Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 2. lipnja 2022. [1]

Spojeni predmeti C-245/21 i C-248/21

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

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Transfer dotične osobe u državu članicu odgovornu za razmatranje njezina zahtjeva – Članci 27. i 29. – Odgoda transfera zbog pandemije bolesti COVID-19 – Povezanost sa sudskom zaštitom – Posljedice za rok za transfer”

I. Uvod

1. Zahtjevi za prethodnu odluku koje je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) uputio na temelju članka 267. UFEU-a odnose se na tumačenje članka 27. stavka 4. i članka 29. stavka 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva [2].

2. Ti zahtjevi za prethodnu odluku podneseni su u sporovima između triju državljana trećih zemalja i Savezne Republike Njemačke, u pogledu odluka koje je donio Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka, u daljnjem tekstu: Ured), koji je, nakon što je utvrdio da ne postoje razlozi kojima se protivi njihovo udaljavanje, proglasio nedopuštenima njihove zahtjeve za azil, naložio udaljavanje u Italiju te zabranu ulaska i boravka. Odluke o transferu u Italiju, državu članicu koju njemačka tijela smatraju odgovornom za razmatranje tih zahtjeva za azil, u skladu s Uredbom Dublin III, odgodio je sâm Ured, na temelju stvarne nemogućnosti izvršenja navedenih odluka zbog pandemije bolesti COVID-19.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] SL 2013., L 180, str. 31. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50., u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)

3. U ovim predmetima Sud ima priliku odlučiti o pravnim posljedicama odluke o odgodi transfera koju su donijela upravna tijela države članice moliteljice, suočena s izazovima koje predstavlja pandemija kao pojava koja je znatno poremetila pravilno funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila. Konkretnije, Sud treba odlučiti o tome ima li takva odluka o odgodi za učinak prekid roka za transfer ili, ako se transfer ne provede u tom roku, je li država članica odgovorna za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu oslobođena obveze prihvata dotične osobe, pri čemu se odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil te osobe tada prenosi na državu članicu moliteljicu. S tog gledišta, i s obzirom na to da pandemija i dalje traje, ovi su predmeti od velike važnosti za upravljanje zajedničkim europskim sustavom azila.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Uredbom Dublin III utvrđuju se kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva. U uvodnim izjavama 4., 5. i 19. Uredbe u tom se pogledu navodi sljedeće:

„(4) U zaključcima [Europskog vijeća s posebnog sastanka u] Tampere[u] [15. i 16. listopada 1999.] navodi se također da bi zajednički europski sustav azila u kratkom razdoblju trebao uključivati jasan i provediv način za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

(5) Takav bi se način trebao temeljiti na objektivnim, poštenim kriterijima i za države članice i za predmetne osobe. Trebao bi posebno omogućiti brzo određivanje odgovorne države članice, tako da se osigura učinkovit pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i pritom ne ugrozi cilj brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

[…]

(19) Kako bi se zajamčila djelotvorna zaštita prava predmetnih osoba trebalo bi, posebno u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, uspostaviti pravne zaštitne mjere i pravo na djelotvoran pravni lijek u vezi s odlukama o transferu u odgovornu državu članicu. Kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnog prava, djelotvornim pravnim lijekom protiv takvih odluka trebalo bi obuhvatiti i preispitivanje primjene ove Uredbe i pravnog te činjeničnog stanja u državi članici u koju se podnositelja zahtjeva transferira.”

5. Člankom 27. stavcima 3. i 4. te uredbe određuje se:

„3. Za potrebe žalbi protiv odluka o transferu ili preispitivanja tih odluka, države članice u svom nacionalnom pravu određuju da:

(a) predmetna osoba na temelju žalbe ili preispitivanja ima pravo ostati u predmetnoj državi članici do ishoda žalbe ili preispitivanja; ili

(b) se transfer automatski odgađa i takva odgoda prestaje nakon isteka određenog razumnog roka tijekom kojeg je sud, nakon detaljnog i temeljitog razmatranja, odlučio o tome hoće li žalbi ili preispitivanju dodijeliti suspenzivni učinak; ili

(c) predmetna osoba ima mogućnost da u razumnom roku od suda zatraži odgodu izvršenja odluke o transferu do ishoda žalbe ili preispitivanja. Države članice odgađanjem transfera do donošenja odluke o prvom zahtjevu za odgodu osiguravaju da je na raspolaganju djelotvoran pravni lijek. Sve odluke u vezi s odgodom izvršenja odluke o transferu donose se u razumnom roku, koji omogućuje detaljno i iscrpno razmatranje zahtjeva za odgodu. U odluci da se izvršenje odluke o transferu ne odgađa moraju se navesti razlozi na kojima se ona temelji.

4. Države članice mogu odrediti da nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti da odgode izvršenje odluke o transferu do ishoda žalbe ili preispitivanja.”

6. Člankom 28. stavkom 3. trećim podstavkom navedene uredbe predviđa se:

„Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, transfer te osobe iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest tjedana nakon što je druga država članica, implicitno ili eksplicitno, prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat predmetne osobe ili od trenutka kada prestaje suspenzivni učinak žalbe ili preispitivanja u skladu s člankom 27. stavkom 3.”

7. Članak 29. stavci 1. i 2. te uredbe glasi kako slijedi:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva […] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se […] čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

[…]

2. Ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Taj se rok može produljiti na najviše godinu dana, ako transfer nije bilo moguće provesti jer je predmetna osoba u zatvoru, ili na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne.”

B. Njemačko pravo

1. Zakon o azilu

8. Članak 29. Asylgesetza (Zakon o azilu) odnosi se na nedopuštene zahtjeve za azil. Njegovim prvim stavkom osobito se određuje:

„Zahtjev za azil nije dopušten ako

1. je druga država odgovorna za provedbu postupka azila

(a) na temelju [Uredbe Dublin III] ili

(b) na temelju drugih odredbi prava Europske unije ili međunarodnog ugovora,

[…]”.

9. Članak 34.*bis* Zakona o azilu, naslovljen „Nalog za udaljavanje”, glasi kako slijedi (ulomci):

„(1) Ako je stranog državljanina potrebno udaljiti u sigurnu treću državu (članak 26.a) ili u državu odgovornu za provedbu postupka azila (članak 29. stavak 1. točka 1.), [Ured] nalaže udaljavanje u tu državu čim se utvrdi da se ono može provesti. […] Rješenje o udaljavanju izvršno je prije prethodne obavijesti o tom udaljavanju i roku. Ako se udaljavanje na temelju prve ili druge rečenice ovog stavka ne može odrediti, Savezni ured obavijestit će [dotičnu osobu] o činjenici da je njezino udaljavanje u predmetnu državu neminovno.

(2) Zahtjevi na temelju članka 80. stavka 5. [Verwaltungsgerichtsordnunga (Zakon o upravnim sudovima)], protiv rješenja o udaljavanju, podnose se u roku od jednog tjedna od objave. Ako je zahtjev pravodobno podnesen, udaljavanje nije dopušteno prije donošenja sudske odluke.”

2. Zakon o upravnim sudovima

10. Člankom 80. stavcima 4. i 5. Zakona o upravnim sudovima utvrđuje se:

„(4) Tijelo koje je donijelo upravni akt ili koje treba odlučiti o prigovoru u slučajevima iz stavka 2. može odgoditi izvršenje, osim ako se u saveznim zakonima ne predviđa drukčije. […]

(5) Sud koji odlučuje o meritumu može na zahtjev naložiti potpuni ili djelomični suspenzivni učinak. […]”

III. Činjenice iz kojih proizlaze sporovi u glavnom postupku, glavni postupci i prethodna pitanja

A. Predmet C-245/21

11. Osobe MA i PB podnijele su u studenome 2019. u Njemačkoj zahtjeve za azil. Nakon što je pretraga u sustavu Eurodac pokazala da su nezakonito ušle na talijansko državno područje i da su evidentirane kao podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu u toj državi članici, Ured je 19. studenoga 2019. od talijanskih tijela zatražio prihvat osoba MA i PB na temelju Uredbe Dublin III. Talijanska tijela nisu odgovorila na taj zahtjev za prihvat.

12. Odlukom od 22. siječnja 2020., Ured je odbio kao nedopuštene zahtjeve za azil osoba MA i PB, utvrdio da ne postoje razlozi kojima se protivi njihovo udaljavanje te je naložio njihovo udaljavanje u Italiju te zabranu ulaska i boravka.

13. Osobe MA i PB podnijele su 1. veljače 2020. nadležnom upravnom sudu tužbu protiv te odluke Ureda. Usto, osoba PB toj je tužbi priložila zahtjev za odgodu izvršenja odluke o transferu. Taj je zahtjev odbijen 11. veljače 2020.

14. Dopisom od 8. travnja 2020., Ured je do daljnjega odgodio izvršenje nalogâ za udaljavanje u skladu s člankom 80. stavkom 4. Zakona o upravnim sudovima i člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III uz obrazloženje da, s obzirom na razvoj pandemije bolesti COVID-19, provedba transferâ nije moguća.

15. Odlukom od 14. kolovoza 2020., upravni sud pred kojim je pokrenut postupak poništio je odluku Ureda. Ta se odluka temeljila na utvrđenju da je, pod pretpostavkom da je Talijanska Republika odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil osoba MA i PB, ta odgovornost prenesena na Saveznu Republiku Njemačku zbog isteka roka za transfer navedenog u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III, s obzirom na to da taj rok nije prekinut odlukom o odgodi koju je Ured donio 8. travnja 2020.

16. Savezna Republika Njemačka podnijela je reviziju protiv te odluke od 14. kolovoza 2020. izravno Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud).

B. Predmet C-248/21

17. Osoba LE podnijela je u kolovozu 2019. zahtjev za azil u Njemačkoj. Nakon što je pretraga u sustavu Eurodac pokazala da je 7. lipnja 2017. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Italiji, Ured je od talijanskih tijela zatražio ponovni prihvat osobe LE na temelju Uredbe Dublin III. Talijanska tijela prihvatila su taj zahtjev za ponovni prihvat.

18. Ured je zahtjev za azil osobe LE odbio kao nedopušten, utvrdio da ne postoje razlozi kojima se protivi udaljavanje, naložio njezino udaljavanje u Italiju te zabranu ulaska i boravka.

19. Osoba LE podnijela je 11. rujna 2019. nadležnom upravnom sudu tužbu protiv te odluke Ureda. Usto, toj je tužbi priložila zahtjev za odgodu izvršenja odluke o transferu. Taj je zahtjev odbijen 1. listopada 2019.

20. Dopisom od 24. veljače 2020., talijanska su tijela obavijestila njemačka tijela da se, zbog pandemije bolesti COVID-19, transferi u Italiju i iz nje u skladu s Uredbom Dublin III više neće izvršiti.

21. Dopisom od 25. ožujka 2020., Ured je do daljnjega odgodio izvršenje naloga za udaljavanje u skladu s člankom 80. stavkom 4. Zakona o upravnim sudovima i člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III uz obrazloženje da, s obzirom na razvoj pandemije bolesti COVID-19, provedba transfera nije bila moguća.

22. Nakon što je 4. svibnja 2020. odbio drugi zahtjev za odgodu odluke o transferu, upravni sud pred kojim je pokrenut postupak poništio je odluku Ureda presudom od 10. lipnja 2020. Ta se presuda temeljila na obrazloženju sličnom onom iz presude navedene u točki 15. ovog mišljenja.

23. Savezna Republika Njemačka podnijela je reviziju protiv te presude izravno Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud).

C. Razmatranja koja se odnose na oba predmeta

24. Sud koji je uputio zahtjev smatra da tužbe koje su mu podnesene treba prihvatiti ako se utvrdi da je odgoda izvršenja naloga za udaljavanje, koja se temelji na stvarnoj nemogućnosti transfera zbog pandemije bolesti COVID-19, obuhvaćena područjem primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III i da, posljedično, za učinak može imati prekid roka za transfer predviđenog člankom 29. stavkom 1. te uredbe.

25. Smatra da, iako se člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III zahtijeva da odgoda izvršenja odluke o transferu koja je njime predviđena bude povezana s pravnim lijekom, njegova primjena u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku eventualno bi se mogla predvidjeti, s obzirom na to da je tužba protiv odluke o transferu u tijeku i da nemogućnost provedbe udaljavanja, u njemačkom pravu, može dovesti do dvojbi u pogledu zakonitosti te odluke. Međutim, valja uzeti u obzir ciljeve te uredbe, kao i interese dotičnih osoba i dotične države članice, čija se ravnoteža treba osigurati u trenutačnom zdravstvenom kontekstu.

26. U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Obuhvaća li područje primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III slučaj u kojem uprava odluči da će, dok je u tijeku sudski postupak povodom pravnog lijeka, odgoditi izvršenje odluke o transferu, koja se može opozvati samo zbog stvarne (privremene) nemogućnosti transfera uslijed pandemije bolesti COVID-19?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: dovodi li takva odluka o odgodi do prekida roka za transfer na temelju članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje: vrijedi li to i u slučaju kad je sud prije početka pandemije bolesti COVID-19 odbio zahtjev osobe koja traži zaštitu da se na temelju članka 27. stavka 3. točke (c) Uredbe Dublin III odgodi izvršenje odluke o transferu do ishoda postupka povodom pravnog lijeka?”

IV. Postupak pred Sudom

27. Odluke kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku u predmetima C-245/21 i C-248/21 od 26. siječnja 2021. tajništvo Suda zaprimilo je 19. travnja 2021. odnosno 21. travnja 2021. Rješenjem predsjednika Suda od 7. lipnja 2021., ovi su predmeti spojeni za potrebe pisanog i usmenog postupka te donošenja presude.

28. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda da se o ovim zahtjevima za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku, u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda. Nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, predsjednik Suda odlučio je 7. lipnja 2021. odbiti taj zahtjev.

29. Njemačka i švicarska vlada te Europska komisija podnijele su pisana očitovanja u određenom roku u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije.

30. Na raspravi održanoj 9. ožujka 2022., zastupnici *ad litem* osoba MA i PB, njemačke vlade i Komisije podnijeli su očitovanja.

V. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

1. Obilježja zajedničkog europskog sustava azila

31. Pravo na azil bitan je element međunarodnog prava. Prvi put priznato 1951. u Konvenciji o statusu izbjeglica, potpisanoj u Ženevi 28. srpnja 1951.[3], tim se pravom dodjeljuje međunarodna zaštita osobama koje bježe od progona u vlastitoj zemlji. Na razini Unije, stvaranje područja slobodnog kretanja, s otvorenim unutarnjim granicama, potaknulo je usklađivanje postupaka azila. U svojim zaključcima sa sastanka na vrhu u Tampereu održanog 15. i 16. listopada 1999., Europsko vijeće ponovno je potvrdilo važnost koju Unija i njezine države članice pridaju apsolutnom poštovanju prava na traženje azila. Dogovoreno je da će se raditi na uspostavljanju Zajedničkog europskoga sustava azila, koji će se temeljiti na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije, pri čemu će se osigurati da nijedna osoba ne bude vraćena u zemlju u kojoj je progonjena, odnosno poštovat će se načelo zabrane vraćanja. Članak 78. stavak 1. UFEU-a i članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) odražavaju tu obvezu.

32. Zajednički europski sustav azila trenutačno je uređen na temelju nekoliko pravnih instrumenata. Takozvani „Dublinski" sustav, nazvan tako zbog mjesta potpisivanja 15. lipnja 1990., Konvencije o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji su podneseni u jednoj od država članica Europskih zajednica[4], temelji se na načelu da je za podnositelja zahtjeva za azil odgovorna samo jedna država, a tu odgovornost treba odrediti na temelju objektivnih kriterija. Nakon Ugovora iz Amsterdama, stupila je na snagu Uredba (EZ) br. 343/2003 (Dublin II)[5] te su njome uvedeni postupovni rokovi i rokovi za transfer, kao i načelo zaštite obiteljskog jedinstva. Uredbom Dublin III, koja je donesena na temelju Ugovora iz Lisabona i koja je na snazi od 19. srpnja 2013., dodana su, na teret države članice odgovorne za razmatranje njihova zahtjeva za azil[6], postupovna jamstva za osobe koje se može transferirati. Brzina obrade zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i jamstvo prava na djelotvoran pravni lijek protiv odluka o transferu dva su osnovna načela Dublinskog sustava, koja su relevantna u svrhu ocjene ovih predmeta.

2. Relevantnost prethodnih pitanja za rješenje sporova u glavnom postupku

33. Važnost toga imaju li nacionalna upravna tijela mogućnost odgoditi izvršenje odluke o transferu i prekinuti rok za transfer objašnjava se posebnostima odnosa između prava Unije i nacionalnog prava koje valja ukratko iznijeti. U skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III, razdoblje transfera počinje od trenutka kada druga država članica prihvati zahtjev za prihvat. No ako podnositelj zahtjeva podnese pravni lijek protiv odluke o transferu, rok počinje

[3] Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 189,. str. 150., br. 2545. (1954.) (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)

[4] SL 1997., C 254, str. 1.

[5] Uredba Vijeća od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.)

[6] Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III", *Droit luxembourgeois et européen de l'asile* (ur. F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig, C. Warin), Luksemburg 2019., str. 118.

teći tek od konačne odluke o pravnom lijeku, čime se odgađa početak razdoblja transfera. Međutim, preduvjet tome jest da pravni lijek ima suspenzivni učinak, u skladu s člankom 27. stavkom 3. Uredbe Dublin III.

34. U njemačkom pravu, tužba za poništenje naloga za udaljavanje u skladu s člankom 75. stavkom 1. Zakona o azilu nema suspenzivni učinak. Međutim, dotične osobe mogu u roku od jednog tjedna podnijeti zahtjev za suspenzivni učinak u skladu s prvom rečenicom članka 34.*bis* stavka 2. drugog podstavka tog zakona. Ako zahtjev za privremene mjere nije podnesen ili je odbijen, počinje teći razdoblje transfera, a zbog te su situacije upravna tijela imala poteškoće tijekom pandemije bolesti COVID-19, osobito u pogledu poštovanja roka za transfer. U takvim su okolnostima njemačka upravna tijela upotrijebila mogućnost prekida roka odgodom izvršenja odluke o transferu, u skladu s člankom 80. stavkom 4. Zakona o upravnim sudovima. Međutim, postavlja se pitanje je li takav pristup usklađen s pravom Unije.

35. Tri prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev neodvojivo su povezana, s obzirom na to da je drugo i treće pitanje potrebno ispitati samo ako je odgovor na prvo pitanje potvrdan. U interesu strukturirane i razumljive analize tih prethodnih pitanja, predlaže se da ih se ispita zajedno i da se da jasan odgovor koji će sudu omogućiti da riješi sporove u glavnom postupku. Ta se pitanja u biti odnose na mogućnost nacionalnih upravnih tijela da na temelju članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III odgode izvršenje odluke o transferu i prekinu rok za transfer utvrđen člankom 29. stavkom 1. navedene uredbe.

36. Analiza tih pitanja zahtijeva, kao prvo, pojašnjenje odnosa između prethodno navedenih odredbi[7] i, kao drugo, ispitivanje toga predstavlja li stvarna nemogućnost provedbe takvog transfera zbog pandemije bolesti COVID-19 legitiman razlog koji nacionalnim tijelima omogućuje da primijene navedene odredbe[8]. Detaljno ću ispitati to posljednje pitanje jer ono predstavlja okosnicu ovih predmeta, a istodobno ću uzeti u obzir posebne okolnosti svakog glavnog predmeta[9].

B. Odnos između članka 27. stavka 4. i članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III

1. Tumačenje relevantnih odredbi s obzirom na sudsku praksu

37. Priznavanje mogućnosti nacionalnih upravnih tijela da odgode izvršenje odluke o transferu i da, posljedično, prekinu rok za transfer, zahtijeva analizu postojećeg odnosa između relevantnih odredbi.

38. Na temelju članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, „[d]ržave članice mogu odrediti da nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti da odgode izvršenje odluke o transferu”. U članku 29. stavku 1. te uredbe predviđeno je da se „transfer […] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi […] nakon savjetovanja među predmetnim državama članicama, čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak”.

7 Vidjeti točku 37. i sljedeće točke ovog mišljenja.

8 Vidjeti točku 47. i sljedeće točke ovog mišljenja.

9 Vidjeti točku 75. i sljedeće točke ovog mišljenja.

39. Kao što to proizlazi iz tumačenja prethodno navedenih odredbi, prva poteškoća za utvrđivanje njihova odnosa proizlazi iz činjenice da se u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III upućuje na stavak 3., a ne na stavak 4. članka 27. te uredbe.

40. Međutim, ne smatram da to nepostojanje izričitog upućivanja na članak 27. stavak 4. Uredbe Dublin III može onemogućiti tumačenje prema kojem nacionalna upravna tijela trebaju imati mogućnost prekinuti rok za transfer nakon odgode izvršenja predmetne odluke o transferu. Naprotiv, čini mi se da postoje argumenti u prilog tezi na temelju koje članak 29. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da uključuje i odgodu koju su naložila nacionalna tijela na temelju članka 27. stavka 4. te uredbe.

41. Iz članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III proizlazi da rok za izvršenje transfera počinje teći tek od trenutka u kojem se buduća provedba transfera, u načelu, dogovori i osigura, i jedino preostaje urediti uvjete tog transfera. Međutim, to nije slučaj sve dok je izvršenje odluke o transferu odgođeno do ishoda žalbe ili preispitivanja.

42. U tom pogledu, valja napomenuti da ne postoji *nikakav objektivan razlog za razlikovanje* između odgode izvršenja odluke o transferu na temelju članka 27. stavka 3. ili članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III. U oba slučaja, odgoda izvršenja povezana je s pravnim lijekom podnesenim protiv odluke o transferu, a dotične države članice imaju iste praktične poteškoće u organizaciji transfera. Slijedom toga, u oba slučaja trebaju raspolagati istim šestomjesečnim rokom koji u potpunosti mogu iskoristiti za uređivanje tehničkih uvjeta za provedbu transfera.

43. Osim toga, valja napomenuti da je, u okviru pravila primjenjivog u pogledu rokova, utvrđenog člankom 28. stavkom 3. trećim podstavkom Uredbe Dublin III, Sud već odlučio da, iako se u tom pravilu upućuje samo na stavak 3., a ne na stavak 4. članka 27. te uredbe u pogledu početka roka, taj rok počinje teći tek od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak i u slučaju u kojem dotična osoba nije posebno zahtijevala odgodu izvršenja odluke o transferu, kao u slučaju članka 27. stavka 4. te uredbe [10].

44. Sud je također naglasio *sličnost pojmova* iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka i članka 29. stavka 1. prvog podstavka te uredbe. U tom je pogledu utvrdio da bi tumačenje te odredbe, u skladu s kojom rok za provedbu transfera treba računati od trenutka prihvaćanja zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat, čak i kada nadležno tijelo upotrijebi mogućnost iz članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, u praksi u bitnome lišilo tu odredbu korisnog učinka. Naime, ne bi se mogla koristiti a da time potencijalno ne predstavlja prepreku provedbi transfera u rokovima propisanima tom uredbom [11].

45. Na temelju prethodno iznesenih razmatranja smatram da rok iz članka 29. stavaka 1. i 2. Uredbe Dublin III ne može početi teći sve dok je upravnom odlukom donesenom u skladu s člankom 27. stavkom 4. te uredbe odgođeno izvršenje odluke o transferu do ishoda pravnog lijeka koji je podnijela dotična osoba.

2. Međuzaključak

46. Iz prethodno navedenog proizlazi da nacionalna upravna tijela u načelu imaju mogućnost odgoditi izvršenje odluke o transferu i, posljedično, prekinuti rok za transfer.

[10] Presuda od 13. rujna 2017., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, t. 63. do 73.)

[11] Presuda od 13. rujna 2017., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, t. 70. i 71.)

C. Mogućnost nacionalnih upravnih tijela da odgode izvršenje odluke o transferu i da, posljedično, prekinu rok za transfer zbog stvarne nemogućnosti povezane s pandemijom

47. Kao što se to već istaknulo u mojim uvodnim napomenama, pitanje imaju li nacionalna upravna tijela tu mogućnost, zbog činjenice da stvarno ne mogu provesti transfer zbog pandemije bolesti COVID-19, okosnica je ovih predmeta.

48. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, potrebno je, primjenom metoda tumačenja priznatih u sudskoj praksi Suda, utvrditi je li mjera kao što je ona koju su njemačka tijela poduzela u glavnim predmetima obuhvaćena područjem primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III.

1. Primjena metoda tumačenja priznatih u sudskoj praksi

49. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz zahtjeva ujednačene primjene prava Unije proizlazi da, ako neka odredba tog prava ne upućuje na pravo država članica u pogledu određenog pojma, tom pojmu treba dati autonomno i ujednačeno tumačenje u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir ne samo tekst odredbe nego i njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom kojeg je ona dio [12].

a) Doslovno tumačenje

50. Tekst članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III upućuje na to da se ta odredba odnosi na upravne odluke koje su donesene u pogledu pravnog lijeka koji je podnijela dotična osoba. Naime, u skladu s tom odredbom, nadležna tijela država članica po službenoj dužnosti mogu odlučiti „da odgode izvršenje odluke o transferu *do ishoda* žalbe ili preispitivanja" [13]. Samim tekstom te odredbe stoga se jasno pretpostavlja *postojanje odnosa između pravnog lijeka koji je podnijela dotična osoba i odluke tijelâ o odgodi*.

51. Suprotno onome što njemačka vlada tvrdi u očitovanjima, ta veza nije ograničena isključivo na vremensku povezanost. Analiza različitih jezičnih verzija omogućuje tumačenje članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III na način da odluku o odgodi treba donijeti *s namjerom da se zaštiti pravni status* podnositelja zahtjeva za azil tijekom cijelog trajanja postupka povodom žalbe ili preispitivanja [14]. Taj zaključak potvrđuju i druge metode tumačenja.

b) Sustavno tumačenje

52. Položaj članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III potvrđuje da se ta odredba može odnositi samo na upravne odluke o odgodi izvršenja koje su *povezane s pravnim lijekom* koji je podnijela dotična osoba. Naime, kao što to proizlazi iz naslova („Pravni lijekovi") i iz članka 27. stavka 1. te uredbe, navedeni članak odnosi se na pravne lijekove koje podnosi dotična osoba. Slijedom toga, *samo upravne odluke donesene u odnosu na takav pravni lijek mogu se obuhvatiti* člankom 27. stavkom 4. navedene uredbe.

[12] Presuda od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 55.)

[13] Moje isticanje

[14] Vidjeti verzije na španjolskom („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión"); danskom („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger"); njemačkom („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen"); estonskom („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni"); engleskom („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review"); talijanskom („sospendere […] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione"); nizozemskom („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar"), i portugalskom („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão").

53. Položaj te odredbe u strukturi Uredbe Dublin III u širem smislu također ide u prilog potrebi za takvom vezom. Konkretno, činjenica da se ta odredba nalazi u odjeljku IV. („Postupovne zaštitne mjere") omogućuje da se naglasi zakonodavni cilj, naveden u uvodnoj izjavi 19. te uredbe, da se zajamči djelotvorna zaštita prava predmetnih osoba, uspostavom pravnih zaštitnih mjera i prava na djelotvoran pravni lijek u vezi s odlukama o transferu u odgovornu državu članicu posebno u skladu s člankom 47. Povelje.

c) Teleološko tumačenje

1) Razmatranja povezana s ciljem jamčenja djelotvorne sudske zaštite

54. Teleološko tumačenje zahtijeva da se podsjeti na to da je i Sud naglasio važnost odgode izvršenja odluke o transferu koju je dotična osoba zatražila pred sudom u okviru primjene članka 27. stavaka 3. do 6. Uredbe Dublin III. Naime, Sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio da je zakonodavac Unije odlučio u taj postupak uključiti tražitelje azila, obvezujući države članice da im osiguraju pravo na djelotvoran pravni lijek protiv eventualne odluke o transferu kojom završava postupak[15].

55. Zbog razloga navedenih u prethodnim točkama ovog mišljenja, uvjeren sam da se mogućnost koja se dodjeljuje nacionalnim upravnim tijelima, u skladu s člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III, da po službenoj dužnosti odluče odgoditi izvršenje odluke o transferu, *ne može odvojiti od njihove funkcije jamčenja djelotvorne sudske zaštite* dotičnoj osobi.

56. Stoga smatram da bi posljedica preširokog tumačenja članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, koje bi nacionalnim upravnim tijelima omogućilo da odgode izvršenje odluke o transferu, neovisno o pravnom lijeku koji je podnijela dotična osoba, neizbježno bila da iz bilo kojeg razloga mogu odgoditi transfer dotične osobe u odgovornu državu članicu a da to pritom nema posljedice za transfer između država članica odgovornih za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

57. Međutim, čini mi se da je takva situacija protivna cilju koji se nastoji postići Uredbom Dublin III da se uspostavi metoda koja omogućuje da se brzo odredi odgovorna država članica a da se pritom ne ugrozi cilj brze obrade zahtjevâ za azil, naveden u uvodnoj izjavi 5. te uredbe. Naime, podnositelj zahtjeva za azil ovisio bi o volji nacionalnih upravnih tijela, koja bi mogla produljiti vrijeme čekanja, dok bi se to vrijeme moglo učinkovitije iskoristiti za razmatranje njegova zahtjeva za azil.

58. Usto, čini mi se da se produljenje šestomjesečnog roka, predviđenog za provedbu transfera, *može opravdati samo interesom dotične osobe da pravosudno tijelo razjasni zakonitost odluke o transferu*, a ne bilo kakvim interesom upravnih tijela da se odluka odgodi. Naime, valja napomenuti da je Sud u nekoliko navrata naglasio da „zakonodavac Unije nije namjeravao sudsku zaštitu [podnositelja zahtjeva] za azil podrediti brzom rješavanju zahtjeva za azil"[16]. Iz toga proizlazi da Sud nikada nije namjeravao nacionalnim upravnim tijelima ostaviti neograničen manevarski prostor u izvršavanju njihovih ovlasti. To se osobito odnosi na mogućnost dodijeljenu člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III u kojem se, kao što to navodi sam sud koji je uputio zahtjev, utvrđuju određena ograničenja širokog područja djelovanja utvrđenog nacionalnim pravom.

[15] Presuda od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 50. do 52.)

[16] Presuda od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57.)

59. Stoga smatram da tumačenje te odredbe koje nacionalnim upravnim tijelima omogućuje da prema vlastitu nahođenju prekinu rok za transfer zbog bilo kakve praktične poteškoće s kojom su se suočila u okviru svoje djelatnosti, nije u skladu sa sustavom uspostavljenim Uredbom Dublin III.

2) Razmatranja povezana s obvezom snošenja rizika od eventualne stvarne nemogućnosti transfera

60. U tom kontekstu valja podsjetiti na to da je zakonodavac Unije već uredio slične slučajeve ili su oni priznati u sudskoj praksi Suda, te se u njima izričito predviđa da odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba prenijeti na državu članicu moliteljicu. Za potrebe ove analize, čini mi se da je relevantno navesti dva slučaja u kojima je stvarna nemogućnost provedbe transfera podnositelja zahtjeva za azil dovela upravo do takvog prijenosa odgovornosti.

61. S jedne strane, postoji slučaj iz članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin III, u kojem se predviđa da država članica koja određuje državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za azil sama postaje odgovorna država članica kada je transfer nemoguć zato što postoje „*sustavni nedostaci* u postupku azila i uvjetima za prihvat podnositelja zahtjeva […], koji bi mogli izazvati opasnost neljudskog i ponižavajućeg postupanja” u državi članici koja je prvotno određena kao odgovorna i kada se nijedna druga država članica ne može odrediti kao odgovorna. U tom pogledu, valja istaknuti da ta odredba kodificira sudsku praksu Suda, koja je utvrđena u predmetima N. S. i dr. [17].

62. S druge strane, želim istaknuti da je Sud u presudi donesenoj u predmetu C. K. i dr. presudio da, pod pretpostavkom da *zdravstveno stanje* dotičnog tražitelja azila ne omogućuje državi članici moliteljici da provede njegov transfer prije isteka razdoblja od šest mjeseci, koji je predviđen u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III, odgovorna država članica oslobođena je svoje obveze prihvata dotične osobe, a odgovornost se tada prebacuje na prvu državu članicu u skladu sa stavkom 2. tog članka [18].

63. Ti primjeri pokazuju jasnu namjeru zakonodavca Unije da obveže državu članicu moliteljicu da *snosi mogući rizik stvarne nemogućnosti transfera* podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu koja je, u načelu, odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu [19]. Kao što se to već navodi u ovom mišljenju [20], takva vrsta rizika ne bi smjela imati negativan učinak na pravo dotične osobe da se njezin zahtjev za azil obradi što je brže moguće.

64. Međutim, kad bi država članica moliteljica prekinula rok, vjerojatno *sine die*, zbog najmanje poteškoće u izvršenju odluke o transferu, to bi imalo upravo negativan utjecaj. Rješenje koje zastupa zakonodavac Unije u pogledu podjele rizika u upravljanju sustavom koji je uspostavljen Uredbom Dublin III zanemarilo bi se kada bi država članica imala mogućnost osloboditi se svojih obveza sprečavanjem prijenosa odgovornosti na temelju članka 29. stavka 2. te uredbe.

17 Presuda od 21. prosinca 2011. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865)

18 Presuda od 16. veljače 2017. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 89)

19 Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF”, *Legal Tribune Online*, 9. travnja 2020.; taj autor smatra da su razlozi zbog kojih je nemoguće provesti transfer i koji dovode do produljenja roka iscrpno uređeni člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III. Konkretnije, navedeni su slučajevi izdržavanja kazne zatvora i bijega podnositelja zahtjeva za azil. U svim ostalim slučajevima, država članica koja ne može poštovati rok snosi rizik moguće stvarne nemogućnosti transfera te se prednost daje pravu podnositelja zahtjeva za azil na brzo razmatranje njegova zahtjeva za zaštitu.

20 Vidjeti točku 57. ovog mišljenja.

65. Razmatranja koja sam upravo iznio tim više vrijede u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, odnosno u slučaju svjetske zdravstvene krize koja se, kao *slučaj više sile*, ne može pripisati ni podnositelju zahtjeva za azil ni državi članici koja je, u načelu, odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. S obzirom na prethodno iznesena razmatranja, sustav uspostavljen Uredbom Dublin III zahtijeva da država članica koja je naložila udaljavanje podnositelja zahtjeva za azil mora snositi rizik moguće stvarne nemogućnosti provedbe navedenog transfera.

66. Naime, ta situacija nije bitno različita u odnosu na druge situacije, koje se smatraju slučajevima više sile i koje mogu spriječiti takav postupak transfera, kao što su iznenadna bolest dotične osobe, neočekivani tehnički kvar zrakoplova kojim se izvodi let transfera ili iznenadna promjena vremena koja onemogućuje prijevoz [21]. U skladu s načelom jednakog postupanja, u takvim se općenito usporedivim situacijama ne bi trebalo postupati na različit način [22].

67. Nadalje, smatram da je potrebno skrenuti pozornost na činjenicu da Komisija u svojim Smjernicama za provedbu relevantnih odredaba EU-a u području postupaka azila i vraćanja te za preseljenje donesenim zbog pandemije bolesti COVID-19 [23] izričito priznaje poteškoće s kojima su se države članice susrele u takvom kontekstu. S obzirom na to, ipak valja napomenuti da Komisija naglašava potrebu da se „[s] obzirom na promjenjive okolnosti […]*nastave provoditi transfer[i] čim je to praktički moguće*" (moje isticanje).

68. Napomena Komisije u prethodno navedenom dokumentu da „[a]ko se transfer u odgovornu državu članicu ne provede u primjenjivom roku, odgovornost se *prebacuje na državu članicu koja je zatražila transfer* u skladu s člankom 29. stavkom 2. [Uredbe Dublin III]" čini mi se osobito relevantna za potrebe ispitivanja ovih predmeta. Naime, tu tvrdnja treba tumačiti zajedno s ocjenom iz istog stavka, u skladu s kojom *„[n]i jednom odredbom Uredbe nije dopušteno odstupanje od tog pravila* u situaciji kao što je pandemija bolesti COVID-19". Čini mi se da je ta ocjena točna i da usto potvrđuje tumačenje iz ovog mišljenja [24].

3) Razmatranja povezana s pravnom sigurnosti u okviru upravljanja zajedničkim europskim sustavom azila

69. Smatram da je u tom kontekstu relevantno navesti još dva slučaja privremene stvarne nemogućnosti koje je zakonodavac Unije već uredio i u kojima člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III ne predviđa prekid roka *sine die*, nego produljenje roka za transfer na najviše jednu godinu ako se transfer nije mogao provesti zbog izdržavanja kazne zatvora dotične osobe ili na najviše 18 mjeseci ako dotična osoba pobjegne. Ti primjeri pokazuju da je cilj zakonodavca Unije *utvrditi jasne rokove u interesu pravne sigurnosti*, time što je učinio postupke zajedničkog europskog sustava azila dovoljno predvidivima za sve države članice.

[21] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, br. 7., 2020., str. 232.; taj autor smatra da činjenica da država članica ne može prihvatiti osobe zbog pandemije predstavlja slučaj više sile.

[22] Presuda od 15. travnja 2010., Gualtieri/Komisija (C-485/08 P, EU:C:2010:188, t. 70.)

[23] Komunikacija Komisije „COVID-19: Smjernice za provedbu relevantnih odredaba EU-a u području postupaka azila i vraćanja te za preseljenje (2020/C 126/02), (SL 2020., C 126, str. 12.)

[24] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, br. 9., 2020., str. 319.; taj autor smatra da zdravstveno stanje ne opravdava prekid rokova za transfer, koji su predviđeni Uredbom Dublin III. Autor također osporava analognu primjenu zbog toga što, prema njegovu mišljenju, ne postoji nikakva pravna praznina. Komisijine Smjernice tumači na način da prethodno navedeni rokovi ne ovise o dobroj volji država članica niti one mogu o njima slobodno odlučivati.

70. Ti slučajevi, na koje se primjenjuju posebna pravila, potvrđuju utvrđenje da se, u skladu s ocjenom zakonodavca Unije, odstupanje od cilja brzine može prihvatiti samo iznimno i to zbog određenih razloga koji se smatraju legitimnima. Jedan od tih razloga jest ponašanje (izdržavanje kazne zatvora i bijeg) koje se može pripisati podnositelju zahtjeva za azil. Drugi je razlog potreba da mu se *zajamči djelotvorna sudska zaštita*, kao što to proizlazi iz odnosa između, s jedne strane, članka 27. stavaka 3. i 4. te, s druge strane, članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III. Drugim riječima, cilj brzine mora biti podređen drugim interesima koje štiti zakonodavac. Suprotno tomu, u okolnostima koje se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva ili koje nisu povezane s njegovom sudskom zaštitom, država članica moliteljica treba snositi rizik da transfer može postati nemoguć ili, u najmanju ruku, da ga postane teško organizirati [25].

71. Slijedom toga, čini mi se da su razmatranja koja je iznio sud koji je uputio zahtjev, koja upućuju na postojanje „nenamjerne pravne praznine" i koja su dovela do analogne primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III te do dopuštanja prekida roka za transfer, utvrđenog člankom 29. stavkom 1. te uredbe, neosnovana. Naprotiv, primjeri navedeni u prethodnim točkama ovog mišljenja potkrepljuju tumačenje koje ide u korist *prijenosa odgovornosti na državu članicu moliteljicu ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku*, u skladu s člankom 29. stavkom 2. te uredbe.

72. Stoga se slažem s dvojbama koje je iznijela švicarska vlada u pogledu preširokog tumačenja područja primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III. Konkretno, smatram da, kad bi se nacionalnim upravnim tijelima dopustilo da izvršenje odluke o transferu odgode „do daljnjega" (na njemačkom „bis auf Weiteres") i time, barem privremeno, na neodređeno razdoblje, to bi *ugrozilo pravnu sigurnost* jer se države stranke Dublinskog sustava više ne bi mogle osloniti na fiksne rokove.

73. Usto, druge bi nesigurnosti proizašle iz činjenice da bi se, u okviru tumačenja koje predlaže sud koji je uputio zahtjev, države stranke Dublinskog sustava tada mogle pozivati na činjenične prepreke transferu, koje bi svaki put za učinak imale prekid roka za transfer, koji bi iznova počeo teći čim bi ponovno postojala mogućnost transfera. Međutim, postoji bojazan da bi takvo tumačenje dovelo do osjetljivih pitanja nadležnosti između dotičnih država članica. Time bi pravilno funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila bilo *znatno ugroženo*.

2. Međuzaključak

74. Iz prethodno navedenih razloga, smatram da članak 27. stavak 4. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da obuhvaća odluke o odgodi koje su nacionalna upravna tijela donijela zbog toga što postoje *dvojbe u pogledu zakonitosti odluke o transferu istaknute u okviru pravnog lijeka koji je podnijela dotična osoba*. Suprotno tomu, ta odredba ne obuhvaća odluke nacionalnih upravnih tijela koje su donesene iz drugih razloga, osobito zbog interesa tih tijela da se odluka odgodi kako bi se izbjegao prijenos odgovornosti na državu moliteljicu.

[25] Vidjeti u tom smislu Lehnert, M., i Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, svezak 39., br. 18, 2020., str. 1310.

D. Razlozi na koje se pozivaju njemačka upravna tijela koja su naložila odgodu izvršenja odluke o transferu tužiteljâ u glavnom postupku

1. Navodna stvarna nemogućnost izvršenja, koja odluku o transferu može učiniti nezakonitom

75. Zatim se postavlja pitanje predstavlja li navodna stvarna nemogućnost transfera podnositelja zahtjeva za azil zbog pandemije bolesti COVID-19, u okolnostima koje opisuje sud koji je uputio zahtjev, legitiman razlog koji nacionalnim tijelima omogućuje da se pozovu na navedene odredbe. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja ispitati je li odluka koju su njemačka upravna tijela donijela u glavnim predmetima obuhvaćena područjem primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, koje je utvrđeno u točki 74. ovog mišljenja.

76. Kao što se to objašnjava u prethodnim točkama, u okviru ispitivanja opsega područja primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, odlučujuće je saznati jesu li dvojbe u pogledu zakonitosti odluke o transferu, koje proizlaze iz nemogućnosti provedbe transfera zbog pandemije bolesti COVID-19, bile *istaknute u okviru pravnog lijeka* koji je podnijela dotična osoba.

77. U skladu s informacijama koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, odgoda izvršenja koju su naložila njemačka tijela povezana je sa sudskom zaštitom u slučaju privremene nemogućnosti transfera, s obzirom na to da se udaljavanje može naložiti samo nakon što se utvrdi da se ono može provesti. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je u skladu s njemačkim pravom, ako udaljavanje nije moguće, zakonitost naloga za udaljavanje dvojbena. Taj se argument može shvatiti na način da je Ured tom odgodom nastojao *izbjeći izvršenje upravne odluke koja je nezakonita*.

78. Međutim, na temelju ispitivanja okolnosti glavnog postupka smatram da su njemačka upravna tijela u stvarnosti mogla odlučiti odgoditi izvršenje transfera tužiteljâ iz glavnog postupka zbog razloga koji nisu navedeni u članku 27. stavku 4. Uredbe Dublin III. Naime, određene naznake upućuju na to da su ta upravna tijela donijela mjeru koja nije obuhvaćena materijalnim područjem primjene te odredbe. Svoje ću stajalište najprije iznijeti u analizi kojom se nastoje utvrditi *ograničenja manevarskog prostora država članica prilikom primjene te odredbe koja se nalažu pravom Unije*. Zatim ću istaknuti elemente koji, prema mojem mišljenju, dovode do dvojbi u pogledu njezine pravilne primjene.

2. Zahtjev „žalbe” ili „preispitivanja” u tijeku „pred [nacionalnim upravnim] sudom”

79. Uvodno valja istaknuti da se člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III nedvosmisleno utvrđuje da „nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti da odgode izvršenje odluke o transferu, *do ishoda žalbe ili preispitivanja*” (moje isticanje). Kao što se to već navodi u ovom mišljenju [26], tom odredbom omogućuje se nacionalnim upravnim tijelima da uzmu u obzir cilj jamčenja djelotvorne sudske zaštite podnositelju zahtjeva za azil.

80. U tom pogledu, valja napomenuti, kao što to proizlazi, kao prvo, iz terminologije upotrijebljene u navedenoj odredbi i, kao drugo, iz zajedničkog tumačenja s njezinim stavkom 1. („pred sudom”), da upravna tijela ne mogu sama odlučivati o takvoj „žalbi” ili o takvom

[26] Vidjeti točku 55. ovog mišljenja.

„preispitivanju" i da tu ovlast ima samo nadležni sud pred kojim je pokrenut postupak. Drugim riječima, upravna tijela mogu pokrenuti *odgodu* po službenoj dužnosti, ali ne i sâm *sudski nadzor* za potrebe kojeg se takva mjera poduzima.

81. Odgoda izvršenja odluke o transferu koju provode nacionalna upravna tijela a da pritom nije u tijeku nijedan postupak pred sudom stoga se ne može smatrati mjerom koja je obuhvaćena prethodno navedenom pravnom osnovom jer ne bi bila poduzeta „do ishoda žalbe ili preispitivanja". Slijedom toga, takva odgoda izvršenja odluke o transferu ne može imati za učinak prekid roka za transfer na temelju članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III. Isto vrijedi za odluku o odgodi koja je donesena naknadno, odnosno nakon što je nadležni sud donio konačnu presudu.

82. U odgovoru na pitanje koje joj je na raspravi postavljeno u pogledu opsega upravne prakse predmetnog Ureda, njemačka vlada tvrdila je da izvršenje odluka koje se odnose na podnositelje zahtjeva za azil nije odgođena za svakog od njih, nego *isključivo za one koji su podnijeli pravni lijek pred nacionalnim upravnim sudovima*. Takav je uostalom slučaj tužiteljâ iz glavnog postupka. Stoga u toj fazi analize valja utvrditi da je u ovom slučaju ispunjen bitan uvjet za primjenu članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, povezan s postojanjem pravnog lijeka koji u tijeku.

3. Odgoda izvršenja odluke o transferu „do daljnjega" prekoračuje ograničenja naložena pravom Unije

83. Iako je Uredba Dublin III izravno primjenjiva u državama članicama, nekoliko njezinih odredbi ipak zahtijeva primjenu nacionalnog prava u svrhu njihove djelotvorne provedbe. Takav je osobito slučaj s nacionalnim postupovnim pravilima koja treba tumačiti u skladu s tekstom i svrhom prava Unije. Kao što to proizlazi iz tumačenja utvrđenog u ovom mišljenju [27], člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III zahtijeva se postojanje nerazdvojive veze između pravnog lijeka koji je pred sudom podnesen protiv odluke o transferu i suspenzivnog učinka koji odobravaju upravna tijela. Izraz „do *ishoda* žalbe" (moje isticanje) upućuje na to da odluka o odgodi izvršenja odluke o transferu *mora ostati na snazi do ishoda sudskog postupka koji je u tijeku*.

84. U tom pogledu, valja napomenuti da je Ured „do daljnjega" odgodio izvršenje nalogâ za udaljavanje, u skladu s člankom 80. stavkom 4. Zakona o upravnim sudovima. To znači da se može predvidjeti da će se predmetna odluka o transferu izvršiti čim Ured to bude smatrao primjerenim. Izraz „do daljnjega" podrazumijeva, sa semantičkog gledišta, priznavanje *širokog manevarskog prostora* koji, prema mojem mišljenju, znatno nadilazi slobodu koja je nacionalnim upravnim tijelima dodijeljena člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III.

85. Naime, suprotno onome što se predviđa tom odredbom, odgoda u skladu s člankom 80. stavkom 4. Zakona o upravnim sudovima ni na koji način ne zahtijeva podnošenje „žalbe" ili provođenje „preispitivanja" pred sudom. Nadalje, izraz „do daljnjega" podrazumijeva da se odgoda izvršenja upravnog akta nalaže podložno naknadnoj odluci, koja je u diskrecijskoj ovlasti upravnih tijela [28].

[27] Vidjeti točke 47. do 74. ovog mišljenja.

[28] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, br. 9., 2020., str. 318. Taj autor priznaje da u situaciji pandemije mogu postojati dvojbe u pogledu zakonitosti odluke o transferu. Međutim, smatra da se odgodom izvršenja na temelju članka 80. stavka 4. Zakona o upravnim sudovima ne nastoji stvarno zajamčiti sudski nadzor, nego da se upravnim tijelima omogući nastavak transferâ, nakon opoziva odluke o odgodi izvršenja, čim praktične poteškoće povezane s pandemijom prestanu postojati.

86. U nedostatku preciznih informacija, logično je pretpostaviti da ta diskrecijska ovlast koju u ovom slučaju zahtijevaju upravna tijela uključuje čak i mogućnost *određivanja trajanja odgode*, dok je člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III takva odgoda dopuštena samo do „*ishoda* žalbe ili preispitivanja" (moje isticanje), odnosno tijekom *trajanja spora*, čime se osigurava da se podnositelja zahtjeva za azil neće deportirati prije nego što sud pred kojim se vodi postupak odluči o zakonitosti odluke o transferu. Manevarski prostor koji zakonodavac Unije dodjeljuje nacionalnim upravnim tijelima stoga ima *određeni cilj* i u načelu je *vremenski ograničen*. Ti mi aspekti potvrđuju da postoje temeljne razlike između pristupa Ureda i normativnog okvira utvrđenog pravom Unije.

87. Konkretnije, ne može se isključiti da se odgoda izvršenja odluka o transferu opravdava vlastitim interesima upravnih tijela i osobito *interesom sprečavanja prijenosa odgovornosti* na državu članicu moliteljicu, odnosno, u ovim predmetima, na Saveznu Republiku Njemačku, u skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III, zbog poteškoća upravnih tijela navedene države članice pri pravodobnoj provedbi transferâ tijekom zdravstvene krize[29]. Prekid šestomjesečnog roka na temelju članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III omogućio bi upravnim tijelima da raspolažu „dodatnim vremenom" za provedbu transfera.

88. Čini mi se da tu pretpostavku barem djelomično potvrđuju objašnjenja tužitelja iz glavnog postupka koji su na raspravi istaknuli organizacijske izazove s kojima će se njemačka tijela suočiti. Međutim, primjena članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III koja se opravdava tom vrstom razmatranja bila bi protivna cilju brze obrade zahtjeva za azil, navedenom u uvodnoj izjavi 5. te uredbe[30]. Naime, odgoda izvršenja odluke o transferu na *neodređeno vrijeme* ima za učinak nepotrebno produljenje vrijeme čekanja dotične osobe, dok bi se to vrijeme moglo iskoristiti za razmatranje njezina zahtjeva za azil.

89. Kao što je to Komisija pravilno naglasila na raspravi, čini se neprihvatljivim da se osoba koja traži međunarodnu zaštitu drži u situaciji pravne nesigurnosti tijekom duljeg razdoblja. Usto, treba uzeti u obzir činjenicu da, s obzirom na to da se kraj globalne pandemije kao što je pandemija bolesti COVID-19 ne može predvidjeti s dovoljnom sigurnošću, pristup Ureda u praksi dovodi do odgode *sine die*, što za posljedicu ima zaustavljanje djelovanja u okviru zajedničkog europskog sustava azila. Međutim, očito je da je takav rezultat u potpunosti nepoželjan. Takav bi pristup narušio pravnu sigurnost i ugrozio pravilno funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila[31].

4. Glavni cilj odgode izvršenja odluke o transferu ne može biti izbjegavanje odgovornosti države moliteljice

90. Što se konkretno tiče razloga zbog kojih je Ured odgodio izvršenje odluka o transferu, napominjem da je argumentacija koju su iznijeli njemačka vlada i sud koji je uputio zahtjev, kojom se nastoji istaknuti *prednost interesa države članice koja namjerava provesti transfer u odnosu na interes podnositelja zahtjeva za azil*, ta je argumentacija donekle protivna rasuđivanju koje je također iznijela navedena vlada, u skladu s kojim je prethodno navedena odluka o odgodi

[29] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, br. 7., 2020., str. 232. Taj autor smatra da nacionalno upravno tijelo ne može po vlastitom nahođenju prekinuti rok za transfer. Taj je rok potreban kako bi se ispunili uvjeti iz članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, odnosno kako bi se osigurala sudska zaštita podnositelja zahtjeva za azil. Odgoda s jedinim ciljem prekida tog roka predstavlja „zlouporabu prava". Autor smatra da cilj pristupa Ureda nije jamčenje sudske zaštite.

[30] Vidjeti točku 57. ovog mišljenja.

[31] Vidjeti točku 69. i sljedeće točke ovog mišljenja.

donesena u interesu jamčenja djelotvorne sudske zaštite podnositelja zahtjeva za azil. Ta nedosljednost u argumentaciji dovodi do dvojbi u pogledu stvarnih razloga za pristup koji primjenjuje Ured.

91. Radi cjelovitosti valja napomenuti da iz odluka kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je odluka Ureda o odgodi izvršenja odluke o transferu donesena tek nakon što je njemački sud odbio zahtjev tužiteljâ za određivanje privremenih mjera u kojem se tražilo da njihov pravni lijek ima suspenzivni učinak. Prema tome, nadležni sud već je ranije donio nepovoljnu odluku u pogledu potrebe da se tužiteljima iz glavnog postupka odobri privremena sudska zaštita. Stoga je logično pretpostaviti da se *ta sudska odluka temelji na vrlo različitim razlozima od odluke koju su* upravna tijela *donijela naknadno*, odnosno tijekom zdravstvene krize.

92. Stoga mi se čini da odluka Ureda da odgodi izvršenje odluke o transferu *nije donesena s namjerom da se pričeka „ishod" sudskog postupka*, kao što se to zahtijeva člankom 27. stavkom 4. Uredbe Dublin III, nego na temelju razmatranja koja nisu povezana s onima obuhvaćenima tom odredbom, odnosno s ciljem sprečavanja prijenosa odgovornosti u skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III. U takvom slučaju, eventualno postojanje spora pred sudom samo je *slučajna okolnost*[32]. S tog gledišta, argument koji je iznijela njemačka vlada, prema kojem su njemačka upravna tijela u konačnici „prihvatila zahtjev za sudsku zaštitu tužiteljâ iz glavnog postupka", ne čini mi se uvjerljivim.

93. U tim okolnostima, postavlja se pitanje nije li primjerenije, u slučaju stvarne nemogućnosti provedbe transfera, opozvati odluku o udaljavanju donesenu protiv dotične osobe i preuzeti odgovornost za razmatranje njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju diskrecijske odredbe iz članka 17. stavka 1. Uredbe Dublin III. Valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 67. stavkom 2. i člankom 80. UFEU-a, zajednički europski sustav azila, kojim je obuhvaćena Uredba Dublin III, temelji na „solidarnosti među državama članicama" i načelu „pravedne podjele odgovornosti" među njima. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 22. te uredbe, ta je solidarnost „ključni element" tog sustava. Predloženi pristup odražava veću solidarnost, osobito prema onim državama članicama koje se istodobno suočavaju s posljedicama zdravstvene krize i znatnim migracijskim tokovima[33].

94. Doduše, ne može se isključiti da, u slučajevima kada je spor u tijeku pred nacionalnim sudom, argument koji se odnosi na stvarnu nemogućnost izvršenja odluke o transferu također može biti predmet spora koji se vodi pred upravnim sudom. Međutim, to zahtijeva da *nacionalno postupovno pravo strankama dopušta da se pozovu na taj argument u okviru navedenog spora*. U tom slučaju, bilo bi opravdano tvrditi da je odluka o odgodi stvarno donesena *„do ishoda* žalbe ili preispitivanja" u smislu članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III (moje isticanje). Kao što sam to već objasnio u ovom mišljenju[34], tu odredbu treba tumačiti na način da se odnosi na odluke o odgodi koje su donijela nacionalna upravna tijela zbog dvojbi u pogledu zakonitosti odluke o transferu koje je dotična osoba iznijela u postupku povodom pravnog lijeka.

[32] Lehnert, M., i Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, svezak 39., br. 18., 2020., str. 1310. i 1311. Ti autori smatraju da odluka o odgodi izvršenja odlukâ o transferu nije donesena *„na temelju* pravnog lijeka" nego *„prilikom* postupka povodom pravnog lijeka" (moje isticanje). Prema mišljenju autorâ, odluke o odgodi ne omogućuju otkrivanje razloga povezanog s dotičnim osobama koji opravdava odstupanje od cilja brzine.

[33] Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, t. 100.).

[34] Vidjeti točku 74. ovog mišljenja.

95. U tom pogledu, što se tiče glavnih predmeta, dovoljno je istaknuti da ne postoji nikakva naznaka da je navodna nezakonitost koja se temelji na stvarnoj nemogućnosti provedbe transfera istaknuta u okviru postupka povodom pravnih lijekova koje su podnijeli tužitelji iz glavnog postupka. U svakom slučaju, odluke kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržavaju nikakvu preciznu informaciju u tom pogledu. Slijedom toga, čini mi se da čak ni u tom slučaju nisu ispunjeni uvjeti za primjenu članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III.

96. S obzirom na to, smatram da je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni činjenice kako bi s potrebnom sigurnosti utvrdio temelji li se obrazloženje Ureda u svrhu odgode izvršenja odlukâ o transferu *isključivo na sprečavanju prijenosa odgovornosti* na Saveznu Republiku Njemačku u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, zbog poteškoća s kojima su se njemačka upravna tijela susrela u provedbi pravodobnih transfera tijekom zdravstvene krize ili u *jamčenju djelotvorne sudske zaštite* tužiteljima iz glavnog postupka[35]. U prvom slučaju treba isključiti prekid roka za transfer.

97. U drugom slučaju, *mogućnost prekida roka za transfer treba podlijegati određenim uvjetima*. Konkretnije, Ured treba imati pravo pozvati se na članak 27. stavak 4. i članak 29. stavak 1. Uredbe Dublin III zbog privremene stvarne nemogućnosti provedbe transfera zbog pandemije bolesti COVID-19 s obzirom na to da je odluka o odgodi donesena zbog dvojbi u pogledu zakonitost odluke o transferu iznesenih u okviru žalbe protiv odluke o transferu ili preispitivanja odluke o transferu dotične osobe.

5. Međuzaključak

98. Na temelju određenih naznaka može se pretpostaviti da je moguće da je Ured odgodio izvršenje odluka o transferu kako bi izbjegao prijenos odgovornosti, nakon isteka šestomjesečnog roka predviđenog člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, zbog poteškoća u provedbi pravodobnih transfera podnositelja zahtjeva za azil u druge države članice tijekom zdravstvene krize.

99. Budući da *takav razlog sâm po sebi ne predstavlja legitiman razlog koji može opravdati prekid roka za transfer* na temelju članka 27. stavka 4. i članka 29. stavka 1. te uredbe, čini se primjerenim zatražiti od suda koji je uputio zahtjev da utvrdi je li odluka o odgodi donesena *najprije zbog dvojbi u pogledu zakonitosti odluke o transferu*.

100. Međutim, valja pojasniti da je takav razlog relevantan za potrebe primjene prethodno navedenih odredbi samo ako su dvojbe u pogledu zakonitosti *iznesene pred sudom u okviru spora*, odnosno žalbe protiv odluke o transferu dotične osobe ili njezina preispitivanja.

[35] U tom kontekstu, valja napomenuti da Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) u svojoj sudskoj praksi priznaje rizik od „zlouporabe prava" u okviru primjene članka 27. stavka 4. Uredbe Dublin III, među ostalim, u slučaju da odluku o odgodi transfera donesu njemačka upravna tijela *samo s ciljem prekida roka*, uz obrazloženje da se taj rok nije mogao poštovati zbog upravnih nedostataka (vidjeti presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka) od 8. siječnja 2019., BVerwG 1 C 16.18, t. 27.).

VI. Zaključak

101. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

1. Uprava države članice moliteljice ima, pod određenim uvjetima, mogućnost odgoditi izvršenje odluke o transferu i, posljedično, prekinuti rok za transfer na temelju članka 27. stavka 4. i članka 29. stavka 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

2. Uprava države članice moliteljice može iskoristiti tu mogućnost pod uvjetom da je odgoda izvršenja naložena najprije zbog dvojbi u pogledu zakonitosti odluke o transferu, iznesenih pred nacionalnim sudom u okviru žalbe protiv odluke o transferu ili preispitivanja odluke o transferu dotične osobe.

3. Interes uprave da izbjegne prijenos odgovornosti na državu članicu moliteljicu nakon isteka šestomjesečnog roka predviđenog člankom 29. stavkom 2. Uredbe br. 604/2013, zbog poteškoća u provedbi pravodobnih transfera podnositelja zahtjeva za azil u druge države članice tijekom pandemije bolesti COVID-19, sam po sebi ne predstavlja legitiman razlog koji može opravdati prekid roka za transfer, a na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi razloge zbog kojih je uprava odgodila izvršenje predmetnih odluka o transferu.