiks praktikas võtta sellelt sättelt suures osas selle soovitava toime. Seda ei saaks kasutada riskita, et see takistab üleandmise toimumist selles määruses sätestatud tähtaegade jooksul.[11]

45. Eespool esitatud kaalutlused viivad mind mõttele, et Dublini III määruse artikli 29 lõigetes 1 ja 2 nimetatud tähtaega ei saa hakata arvestama seni, kuni määruse artikli 27 lõike 4 kohaselt tehtud haldusotsus peatab üleandmisotsuse täitmise ja oodatakse otsust asjaomase isiku esitatud kaebuse kohta.

2. Vahejäreldus

46. Eelnevast tuleneb, et riigisisestel haldusasutustel on põhimõtteliselt võimalus üleandmisotsuse täitmine peatada ja järelikult üleandmistähtaja arvestamine katkestada.

[10] 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punktid 63–73).

[11] 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punktid 70 ja 71).

C. Riigisiseste haldusasutuste võimalus peatada üleandmisotsuse täitmine ja seega katkestada üleandmistähtaja arvestamine põhjendusel, et üleandmine on pandeemiaga seoses tegelikkuses võimatu

47. Nagu minu sissejuhatavates märkustes juba nenditud, on käesolevate kohtuasjade keskmes küsimus, kas riigisisestel haldusasutustel on niisugune pädevus seetõttu, et nad ei saa üleandmist COVID-19 pandeemia tõttu tegelikkuses läbi viia.

48. Sellele küsimusele vastamisel on vaja teha kindlaks – kasutades Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud tõlgendusmeetodeid –, kas niisugune meede, nagu võtsid Saksamaa ametiasutused põhikohtuasjades, kuulub Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisalasse.

1. Kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite kasutamine

49. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale tuleneb aga liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest, et kui liidu õigusnormis ei ole konkreetse mõiste puhul viidatud liikmesriikide õigusele, tuleb seda mõistet tõlgendada kogu liidu piires autonoomselt ja ühetaoliselt ning sellise tõlgenduse andmisel ei tule arvesse võtta mitte üksnes asjaomase sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ja selle õigusakti eesmärki, kuhu asjaomane säte kuulub.[12]

a) Grammatiline tõlgendamine

50. Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 sõnastus näitab, et selles sättes on silmas peetud haldusotsuseid, mis on tehtud asjaomase isiku esitatud kaebuse kohta. Selle õigusnormi järgi võivad liikmesriikide pädevad asutused *ex officio* otsustada „peatada üleandmisotsuse rakendamise kuni vaidlustamise või läbivaatamise *tulemuse selgumiseni*“[13]. Selle sätte sõnastus ise eeldab seega selgelt, *et asjaomase isiku esitatud kaebuse ja ametiasutuste peatamisotsuse vahel peab valitsema seos*.

51. Vastupidi sellele, mida väidab Saksamaa valitsus oma seisukohtades, ei ole see seos piiratud ainult ajalise vastavusega. Erinevate keeleversioonide analüüs võimaldab tõlgendada Dublini III määruse artikli 27 lõiget 4 nii, et peatamisotsus peab olema tehtud *kavatsusega kaitsta* varjupaigataotleja *õiguslikku staatust* vaidlustamise või läbivaatamise menetluse jooksul.[14] Seda järeldust kinnitavad teised tõlgendamismeetodid.

b) Süstemaatiline tõlgendamine

52. Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 positsioon selle määruse süsteemis kinnitab, et selles õigusnormis võib olla mõeldud ainult täitmise peatamise haldusotsuseid, mis *lisanduvad* asjaomase isiku *esitatud kaebusele*. Nagu ilmneb määruse artikli 27 pealkirjast

[12] 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 55).

[13] Kohtujuristi kursiiv.

[14] Vt järgmisi keeleversioone: hispaaniakeelne („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión“); taanikeelne („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger“); saksakeelne („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen“); eestikeelne („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni“); ingliskeelne („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review“); itaaliakeelne („sospendere […] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione“); hollandikeelne („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar“) ja portugalikeelne („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão“).

(„Õiguskaitsevahendid“) ja lõikest 1, käsitleb see artikkel asjaomase isiku esitatud kaebusi. Järelikult võib määruse artikli 27 lõige 4 *puudutada ainult haldusotsuseid, mis on tehtud seoses niisuguse kaebusega*.

53. Selle õigusnormi koht Dublini III määruse ülesehituses laiemas tähenduses kõneleb samuti sellest, et peab esinema niisugune seos. Konkreetselt asjaolu, et see õigusnorm kuulub IV jaotise („Menetluslikud tagatised“) kohaldamisalasse, võimaldab rõhutada selle määruse põhjenduses 19 nimetatud õigusloome-eesmärki, milleks on tagada asjaomaste isikute õiguste tõhus kaitse õiguslike tagatiste loomise ja õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile seoses vastutavale liikmesriigile üleandmise otsustega kooskõlas eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47.

c) Teleoloogiline tõlgendus

1) Tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärgiga seotud kaalutlused

54. Teleoloogilise tõlgendusega seoses tuleb meenutada, et ka Euroopa Kohus on rõhutanud, kui tähtis on üleandmisotsuse täitmise peatamine, mida asjaomane isik kohtult taotleb, Dublini III määruse artikli 27 lõigete 3–6 kohaldamise kontekstis. Euroopa Kohus on oma praktikas tuvastanud, et liidu seadusandja otsustas kaasata varjupaigataotlejad sellesse protsessi, kohustades liikmesriike tagama neile õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile üleandmisotsuse suhtes, mis võidakse selle protsessi tulemusel teha.[15]

55. Käesoleva ettepaneku eelmistes punktides esitatud põhjustel olen veendunud, et riigisisestele haldusasutustele Dublini III määruse artikli 27 lõikega 4 antud võimalust otsustada omal algatusel peatada üleandmisotsuse täitmine *ei saa lahutada selle otstarbest, milleks on tagada tõhus kohtulik kaitse* asjaomasele isikule.

56. Arvan seega, et Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 liiga lai tõlgendus, mis võimaldaks riigisisestel haldusasutustel peatada üleandmisotsuse täitmise olenemata asjaomase isiku esitatud kaebusest, tooks paratamatult kaasa selle, et nad saavad võimaluse lükata asjaomase isiku üleandmine vastutavale liikmesriigile edasi ükskõik missugusel põhjusel, ilma et sellel oleks tagajärgi, mis puudutavad rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise vastutuse liikmesriikidevahelist üleminekut.

57. Mulle tundub aga, et niisugune olukord oleks just vastuolus Dublini III määrusega taotletava eesmärgiga kehtestada meetod, mis võimaldaks määrata kiiresti vastutava liikmesriigi, kahjustamata selle määruse põhjenduses 5 nimetatud varjupaigataotluse kiire menetlemise eesmärki. Varjupaigataotleja sõltuks riigisiseste haldusasutuste tahtest, kusjuures viimased võivad ooteaega pikendada, samas kui seda aega võiks kasutada tõhusemalt tema varjupaigataotluse menetlemiseks.

58. Lisaks tundub mulle, et üleandmise läbiviimiseks ette nähtud kuuekuulise tähtaja pikendamist *saab põhjendada ainult asjaomase isiku huviga selle vastu, et kohus selgitab välja üleandmisotsuse õiguspärasuse*, mitte haldusasutuste ükskõik missugune huviga selle vastu, et otsuse täitmine peatatakse. Tuleb märkida, et Euroopa Kohus on mitu korda rõhutanud, et „liidu seadusandja ei soovinud ohverdada varjupaigataotlejate kohtulikku kaitset varjupaigataotluste kiirele

[15] 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punktid 50–52).

menetlemisele“ [16]. Sellest järeldub, et Euroopa Kohus ei soovinud kunagi jätta riigisisestele haldusasutustele nende volituste kasutamisel piiramatut kaalutlusruumi. See käib eelkõige võimaluse kohta, mis on antud Dublini III määruse artikli 27 lõikega 4, milles – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus isegi märgib – on kindlaks määratud riigisisese õigusega jäetud ulatusliku tegevusvabaduse mõned piirid.

59. Olen seega arvamusel, et selle sätte tõlgendus, mis võimaldaks riigisisestel haldusasutustel oma tegevuse käigus tekkinud praktiliste raskuste tõttu üleandmistähtaja arvestamise oma äranägemise järgi katkestada, ei oleks Dublini III määrusega kehtestatud süsteemiga kooskõlas.

2) Kaalutlused, mis käsitlevad kohustust võtta üleandmise võimaliku tegelikkuses läbiviimise võimatuse oht enda kanda

60. Sellega seoses tuleb meenutada, et sarnaseid juhtumeid on liidu seadusandja juba reguleerinud või on neid tunnustatud Euroopa Kohtu praktikas ning nendel juhtudel nähti sõnaselgelt ette, et vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest peab minema üle palve esitanud liikmesriigile. Selles analüüsis näib mulle asjakohane mainida kahte juhtumit, mil võimatus varjupaigataotleja üleandmist tegelikkuses läbi viia toob just kaasa vastutuse ülemineku.

61. Ühelt poolt on Dublini III määruse artikli 3 lõikes 2 nimetatud juhtumit, mille puhuks näeb see säte ette, et liikmesriik, kes määrab kindlaks varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi, muutub ise vastutavaks liikmesriigiks, kui üleandmine on võimatu, sest „taotluse läbivaatamise menetluses on *süsteemsed vead* ning taotlejate vastuvõtutingimused selles liikmesriigis võivad endaga kaasa tuua ebainimliku või alandava kohtlemise“ esialgu vastutavaks nimetatud liikmesriigis ning vastutavaks ei saa nimetada ühtegi teist liikmesriiki. Selles küsimuses tuleb märkida, et viimati viidatud sättes on kodifitseeritud Euroopa Kohtu praktika niisugusena, nagu see kujunes välja kohtuasjades N. S. jt [17].

62. Teiselt poolt pean vajalikuks märkida, et Euroopa Kohus otsustas kohtuasjas C. K. jt tehtud kohtuotsuses, et juhul, kui asjaomase varjupaigataotleja *tervislik seisund* ei võimalda palve esitanud liikmesriigil teda üle anda enne Dublini III määruse artikli 29 lõikes 1 ette nähtud kuuekuulise tähtaja möödumist, on vastutav liikmesriik vabastatud kohustusest varjupaigataotleja vastu võtta ja vastutus läheb selle artikli lõike 2 kohaselt seega üle esimesele liikmesriigile. [18]

63. Need näited kinnitavad liidu seadusandja selget tahet kohustada palve esitanud liikmesriiki *võtma enda kanda võimalik oht, et* varjupaigataotlejat *ei saa üle anda* liikmesriigile, kes tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest põhimõtteliselt vastutab. [19] Nagu on käesolevas ettepanekus juba märgitud, [20] ei tohiks seda liiki oht avaldada negatiivset mõju asjaomase isiku õigusele, et tema varjupaigataotlust menetletakse nii kiiresti kui vaja.

16 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57).

17 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865).

18 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 89).

19 Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF“, *Legal Tribune Online*, 9. aprill 2020. Autor leiab, et üleandmise võimatuks muutvaid põhjusi, mis annavad alust tähtaja pikendamiseks, reguleerib ammendavalt Dublini III määruse artikli 29 lõige 2. Konkreetsemalt on silmas peetud varjupaigataotleja vangistuse ja põgenemise juhtumeid. Kõikidel muudel juhtudel kannab liikmesriik, kes ei suuda tähtaega järgida, riski, et üleandmine võib osutuda tegelikult võimatuks, ja ülimuslik on varjupaigataotleja õigus sellele, et tema taotlust menetletakse kiiresti.

20 Vt käesoleva ettepaneku punkt 57.

64. See, kui palve esitanud liikmesriik katkestab tähtaja arvestamise – tõenäoliselt *sine die* – üleandmisotsuse täitmise vähimagi raskuse puhul, avaldaks just mõju negatiivses suunas. Lahendust, mida soovitab liidu seadusandja osas, mis puudutab ohtude jaotumist Dublini III määrusega kehtestatud süsteemi haldamisel, eirataks, kui liikmesriigil oleks võimalus end oma kohustustest vabastada nii, et ta takistab vastutuse üleminekut selle määruse artikli 29 lõike 2 alusel.

65. Kaalutlused, mille esitasin, on veelgi õigemad niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav, st ülemaailmse tervishoiukriisi olukorras, mida ei saa *vääramatu jõu juhtumina* panna ei varjupaigataotleja ega selle liikmesriigi süüks, kes rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest põhimõtteliselt vastutab. Lähtudes eespool esitatud kaalutlustest, eeldab Dublini III määrusega kehtestatud süsteem, et varjupaigataotleja väljasaatmise korralduse andnud liikmesriik on see, kelle kanda jääb risk, et võib-olla ei ole seda üleandmist võimalik tegelikkuses läbi viia.

66. See olukord ei erine nimelt sisuliselt kuidagi teistest olukordadest, mis leitakse olevat vääramatu jõu juhtumid ja võivad niisuguse üleandmismenetluse nurjata, näiteks asjaomase isiku ootamatu haigus, üleandmislennuks mõeldud lennuki ootamatu tehniline rike või äkiline ilmamuutus, mis muudab üleandmise võimatuks.[21] Vastavalt võrdse kohtlemise põhimõttele ei tohiks neid üsna võrreldavaid olukordi käsitleda erinevalt.[22]

67. Lisaks tundub mulle vajalik juhtida tähelepanu sellele, et oma suunistes varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlusi ning ümberasustamist käsitlevate ELi õigusnormide rakendamise kohta, mis võeti vastu COVID-19 pandeemia tõttu,[23] nõustub komisjon sõnaselgelt raskustega, millega liikmesriigid seejuures kokku puutuvad. Sellegipoolest tuleb märkida, et komisjon rõhutab vajadust „*taasalusta[d]a isikute üleandmist esimesel reaalsel võimalusel*, pidades silmas, et olukord muutub kiiresti“ (kohtujuristi kursiiv).

68. Komisjoni märkus eespool viidatud dokumendis, et „[k]ui isikut ei anta vastutavale liikmesriigile üle ettenähtud tähtaja jooksul, *läheb* vastutus [Dublini III määruse] artikli 29 lõike 2 alusel *üle palve esitanud liikmesriigile*“, tundub mulle käesolevate kohtuasjade analüüsimisel eriti asjakohane. Seda väidet tuleb tõlgendada koostoimes samas lõikes esitatud hinnanguga, et „*[m]ääruses ei ole sätet, mis lubaks sellest normist kõrvale kalduda* COVID-19 pandeemia tagajärjel tekkinud olukorras“ (kohtujuristi kursiiv). Niisugune hinnang tundub mulle õige ja see kinnitab muide käesolevas ettepanekus valitud tõlgendust.[24]

[21] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 7, 2020, lk 232. Autor leiab, et olukord, kus liikmesriik ei saa isikuid vastu võtta pandeemia tõttu, on vääramatu jõu juhtum.

[22] 15. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Gualtieri *vs*. komisjon (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 70).

[23] Komisjoni teatis „COVID-19: suunised varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlusi ning ümberasustamist käsitlevate ELi õigusnormide rakendamise kohta“ (2020/C 126/02) (ELT 2020, C 126, lk 12).

[24] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 9, 2020, lk 319. Autor leiab, et tervishoiuolukord ei õigusta niisuguste üleandmistähtaegade arvestamise katkestamist, nagu on nähtud ette Dublini III määruses. Autor on ka analoogia alusel kohaldamise vastu sel põhjusel, et tema arvates ei ole mingit õiguslikku tühimikku. Ta tõlgendab komisjoni suuniseid nii, et eespool nimetatud tähtajad ei sõltu liikmesriikide enda tahtest ega ole jäetud nende kindlaks määrata.

3) Õiguskindlusega seotud kaalutlused Euroopa ühise varjupaigasüsteemi haldamise raames

69. Lisaks pean vajalikuks seejuures mainida veel kahte juhtumit, mil üleandmine on tegelikkuses ajutiselt võimatu ja mida liidu seadusandja on reguleerinud: juhtumid, mil Dublini III määruse artikli 29 lõikes 2 ei ole ette nähtud mitte tähtaja arvestamise katkestamine *sine die*, vaid üleandmistähtaja pikendamine kõige rohkem ühe aastani, kui üleandmist ei saa teha asjaomase isiku vangistuse tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud. Need näited näitavad, et liidu seadusandja eesmärk on *määrata kindlaks selged tähtajad õiguskindluse huvides*, muutes Euroopa ühise varjupaigasüsteemi menetlused kõikidele liikmesriikidele piisavalt ennustatavaks.

70. Need juhtumid, mida on konkreetselt reguleeritud, kinnitavad seisukohta, et liidu seadusandja hinnangul saab erandit kiiruse eesmärgist lubada ainult erandjuhul ning seda teatavatel õiguspäraseks peetavatel põhjustel. Nende põhjuste hulgas on varjupaigataotlejale süüks pandav käitumine (kinnipidamine ja põgenemine). Teine põhjus on vajadus *tagada* talle *tõhus kohtulik kaitse*, nagu tuleneb ühelt poolt Dublini III määruse artikli 27 lõigete 3 ja 4 ning teiselt poolt artikli 29 lõike 1 suhtest. Teiste sõnadega peab kiiruse eesmärk tegema ruumi muudele huvidele, mida seadusandja kaitseb. Seevastu asjaoludel, mida ei saa pidada taotleja süüks või mis ei ole seotud tema kohtuliku kaitsega, peab ohu, et üleandmine muutub võimatuks või vähemalt raskesti korraldatavaks, võtma enda kanda palve esitanud liikmesriik. [25]

71. Mulle näib seega, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kaalutlused, millega viidatakse „tahtmatule õiguslike tühimikule“ ning mis viivad selleni, et kohaldatakse analoogia alusel Dublini III määruse artikli 27 lõiget 4 ja nõustutakse selle määruse artikli 29 lõikega 1 kehtestatud üleandmistähtaja katkemisega, on alusetud. Vastupidi, käesoleva ettepaneku eelnevates punktides nimetatud näited kõnelevad niisuguse tõlgenduse kasuks, mille kohaselt pooldatakse *vastutuse üleminekut palve esitanud liikmesriigile, kui üleandmist ei viidud läbi kuue kuu jooksul* vastavalt nimetatud määruse artikli 29 lõikele 2.

72. Nõustun seega kahtlustega, mida on väljendanud Šveitsi valitsus Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisala liiga laia tõlgenduse suhtes. Konkreetselt leian, et see, kui riigisisestel haldusasutustel võimaldatakse üleandmisotsuse täitmine peatada „kuni edasise teateni“ (saksa keeles „bis auf Weiteres“) ning seega vähemalt hetkel, *kahjustaks õiguskindlust* sel põhjusel, et Dublini süsteemi liikmesriigid ei saaks enam usaldada kindlaid tähtaegu.

73. Ebaselgust tekitab ka see, et niisuguse tõlgenduse raames, mille on välja pakkunud eelotsusetaotluse esitanud kohus, võivad Dublini süsteemi osalisriigid nüüd tugineda üleandmise faktilistele takistustele, mis toovad iga kord kaasa selle, et üleandmistähtaja arvestamine katkeb ning seda hakatakse uuesti arvestama alles niipea, kui üleandmine on taas võimalik. Tuleb siiski olla valvel, et niisugune tõlgendus ei viiks tuntavate pädevuskonfliktideni asjaomaste liikmesriikide vahel. Sel juhul *kahjustataks tuntavalt* Euroopa ühise varjupaigasüsteemi korralikku toimimist.

2. Vahejäreldus

74. Eespool esitatud põhjustel leian, et Dublini III määruse artikli 27 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab peatamisotsuseid, mille riigisisesed haldusasutused on teinud seetõttu, et *asjaomase isiku kaebuse raames* on *nimetatud kahtlusi, kas üleandmisotsus on seaduslik*. See säte ei hõlma

[25] Vt selle kohta Lehnert, M., ja Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 39. kd, nr 18, 2020, lk 1310.

aga riigisiseste haldusasutuste otsuseid, mis on tehtud muudel põhjustel, eelkõige seepärast, et viimased on huvitatud otsuse täitmise peatamisest selleks, et vältida vastutuse üleminekut palve esitanud liikmesriigile.

D. Alused, millele tuginevad Saksamaa haldusasutused, kes määrasid põhikohtuasja kaebajate üleandmise otsuste täitmise peatamise

1. Väidetav võimatus üleandmist tegelikkuses läbi viia, mis võib tuua kaasa üleandmisotsuse õigusvastasuse

75. Seejärel tekib küsimus, kas väidetav võimatus varjupaigataotleja üleandmist tegelikkuses läbi viia COVID-19 pandeemia tõttu asjaoludel, mida kirjeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, kujutab endast õiguspärast põhjust, mis võimaldab liikmesriikide ametiasutustel nendele sätetele tugineda. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb analüüsida, kas otsus, mille Saksamaa haldusasutused põhikohtuasjades tegid, kuulub Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisalasse, nagu see on kindlaks määratud käesoleva kohtuotsuse punktis 74.

76. Nagu on selgitatud eelmistes punktides, on Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisala ulatuse analüüsimisel määrava tähtsusega teada, kas *kaebuse raames*, mille asjaomane isik esitas, *on nimetatud* kahtlusi üleandmisotsuse õiguspärasuse küsimuses, mis tulenevad asjaolust, et üleandmist on COVID-19 pandeemia tõttu võimatu läbi viia.

77. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabe kohaselt on täitmise peatamine, mille Saksamaa ametiasutused määrasid, seotud kohtuliku kaitsega juhul, kui üleandmine on ajutiselt võimatu, sest väljasaatmiskorralduse saab anda alles siis, kui on tõendatud, et väljasaatmine on võimalik. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et vastavalt Saksa õigusele on nii, et kui väljasaatmine ei ole võimalik, võib kahelda väljasaatmiskorralduse õiguspärasuses. Seda argumenti võib mõista nii, et niisuguse peatamisega soovis föderaalamet *vältida seda, et ta peab täitma õigusvastase haldusotsuse*.

78. Põhikohtuasjas vaidluse aluseks olevate asjaolude analüüs viib mind siiski mõttele, et Saksamaa haldusasutused võisid otsustada põhikohtuasja kaebajate üleandmise täitmise peatada tegelikult põhjustel, mida ei ole Dublini III määruse artikli 27 lõikes 4 nimetatud. Mõned asjaolud panevad arvama, et need haldusasutused võtsid meetme, mis ei kuulu selle sätte esemelisse kohaldamisalasse. Esitan kõigepealt oma seisukoha analüüsis, mille eesmärk on teha kindlaks *piirid, mis on liidu õigusega kehtestatud liikmesriikide kaalutlusruumile selle sätte kohaldamisel*. Seejärel näitan ära asjaolud, mis tekitavad minu arvates kahtlust selle õige kohaldamise küsimuses.

2. Nõue, et liikmesriigi „halduskohtus“ peab olema arutamisel „vaidlustamine“ või „läbivaatamine“

79. Kohe alguses tuleb märkida, et Dublini III määruse artikli 27 lõikes 4 on üheselt mõistetavalt sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad ette näha, et pädevad asutused võivad *ex officio* otsustada peatada üleandmisotsuse rakendamise *kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse*

selgumiseni“ (kohtujuristi kursiiv). Nagu käesolevas ettepanekus juba märgitud,[26] võimaldab see säte riigisisestel haldusasutustel arvesse võtta eesmärki tagada varjupaigataotlejale tõhus kohtulik kaitse.

80. Selles küsimuses tuleb märkida, et nagu tuleneb esiteks selles sättes kasutatud terminitest ja teiseks tõlgendamisest koostoimes lõikega 1 („kohtus“), ei saa haldusasutused ise niisuguse „vaidlustamise“ või „läbivaatamistaotluse“ kohta otsust teha ning see pädevus on ainult kohtul, kelle poole pöördutakse. Teiste sõnadega võivad haldusasutused teha omal algatusel *peatamise*, kuid mitte *kohtulikku kontrolli* ennast, milleks niisugune meede võetakse.

81. Seda, kui riigisisesed haldusasutused peatavad üleandmisotsuse täitmise ilma, et kohtus oleks arutamisel mingit vaidlust, ei saa seega pidada meetmeks, mida nimetatud õiguslik alus hõlmab, sest seda ei võeta „kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni“. Järelikult ei saa niisugune üleandmisotsuse täitmise peatamine kaasa tuua üleandmistähtaja katkemist Dublini III määruse artikli 29 lõike 1 alusel. Nii on see ka hiljem, st pärast pädeva kohtu jõustunud otsust tehtud peatamisotsusega.

82. Kui Saksamaa valitsuselt küsiti kohtuistungil, missugune on föderaalameti kõnesoleva halduspraktika ulatus, kinnitas ta, et varjupaigataotlejaid puudutavate otsuste täitmist ei peatata kõikide puhul, vaid *ainult nende puhul, kes on esitanud kaebuse liikmesriigi halduskohtutele*. Nii on see muide põhikohtuasjade kaebajatega. Seega tuleb analüüsi selles staadiumis asuda seisukohale, et üks oluline tingimus Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamisel, nimelt arutamisel kaebuse tingimus, ei ole käsitletaval juhul täidetud.

3. Üleandmisotsuse täitmise peatamine „kuni edasise teateni“ ületab liidu õigusega kehtestatud piire

83. Kuigi Dublini III määrus on liikmesriikides otse kohaldatav, on mitme selle sätte puhul nende tegelikul rakendamisel siiski vaja lähtuda riigisisesest õigusest. Nii on see muu hulgas riigisiseste menetlusnormidega, mida tuleb tõlgendada kooskõlas liidu õiguse sõnastuse ja eesmärgiga. Nagu tuleneb käesolevas ettepanekus esitatud selgitusest,[27] nõuab Dublini III määruse artikli 27 lõige 4, et valitseks sisemine seos kohtule üleandmisotsuse peale esitatud kaebuse ja peatava toime vahel, mille haldusasutused määrasid. Väljend „vaidlustamise […] *tulemuse selgumiseni*“ (kohtujuristi kursiiv) näitab, et üleandmisotsuse täitmise peatamise otsus *peab jääma kehtima kuni poolelioleva kohtumenetluse lõpuni*.

84. Selles küsimuses tuleb märkida, et föderaalamet on peatanud väljasaatmiskorralduste täitmise „kuni edasise teateni“ halduskohtumenetluse § 80 lõike 4 alusel. See tähendab, et kõnesolev üleandmisotsus täidetakse niipea, kui föderaalamet vajalikuks peab. Väljend „kuni edasise teateni“ sisaldab semantilisest vaatenurgast *ulatusliku kaalutlusruumi* tunnustamist, mis minu arvates ületab kaugelt ulatust, mis on Dublini III määruse artikli 27 lõikega 4 riigisisestele haldusasutustele antud.

[26] Vt käesoleva ettepaneku punkt 55.

[27] Vt käesoleva ettepaneku punktid 47–74.

85. Vastupidi selles õigusnormis sätestatule ei eelda peatamine halduskohtumenetluse § 80 lõike 4 alusel sugugi, et „vaidlustamist“ või „läbivaatamist“ oleks nõutud kohtult. Pealegi eeldab väljend „kuni edasise teateni“, et haldusakti täitmise peatamine määrataks tingimusel, et hiljem tehakse uus otsus, *mille teevad haldusasutused ainult oma kaalutlusõigust kasutades*. [28]

86. Et täpne teave puudub, on loogiline oletada, et kaalutlusõigus, mida haldusasutused soovivad käsitletaval juhul saada, hõlmab isegi võimalust *määrata kindlaks peatamise kestus*, samas kui Dublini III määruse artikli 27 lõige 4 võimaldab otsuse täitmise peatada ainult „*kuni* vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse *selgumiseni*“ (kohtujuristi kursiiv), st *kohtumenetluse kestuse* ajaks, tagades sellega, et varjupaigataotlejat ei toimetata piirile enne, kui asja arutav kohus on teinud otsuse üleandmisotsuse õiguspärasuse küsimuses. Kaalutlusruumil, mille liidu seadusandja on riigisisesele haldusasutustele jätnud, on seega *kindel eesmärk* ning see on põhimõtteliselt *ajas piiratud*. Need aspektid kinnitavad mõtet, et föderaalameti lähenemise ja liidu õigusega kindlaks määratud normatiivse raamistiku vahel on radikaalsed erinevused.

87. Konkreetsemalt ei saa välistada, et üleandmisotsuste täitmise peatamist õigustavad haldusasutuste oma huvid ja eelkõige *huvi takistada vastutuse üleminekut* palve esitanud liikmesriigile, st käesolevates kohtuasjades Saksamaa Liitvabariigile vastavalt Dublini III määruse artikli 29 lõikele 1 selle liikmesriigi haldusasutuste raskuse tõttu viia üleandmised tervishoiukriisi ajal läbi õigel ajal. [29] Kuuekuulise tähtaja katkestamine Dublini III määruse artikli 29 lõike 1 alusel andis haldusasutustele üleandmiste läbiviimisel „lisaaega“.

88. Seda oletust näivad mulle vähemalt osaliselt kinnitavat selgitused põhikohtuasja kaebajatelt, kes viitasid kohtuistungil Saksamaa ametiasutuste ees seisvatele korralduslikele väljakutsetele. Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamine, mida õigustavad seda laadi kaalutlused, oleks siiski vastuolus varjupaigataotluste kiire menetlemise eesmärgiga, mida on mainitud selle määruse põhjenduses 5. [30] Üleandmisotsuse täitmise peatamine *määramata ajaks* pikendab tarbetult asjaomase isiku ooteaega, samas kui seda aega saaks kasutada tema varjupaigataotluse läbivaatamiseks.

89. Nagu komisjon kohtuistungil õigesti rõhutas, tundub vastuvõetamatu, et isikut, kes taotleb rahvusvahelist kaitset, hoitakse õiguslikult ebakindlas olukorras pika aja vältel. Lisaks tuleb võtta arvesse asjaolu, et kuna niisuguse ülemaailmse pandeemia nagu COVID-19 lõppu ei saa piisava kindlusega ette ennustada, viib föderaalameti lähenemine praktikas edasilükkamiseni *sine die*, mis toob kaasa selle, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem halvatakse. On ilmne, et niisugune tulemus on absoluutselt ebasoovitav. Selline lähenemine kahjustaks õiguskindlust ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimist. [31]

[28] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 9, 2020, lk 318. Autor nõustub sellega, et pandeemiaolukorras võib kahelda, kas üleandmisotsus on õiguspärane. Ta leiab siiski, et halduskohtumenetluse § 80 lõike 4 alusel täitmise peatamise eesmärk ei ole tegelikult tagada kohtulik kontroll, vaid pigem võimaldada haldusasutustel üleandmisi jätkata, kui täitmise peatamise otsus tühistatakse, niipea kui pandeemiaga seotud praktilised raskused on kadunud.

[29] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 7, 2020, lk 232. Autor leiab, et riigisisene haldusasutus ei või üleandmistähtaja arvestamist katkestada nii, nagu heaks arvab. See tähtaeg on vajalik, et oleksid täidetud Dublini III määruse artikli 27 lõikes 4 sätestatud tingimused, st varjupaigataotleja kohtuliku kaitse tagamine. Peatamine üheainsa eesmärgiga katkestada selle tähtaja arvestamine oleks pigem „seaduse kuritarvitamine“. Autor arvab, et föderaalameti lähenemise eesmärk ei ole tagada kohtulik kaitse.

[30] Vt käesoleva ettepaneku punkt 57.

[31] Vt käesoleva ettepaneku punkt 69 jj.

4. Üleandmisotsuse täitmise peatamise põhieesmärk ei tohi olla palve esitanud riigi vastutuse vältimine

90. Mis puudutab konkreetselt põhjuseid, mille tõttu föderaalamet üleandmisotsuste täitmise peatas, siis juhin tähelepanu sellele, et Saksamaa valitsuse ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu argumendid, millega püütakse rõhutada, et *üleandmist kavatseva liikmesriigi huvi on varjupaigataotleja huvist olulisem*, on kuni teatava määrani vastuolus arutluskäiguga, mille on samuti esitanud see valitsus ning mille kohaselt tehti eespool viidatud peatamisotsus varjupaigataotleja tegeliku kohtuliku kaitse tagamise huvides. See ebaloogilisus argumentatsioonis tekitab kahtlusi, missugused on föderaalameti lähenemise tegelikud põhjused.

91. Lõpuks tuleb märkida veel, et eelotsusetaotlustest ilmneb, et föderaalameti otsus peatada üleandmisotsuse täitmine tehti alles pärast seda, kui Saksamaa kohus jättis rahuldamata kaebajate ajutiste meetmete taotluse, milles nad palusid anda oma kaebustele peatav toime. Järelikult oli pädev kohus juba enne teinud negatiivse otsuse vajaduse kohta tagada põhikohtuasja kaebajatele ajutine kohtulik kaitse. Seega on loogiline oletada, et *see kohtuotsus tehti põhjustel, mis erinevad suurel määral põhjustest, mille tõttu tegid* haldusasutused hiljem tervishoiukriisi ajal *oma otsuse*.

92. Mulle näib seega, et föderaalameti otsust peatada üleandmisotsuse täitmine *ei tehtud kavatsusega oodata kohtumenetluse „tulemust“*, nagu on nõutud Dublini III määruse artikli 27 lõikes 4, vaid kaalutlustel, mis ei ole seotud selles õigusnormis nimetatud kaalutlustega, st eesmärgiga takistada vastutuse üleminekut vastavalt Dublini III määruse artikli 29 lõikele 1. Niisugusel juhul oli võimalik kohtuvaidlus ainult *juhuslik asjaolu*.[32] Sellest seisukohast ei tundu Saksamaa valitsuse argument, et Saksamaa haldusasutused „rahuldasid [kokkuvõttes] põhikohtuasja kaebajate kohtuliku kaitse taotluse“, mulle veenev.

93. Nendel asjaoludel tekib küsimus, kas seoses üleandmise võimatusega tegelikkuses ei oleks olnud sobivam tühistada asjaomase isiku suhtes tehtud väljasaatmisotsus ning võtta vastutus tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest Dublini III määruse artikli 17 lõikes 1 sätestatud tingimuse alusel, mis näeb ette kaalutlusõiguse, enda peale. Tuleb meenutada, et vastavalt ELTL artikli 67 lõikele 2 ja artiklile 80 rajaneb Euroopa ühine varjupaigasüsteem, mille osaks on Dublini III määrus, „liikmesriikidevahelisel solidaarsusel“ ja „finantskoormuse liikmesriikide vahelisel õiglasel jagamisel“. Nagu ilmneb selle määruse põhjendusest 22, on see solidaarsus selle süsteemi „võtmeelement“. Väljapakutud lähenemine peegeldas suuremat solidaarsust, eelkõige nende liikmesriikide suhtes, kes seisavad ühteaegu silmitsi tervishoiukriisi ja suurte rändevoogude tagajärgedega.[33]

94. Ei saa mõistagi välistada, et juhtudel, mil liikmesriigi kohtus on arutamisel vaidlus, võib ka argumendi suhtes, et üleandmisotsust ei ole võimalik tegelikkuses täita, valitseda vaidlus, mida arutab halduskohus. See eeldab siiski, et *riigisisene menetlusõigus võimaldab pooltel selles vaidluses nimetatud argumendile tugineda*. Niisugusel juhul oleks põhjendatud väita, et peatamisotsus tehti tõesti „*kuni* vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni“ Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 tähenduses (kohtujuristi kursiiv). Nagu ma käesolevas ettepanekus

[32] Lehnert, M., ja Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 39. kd, nr 18, 2020, lk 1310 ja 1311. Autorid leiavad, et otsust peatada üleandmisotsuste täitmine ei tehtud „kaebuse *tõttu*“, vaid pigem „*seoses* kaebusega“ (kohtujuristi kursiiv). Autorite sõnul ei võimalda peatamisotsused kindlaks teha ühte põhjust, mis on seotud asjaomaste isikutega ja õigustab erandit kiiruse eesmärgist.

[33] Vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 100).

juba selgitasin,[34] tuleb seda sätet tõlgendada nii, et see hõlmab peatamisotsuseid, mille riigisisesed haldusasutused on teinud seetõttu, et *asjaomase* isiku kaebuses on nimetatud kahtlusi, kas üleandmisotsus on seaduslik.

95. Selles küsimuses piisab sellest, kui märkida, et mis puudutab põhikohtuasju, siis ei ole midagi, mis näitaks, et põhikohtuasja kaebajate kaebuste raames oleks viidatud väidetavale, üleandmise tegelikust võimatusest tingitud õigusvastasusele. Igatahes ei sisalda eelotsusetaotlused mingit täpset teavet selle kohta. Mulle näib seega, et isegi niisugusel juhul ei ole Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamise tingimused käsitletaval juhul täidetud.

96. Seetõttu leian, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on hinnata faktilisi asjaolusid, et selgitada vajaliku kindlusega välja, kas põhjendused, millest föderaalamet üleandmisotsuste täitmise peatamisel lähtus, seisnevad *eranditult vastutuse* Saksamaa Liitvabariigile Dublini III määruse artikli 29 lõike 2 alusel *ülemineku takistamises* raskuste tõttu, millega Saksamaa haldusasutused kokku puutusid ja mis ei võimaldanud neil üleandmisi tervishoiukriisi ajal läbi viia õigel ajal või *tagada* põhikohtuasjade kaebajatele *tõhusat kohtulikku kaitset*.[35] Esimesel juhul peaks üleandmistähtaja arvestamise katkestamine olema välistatud.

97. Teisel juhul *peaks üleandmistähtaja katkestamise võimaluse suhtes kehtima teatavad tingimused*. Konkreetsemalt peaks föderaalametil olema õigus tugineda Dublini III määruse artikli 27 lõikele 4 ja artikli 29 lõikele 1 seetõttu, et üleandmisi ei ole COVID-19 pandeemia tõttu tegelikkuses võimalik ajutiselt läbi viia, tingimisel et täitmise peatamise otsus tehti peamiselt kahtluste tõttu üleandmisotsuse õiguspärasuses, mida avaldati asjaomase isiku üleandmise otsuse peale esitatud kaebuse või tema üleandmise otsuse läbivaatamise taotluse raames.

5. Vahejäreldus

98. Mõned asjaolud võimaldavad oletada, et föderaalamet võis üleandmisotsuste täitmise peatada selleks, et vältida vastutuse üleminekut pärast seda, kui on möödunud Dublini III määruse artikli 29 lõikes 2 ette nähtud kuuekuuline tähtaeg raskuste tõttu anda varjupaigataotlejad teistele liikmesriikidele tervishoiukriisi ajal üle õigel ajal.

99. Kuna *niisugune põhjus ei ole iseenesest õiguspärane põhjus, mis võib õigustada üleandmistähtaja arvestamise katkestamist* selle määruse artikli 27 lõike 4 ja artikli 29 lõike 1 alusel, näib põhjendatud paluda eelotsusetaotluse esitanud kohtul kindlaks teha, kas peatamisotsus tehti *peamiselt kahtluste tõttu üleandmisotsuse õiguspärasuses*.

100. Tuleb siiski täpsustada, et niisugune põhjus on eespool viidatud õigusnormide kohaldatavuse hindamisel asjakohane ainult siis, kui kahtlust otsuse õiguspärasuse suhtes *avaldati kohtus kohtuvaidluse raames*, st asjaomase isiku üleandmise otsuse peale esitatud kaebuse või tema üleandmise otsuse läbivaatamise taotluse raames.

[34] Vt käesoleva ettepaneku punkt 74.

[35] Sellega seoses on oluline märkida, et Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) on oma praktikas nõustunud „seaduse kuritarvitamise“ ohuga Dublini III määruse artikli 27 lõike 4 kohaldamise raames, muu hulgas juhul, kui Saksamaa haldusasutused tegid üleandmise peatamise otsuse *üheainsa eesmärgiga katkestada tähtaja arvestamine* sel põhjusel, et seda tähtaega ei järgitud haldusasutuste tegematajätmise tõttu (vt Bundesverwaltungsgerichti 8. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus BVerwG 1 C 16.18, punkt 27).

VI. Ettepanek

101. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Palve esitanud liikmesriigi haldusasutustel on teatavatel tingimustel võimalus üleandmisotsuse täitmine peatada ja seega üleandmistähtaja arvestamine katkestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, artikli 27 lõike 4 ja artikli 29 lõike 1 alusel.

2. Palve esitanud liikmesriigi haldusasutused võivad seda võimalust kasutada tingimusel, et täitmise peatamise otsus tehti peamiselt kahtluste tõttu üleandmisotsuse õiguspärasuses, mida avaldati liikmesriigi kohtus asjaomase isiku üleandmise otsuse peale esitatud kaebuse või tema üleandmise otsuse läbivaatamise taotluse raames.

3. Haldusasutuste huvi vältida vastutuse üleminekut palve esitanud liikmesriigile pärast seda, kui on möödunud määruse nr 604/2013 artikli 29 lõikes 2 ette nähtud kuuekuuline tähtaeg raskuste tõttu anda varjupaigataotlejad teistele liikmesriikidele COVID-19 pandeemia ajal üle õigel ajal, ei ole iseenesest õiguspärane põhjus, mis võib õigustada üleandmistähtaja arvestamise katkestamist; eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb teha kindlaks põhjused, mille tõttu haldusasutused asjaomaste üleandmisotsuste täitmise peatasid.