PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. június 2.[1]

C-245/21. és C-248/21. sz. egyesített ügyek

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

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 604/2013/EU rendelet – A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása – Az érintett személynek a kérelme megvizsgálásáért felelős tagállamnak történő átadása – 27. és 29. cikk – Az átadás felfüggesztése a Covid19-világjárvány miatt – A bírói jogvédelemmel fennálló kapcsolat – Az átadási határidő tekintetében felmerülő következmények”

I. Bevezetés

1. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] 27. cikke (4) bekezdésének és 29. cikke (1) bekezdésének az értelmezésére vonatkoznak.

2. Ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket olyan jogvitákban terjesztették elő, amelyek három harmadik országbeli állampolgár és a Németországi Szövetségi Köztársaság között merültek fel, a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, Németország; a továbbiakban: Hivatal) által hozott, azon határozatok tárgyában, amelyekben e Hivatal e harmadik országbeli állampolgárok menedékjog iránti kérelmét elfogadhatatlannak nyilvánította, miután megállapította, hogy nem áll fenn a

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.; a továbbiakban: „Dublin III” rendelet.

kiutasításukat kizáró ok, és elrendelte Olaszországba való kitoloncolásukat, valamint beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el velük szemben. Az Olaszországnak – amelyet a német hatóságok a „Dublin III” rendelet értelmében a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamnak tekintenek – történő átadásra vonatkozó határozatokat maga a Hivatal függesztette fel arra hivatkozva, hogy a Covid19-világjárvány miatt e határozatok végrehajtása kivitelezhetetlen.

3. A jelen ügyek lehetőséget adnak a Bíróságnak arra, hogy határozzon az átadást felfüggesztő, olyan határozatoknak a jogi következményeiről, amelyeket a megkereső tagállam közigazgatási hatóságai a világjárvány mint a közös európai menekültügyi rendszer megfelelő működését jelentősen megzavaró jelenség által okozott kihívásokkal szembesülve hoztak. Konkrétabban, a Bíróságnak arról kell döntenie, hogy az ilyen felfüggesztő határozat az átadási határidő megszakítását eredményezi-e, vagy ha az átadásra nem kerül sor ezen határidőn belül, akkor a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam mentesül-e az érintett személy átvételére vonatkozó kötelezettsége alól, az említett személy menedékjog iránti kérelmének megvizsgálására vonatkozó felelősségnek a megkereső tagállamra való átszállásával. Ennek fényében és a világjárvány folytatódására tekintettel a jelen ügyek nagy jelentőséggel bírnak a közös európai menekültügyi rendszer irányítása szempontjából.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A „Dublin III” rendelet állapítja meg azokat a feltételeket és eljárási szabályokat, amelyek alapján meghatározható, hogy a valamely harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért melyik tagállam felelős. A rendelet (4), (5) és (19) preambulumbekezdései e tekintetben a következőket állapítják meg:

„(4) [Az Európai Tanács által az 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülésén elfogadott] következtetések azt is megállapították, hogy [a közös európai menekültügyi] rendszernek rövid időn belül ki kell terjednie egy világos és alkalmazható [helyesen: a gyakorlatban működőképes] módszer kialakítására is a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása céljából.

(5) E módszernek mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe.

[…]

(19) Az érintett személyek jogainak hatékony védelme érdekében jogi biztosítékokat és hatékony jogorvoslati eszközöket [helyesen: jogi garanciákat és hatékony jogorvoslathoz való jogot] kell biztosítani a felelős tagállamnak való átadásra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összhangban. A nemzetközi jog

tiszteletben tartása érdekében az ilyen határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak egyaránt ki kell terjednie e rendelet alkalmazásának, valamint az azon tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzetnek a megvizsgálására, amelynek a kérelmezőt átadják."

5. Az említett rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik

„(3) Az átadásra vonatkozó határozatok elleni fellebbezésre vagy felülvizsgálatra vonatkozóan a tagállamok jogszabályaikban előírják az alábbiakat:

a) a fellebbezés vagy felülvizsgálat feljogosítja az érintettet, hogy annak elbírálásáig az adott tagállamban maradhasson; vagy

b) az átadás automatikusan felfüggesztésre kerül, és e felfüggesztés megszűnik azon észszerű időtartam elteltével, amely alatt valamely bíróságnak vagy törvényszéknek [helyesen: valamely bíróságnak] a felfüggesztés iránti kérelem alapos és szigorú vizsgálatát követően határozatot kellett hoznia arról, hogy a fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak halasztó hatályt biztosít-e; vagy

c) az érintett személy észszerű időtartamon belül kérelmezheti a bíróságtól vagy törvényszéktől [helyesen: a bíróságtól] az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig. A tagállamok azáltal biztosítják a hatékony jogorvoslatot, hogy felfüggesztik az átadást mindaddig, amíg a felfüggesztés iránti első kérelemről határozatot nem hoznak. Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről észszerű időtartamon belül határozni kell, ugyanakkor ezen időtartamnak lehetővé kell tennie a felfüggesztés iránti kérelem alapos és szigorú vizsgálatát. Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését elutasító határozat ismerteti az alapjául szolgáló indokokat.

(4) A tagállamok előírhatják, hogy az illetékes hatóságok hivatalból dönthetnek az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig."

6. Az említett rendelet 28. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ha egy személyt ezen cikk alapján őrizetben tartanak, a megkereső tagállam e személyt a gyakorlatban lehetséges legrövidebb időn belül átadja a felelős tagállamnak, de legkésőbb hat héttel azt követően, hogy egy másik tagállam hallgatólagosan vagy kifejezetten elfogadta az érintett személy átvétele vagy visszavétele iránti megkeresést, vagy hat héttel azt követően, hogy a fellebbezés vagy felülvizsgálat a 27. cikk (3) bekezdésével összhangban már nem bír halasztó hatállyal."

7. Ugyanezen rendelet 29. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A kérelmezőnek […] a megkereső tagállam részéről a felelős tagállamnak történő átadása […] a lehető leghamarabb kivitelezhető időpontban [történik], de legkésőbb hat hónappal az érintett személy átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés másik tagállam általi elfogadását, vagy a 27. cikk (3) bekezdésének megfelelő halasztó hatály esetén hat hónappal a fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal kapcsolatos jogerős határozatot követően.

[…]

(2) Amennyiben az átadásra nem kerül sor a hat hónapos határidőn belül, a felelős tagállam mentesül az érintett személy átvételére vagy visszavételére vonatkozó kötelezettség alól, és a felelősség a megkereső tagállamra hárul. E határidő legfeljebb egyéves időtartamra meghosszabbítható, ha az átadásra az érintett személy szabadságvesztése miatt nem kerülhetett sor, illetve legfeljebb tizennyolc hónapra, ha az érintett személy megszökik.”

B. A német jog

1. A menedékjogról szóló törvény

8. Az Asylgesetz (a menedékjogról szóló törvény) 29. §-a azokkal a menedékjog iránti kérelmekkel foglalkozik, amelyek nem elfogadhatóak. Az első bekezdés többek között a következőket írja elő:

„A menedékjog iránti kérelem elfogadhatatlan, ha

1. a menekültügyi eljárás lefolytatásáért egy másik tagállam felelős

a) a [„Dublin III” rendelet] alapján vagy

b) az Európai Unió más jogszabályai vagy valamely nemzetközi szerződés alapján,

[…]”

9. A menedékjogról szóló törvény 34a. §-a, amelynek címe „Kiutasítási végzés”, a következőket írja elő (a releváns részében):

„(1) Ha a külföldi állampolgárt biztonságos harmadik országba (26a. §) vagy a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamba (29. §, (1) bekezdés, 1. pont) kell kiutasítani, a [Hivatal], mihelyt a kiutasítás végrehajthatósága megállapítást nyer, elrendeli az ebbe az országba történő kiutasítást. […] A kiutasítási végzés végrehajtásához előzetes figyelmeztetésre és határidő megállapítására nincs szükség. Ha az első vagy második mondat alapján nem bocsátható ki kiutasítási végzés, a Hivatal értesíti [az érintett személyt arról, hogy elrendelte] az adott államba történő azonnali kiutasítását.

(2) A kiutasítási végzéssel szemben a közléstől számított egy héten belül kell a [Verwaltungsgerichtsordnung (közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv)] 80. §-ának (5) bekezdése szerinti kérelmeket előterjeszteni. A kérelem határidőn belüli előterjesztése esetén a kiutasítás a bíróság határozatának meghozatala előtt nem hajtható végre”.

2. A közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv

10. A közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) és (5) bekezdése szerint:

„(4) Az a hatóság, amely a közigazgatási aktust kibocsátotta, vagy amelynek a kifogásról döntenie kell, a (2) bekezdésben említett esetekben felfüggesztheti a jogi aktus végrehajtását, amennyiben szövetségi törvény másként nem rendelkezik. […]

(5) Az alapügyben eljáró bíróság kérelemre teljes vagy részleges halasztó hatályú felfüggesztést rendelhet el.[…]”

III. Az alapeljárások alapjául szolgáló tények, az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. C-245/21. sz. ügy

11. MA és PB 2019 novemberében menedékjog iránti kérelmet nyújtott be Németországban. Mivel az Eurodac-rendszerben végzett keresés során kiderült, hogy illegálisan léptek be Olaszországba, és az említett tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmezőként regisztrálták őket, a Hivatal 2019. november 19-én arra kérte az olasz hatóságokat, hogy a „Dublin III” rendelet alapján vegyék át MA-t és PB-t. Az olasz hatóságok nem válaszoltak az átvétel iránti megkeresésre.

12. A Hivatal a 2020. január 22-i határozatával MA és PB menedékjog iránti kérelmét elfogadhatatlanság miatt elutasította, megállapította a kiutasításukat kizáró ok hiányát, elrendelte Olaszországba való kitoloncolásukat, és beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el velük szemben.

13. 2020. február 1-jén MA és PB a Hivatal e határozata ellen keresetet nyújtott be az illetékes közigazgatási bírósághoz. Ezenfelül PB e keresetéhez csatolta az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmét. E bíróság 2020. február 11-én elutasította ezt a kérelmet.

14. A Hivatal 2020. április 8-án kelt levelében a kiutasítási végzések végrehajtását a közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) bekezdése és a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése alapján további intézkedésig felfüggesztette azzal az indokkal, hogy a Covid19-világjárvány alakulására tekintettel az átadások végrehajtása nem lehetséges.

15. Az ügyben eljáró közigazgatási bíróság a 2020. augusztus 14-i határozatában megsemmisítette a Hivatal határozatát. E határozat azon a megállapításon alapult, hogy még ha az Olasz Köztársaság volt is felelős MA és PB menedékjog iránti kérelmének vizsgálatáért, ez a felelősség a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében meghatározott átadási határidő lejárta miatt a Németországi Szövetségi Köztársaságra szállt át, mivel a határidőt a Hivatal 2020. április 8-i felfüggesztő határozata nem szakította meg.

16. E 2020. augusztus 14-i határozattal szemben a Németországi Szövetségi Köztársaság közvetlenül felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) elé.

B. C-248/21. sz. ügy

17. 2019 augusztusában LE menedékjogot kért Németországban. Mivel az Eurodac rendszerben végzett keresés során kiderült, hogy 2017. június 7-én Olaszországban nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, a Hivatal felkérte az olasz hatóságokat, hogy a „Dublin III” rendelet alapján vegyék vissza LE-t. Az olasz hatóságok helyt adtak a visszavétel iránti megkeresésnek.

18. A Hivatal elfogadhatatlanság miatt elutasította LE menedékjog iránti kérelmét, megállapította a kiutasítást kizáró ok hiányát, elrendelte a kitoloncolását Olaszországba, és beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el vele szemben.

19. 2019. szeptember 11-én LE a Hivatal e határozata ellen keresetet nyújtott be az illetékes közigazgatási bírósághoz. Ezenfelül e keresethez csatolta az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmét. Ezt a kérelmet 2019. október 1-jén elutasították.

20. 2020. február 24-én kelt levelükben az olasz hatóságok tájékoztatták a német hatóságokat arról, hogy a Covid19-világjárvány miatt a „Dublin III” rendelet alapján a továbbiakban nem hajtanak végre Olaszországba irányuló és onnan kiinduló átadásokat.

21. A Hivatal a 2020. március 25-én kelt levelében a kiutasítási végzés végrehajtását a közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) bekezdése és a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése alapján további intézkedésig felfüggesztette azzal az indokkal, hogy a Covid19-világjárvány alakulására tekintettel az átadások végrehajtása nem lehetséges.

22. Miután 2020. május 4-én elutasította az átadásra vonatkozó határozat felfüggesztésére irányuló második kérelmet, az ügyben eljáró közigazgatási bíróság a 2020. június 10-i ítéletével megsemmisítette a Hivatal határozatát. Az említett ítélet a jelen indítvány 15. pontjában említett ítélethez hasonló indokokon alapult.

23. Ezen ítélettel szemben a Németországi Szövetségi Köztársaság közvetlenül felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) elé.

C. A két ügyre vonatkozó közös megfontolások

24. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az elé terjesztett kereseteknek helyt kell adni, ha megállapítást nyer, hogy a kiutasítási végzés végrehajtásának azzal az indokkal történő felfüggesztése, hogy az átadás a Covid19-világjárvány miatt kivitelezhetetlen, a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartozik, és ezért e felfüggesztés az átadásra vonatkozóan az e rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében előírt határidő megszakítását eredményezheti.

25. Úgy véli, hogy bár a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy az átadásra vonatkozó határozat végrehajtása e rendelkezésben előírt felfüggesztésének a jogorvoslat benyújtásához kell kapcsolódnia, a felfüggesztés az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben esetlegesen megfontolható, amennyiben az átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslati eljárás folyamatban van, és a kiutasítás végrehajtásának lehetetlensége a német jog szerint kétségeket támaszthat e határozat jogszerűségét illetően. Figyelembe kell azonban venni e rendelet célkitűzéseit, valamint az érintett személyek és a szóban forgó tagállam érdekeit, amelyek egyensúlyát a jelenlegi egészségügyi helyzetben biztosítani kell.

26. E körülmények között a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A „Dublin III” rendelet […] 27. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartozik-e az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának az olyan hatósági felfüggesztése, amelyre visszavonható módon, azalatt kerül sor, hogy bírósági jogorvoslati eljárás van folyamatban, és csupán amiatt, hogy az átadások a Covid19-világjárvány következtében (ideiglenesen) kivitelezhetetlenek?

2) Az 1. kérdésre adott igenlő válasz esetén: megszakítja-e az ilyen felfüggesztést elrendelő határozat a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerinti átadási határidőt?

3) A 2. kérdésre adott igenlő válasz esetén: igaz-e ez abban az esetben is, ha a bíróság a Covid19-világjárvány kitörése előtt elutasította a nemzetközi védelmet kérelmező személy arra irányuló kérelmét, hogy az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását a „Dublin III” rendelet 27. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján függesszék fel a fellebbezési eljárás befejezéséig?”

IV. A Bíróság előtti eljárás

27. A C-245/21. és C-248/21. sz. ügyekben a 2021. január 26-án hozott előzetes döntéshozatalra utaló határozatok 2021. április 19-én, illetve 2021. április 21-én érkeztek a Bíróság Hivatalához. A Bíróság elnöke a 2021. június 7-i végzésével a jelen ügyeket az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából egyesítette.

28. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá azt kérte, hogy a Bíróság a jelen előzetes döntéshozatalra utalásokat a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése alapján gyorsított eljárásban bírálja el. A Bíróság elnöke 2021. június 7-én az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy elutasítja ezt a kérelmet.

29. A német és a svájci kormány, valamint az Európai Bizottság az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke szerinti határidőn belül írásbeli észrevételeket nyújtott be.

30. A 2022. március 9-i tárgyaláson MA, PB, valamint a német kormány meghatalmazottjai, továbbá a Bizottság észrevételeket terjesztett elő.

V. Jogi elemzés

A. Előzetes észrevételek

1. A közös európai menekültügyi rendszer jellemzői

31. A menedékjog a nemzetközi jog alapvető eleme. Ez a jog, amelyet először 1951-ben, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezményben,[3] ismertek el, nemzetközi védelmet biztosít a saját országukban fennálló üldöztetés elől menekülő személyek

[3] *Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr. (a továbbiakban: Genfi Egyezmény).

számára. Uniós szinten a nyitott belső határokkal rendelkező térség létrehozása, amelyben a személyek szabadon mozoghatnak, ösztönözte a menekültügyi eljárások harmonizációját. Az 1999. október 15–16-i tamperei csúcstalálkozó következtetéseiben az Európai Tanács megerősítette, hogy az Unió és tagállamai fontosnak tartják a menedékjog teljes körű tiszteletben tartását. Megállapodás született arról, hogy egy olyan közös európai menekültügyi rendszert kell kidolgozni, amely a Genfi Egyezmény teljes és átfogó alkalmazásán alapul, és biztosítani kell, hogy senkit ne küldjenek vissza oda, ahol üldöztetésnek lenne kitéve, azaz tiszteletben kell tartani a visszaküldés tilalmának elvét. Erről az elkötelezettségről az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 18. cikke tanúskodik.

32. A közös európai menekültügyi rendszert jelenleg számos jogszabály szabályozza. A „dublini rendszer”, amelyet az Európai Közösségek valamelyik tagállamában benyújtott menedékjog iránt kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló egyezmény[4] 1990. június 15-i aláírásának helyéről neveztek el, azon az elven alapul, hogy csak egy állam illetékes egy menedékkérő ügyében, és ezt az illetékességet objektív kritériumok alapján kell meghatározni. Az Amszterdami Szerződést követően hatályba lépett a 343/2003/EK („Dublin II”) rendelet,[5] amely eljárási és átadási határidőket, valamint a család egysége védelmének elvét vezette be. A Lisszaboni Szerződés alapján elfogadott és 2013. július 19. óta hatályos „Dublin III” rendelet a menedékjog iránti kérelmük elbírálásáért felelős tagállam kötelezettségeit[6] eljárási garanciákkal egészítette ki azon személyek javára, akiket át lehet adni. A nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálásának gyorsasága és az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítása a dublini rendszer két olyan alapelve, amely releváns a jelen ügyek értékelése szempontjából.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések jelentősége az alapügyek eldöntése szempontjából

33. Annak a kérdésnek a fontosságát, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok jogosultak-e felfüggeszteni az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását és megszakítani az átadási határidőt, az uniós jog és a nemzeti jog közötti kölcsönhatás sajátosságai magyarázzák, amelyeket röviden be kell mutatni. A „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerint az átadási határidő a befogadási kérelemnek a másik tagállam általi elfogadásával kezdődik. Ha azonban a kérelmező jogorvoslattal él az átadásra vonatkozó határozat ellen, a határidő csak a jogorvoslatot elbíráló jogerős határozattól kezdődik, ami késlelteti az átadási határidő kezdetét. Ennek azonban az az előfeltétele, hogy a jogorvoslatnak a „Dublin III” rendelet 27. cikke (3) bekezdésének megfelelően halasztó hatállyal kell rendelkeznie.

34. A német jogban a kiutasítási határozat megsemmisítése iránti keresetnek a menedékjogról szóló törvény 75. §-ának (1) bekezdése értelmében nincs halasztó hatálya. Az érintett személyek azonban e törvény 34a. §-a (2) bekezdése második albekezdésének első mondata alapján egy héten belül a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet nyújthatnak be. Ha az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nem nyújtották be, vagy elutasították, az átadási határidő elkezdődik; ez a helyzet a Covid19-világjárvány idején nehézségek elé állította a közigazgatási hatóságokat, különösen az átadási határidő betartása tekintetében. Ilyen körülmények között a német

[4] HL 1997. C 254., 1. o.

[5] Egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.)

[6] Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III”, *Droit luxembourgeois et européen de l’asile* (dir. F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig, C. Warin), Luxemburg 2019, 118. pont.

közigazgatási hatóságok a közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) bekezdése értelmében az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztése útján éltek a határidő megszakításának lehetőségével. Ez azonban felveti azt a kérdést, hogy ez a megközelítés összeegyeztethető-e az uniós joggal.

35. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett három kérdés szorosan kapcsolódik egymáshoz, mivel a második és harmadik kérdést csak akkor kell megvizsgálni, ha a Bíróság az első kérdésre igenlő választ ad. Ezen előzetes kérdések strukturált és érthető elemzése érdekében javaslom e kérdések együttes vizsgálatát, és olyan egyértelmű válasz megfogalmazását, amely lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára az alapjogviták elbírálását. Ezek a kérdések lényegében a nemzeti közigazgatási hatóságok azon lehetőségére vonatkoznak, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése alapján felfüggesszék az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, és megszakítsák az említett rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerinti átadási határidőt.

36. E kérdések elemzéséhez először is rá kell mutatni, hogy a fent említett rendelkezések között kapcsolat áll fenn,[7] másodszor pedig meg kell vizsgálni, hogy az, hogy a Covid19-világjárvány miatt az ilyen átadás kivitelezhetetlen, olyan alapos oknak minősül-e, amely alapján a nemzeti hatóságok alkalmazhatják e rendelkezéseket.[8] Ezen utóbbi kérdést – az egyes alapeljárások sajátos körülményeit figyelembe véve – részletesen megvizsgálom, mivel az a jelen ügyek középpontjában áll.[9]

B. A „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése között fennálló kapcsolatról

1. A vonatkozó rendelkezések értelmezése az ítélkezési gyakorlat fényében

37. A nemzeti közigazgatási hatóságok azon lehetőségének elismerése, hogy felfüggeszthetik az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, és következésképpen megszakíthatják az átadási határidőt, szükségessé teszi a vonatkozó rendelkezések közötti kapcsolat elemzését.

38. A „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése szerint „[a] tagállamok előírhatják, hogy az illetékes hatóságok hivatalból dönthetnek az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig” Az említett rendelet 29. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] kérelmezőnek […] a megkereső tagállam részéről a felelős tagállamnak történő átadása […] az érintett tagállamok egymás közötti konzultációját követően [történik], a lehető leghamarabb kivitelezhető időpontban, de legkésőbb hat hónappal az érintett személy átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés másik tagállam általi elfogadását, vagy a 27. cikk (3) bekezdésének megfelelő halasztó hatály esetén hat hónappal a fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal kapcsolatos jogerős határozatot követően.”

39. Így, amint az a fenti rendelkezések együttes olvasatából látható, a közöttük fennálló kapcsolat meghatározásával összefüggő első nehézség abból a körülményből ered, hogy a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdése a rendelet 27. cikkének (3) bekezdésére, és nem a 27. cikkének (4) bekezdésére hivatkozik.

7 Lásd a jelen indítvány 37. és azt követő pontjait.

8 Lásd a jelen indítvány 47. és azt követő pontjait.

9 Lásd a jelen indítvány 75. és azt követő pontjait.

40. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdésére való kifejezett hivatkozás hiánya nem zárja ki azt az értelmezést, amely szerint a nemzeti közigazgatási hatóságoknak jogosultnak kell lenniük arra, hogy a kérdéses átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését követően megszakítsák az átadási határidőt. Épp ellenkezőleg, úgy vélem, hogy érvek szólnak amellett, hogy a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja a nemzeti hatóságok által az említett rendelet 27. cikkének (4) bekezdése alapján elrendelt felfüggesztést is.

41. A „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az átadás végrehajtásának határideje főszabály szerint abban az időpontban kezd telni, amikor az átadás jövőbeni foganatosításáról megállapodtak, és a foganatosítás biztosított, ezért már csak az átadás végrehajtásának gyakorlati kérdéseit kell rendezni. Erre azonban nem kerül sor mindaddig, amíg az átadásra vonatkozó határozat végrehajtása a fellebbezés vagy a felülvizsgálat lezárásáig fel van függesztve.

42. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy *nem áll fenn objektív indok* az átadásra vonatkozó határozatok végrehajtásának felfüggesztései közötti *különbségtételre* attól függően, hogy a felfüggesztésre a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (3) vagy (4) bekezdése értelmében került sor. A végrehajtás felfüggesztése mindkét esetben az átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslathoz kapcsolódik, és az érintett tagállamok ugyanazokkal a gyakorlati nehézségekkel szembesülnek az átadás megszervezése során. Ezért mindkét esetben ugyanazt a hat hónapos időszakot kell biztosítani a felfüggesztésre, amely teljes mértékben felhasználható az átadás technikai részleteinek rendezésére.

43. Ezen túlmenően meg kell állapítani, hogy a „Dublin III” rendelet 28. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott, a határidőkre vonatkozóan alkalmazandó szabállyal összefüggésben a Bíróság már kimondta, hogy bár ez a szabály a határidő kezdetére vonatkozóan kizárólag e rendelet 27. cikkének (3) bekezdésére vonatkozik, nem pedig annak (4) bekezdésre, a határidő csak akkor kezdődik, amikor a fellebbezésnek vagy a felülvizsgálatnak már nincs halasztó hatálya, és amikor az érintett személy a rendelet 27. cikkének (4) bekezdésével ellentétben nem kérte kifejezetten az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését.[10]

44. A Bíróság hangsúlyozta továbbá ugyanezen rendelet 28. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében és 29. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében *használt kifejezések hasonlóságát*. E tekintetben a megállapította, hogy e rendelkezés olyan értelmezése, amely szerint az átadás végrehajtására nyitva álló határidőt még akkor is az átvétel vagy visszavétel iránti megkeresés elfogadásától kell számítani, ha az illetékes hatóság él a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdésében előírt lehetőséggel, nagymértékben megfosztaná az említett rendelkezést a hatékony érvényesüléstől. Ezt az értelmezést ugyanis nem lehetne anélkül alkalmazni, hogy ne merülne fel annak veszélye, hogy megakadályozzák az átadásnak a rendeletben meghatározott határidők szerinti foganatosítását.[11]

45. A fentiekben kifejtett megfontolások alapján úgy gondolom, hogy a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett határidő nem kezdődhet meg mindaddig, amíg az e rendelet 27. cikkének (4) bekezdésével összhangban hozott közigazgatási határozat az érintett személy által benyújtott jogorvoslat elbírálásáig felfüggeszti az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását.

[10] 2017. szeptember 13-i Khir Amayry ítélet (C-60/16, EU:C:2017:675, 63–73. pont).

[11] 2017. szeptember 13-i Khir Amayry ítélet (C-60/16, EU:C:2017:675, 70–71. pont).

2. Közbenső következtetés

46. A fentiekből következik, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságoknak főszabály szerint jogukban áll felfüggeszteni az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, és következésképpen megszakítani az átadási határidőt.

C. A nemzeti közigazgatási hatóságok azon lehetőségéről, hogy a világjárványhoz kapcsolódó kivitelezhetetlenségre hivatkozva felfüggesszék az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását és következésképpen megszakítsák az átadási határidőt

47. Amint arra már az előzetes észrevételeimben is rámutattam, a jelen ügyek középpontjában az a kérdés áll, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok élhetnek-e ilyen lehetőséggel azzal az indokkal, hogy a Covid19-világjárvány következtében az átadást nem tudják kivitelezni.

48. E kérdés megválaszolása érdekében a Bíróság ítélkezési gyakorlata által elismert értelmezési módszerek alkalmazásával meg kell állapítani, hogy egy, a német hatóságok által az alapügyben hozott intézkedéshez hasonló intézkedés a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartozik-e.

1. Az ítélkezési gyakorlatban elismert értelmezési módszerek alkalmazása

49. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből az következik, hogy egy meghatározott fogalommal kapcsolatban a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve nem csupán az érintett rendelkezés szövegét, hanem annak összefüggéseit és annak a szabályozásnak a célját is, amelynek az a részét képezi [12].

a) Szó szerinti értelmezés

50. A „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének szövege arra utal, hogy ez a rendelkezés olyan közigazgatási határozatokra vonatkozik, amelyeket az érintett személy fellebbezése alapján fogadtak el. E rendelkezés szerint ugyanis a tagállamok illetékes hatóságai hivatalból dönthetnek „az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről a fellebbezés vagy felülvizsgálat *elbírálásáig*”. [13] E rendelkezésnek tehát még a megszövegezése is egyértelműen azon a feltevésen alapul, hogy *az érintett személy által benyújtott jogorvoslat és a hatóságok felfüggesztő határozata között kapcsolat áll fenn*.

51. Ellentétben azzal, amit a német kormány az észrevételeiben állít, ez a kapcsolat nem korlátozódik kizárólagosan időbeli egyezésre. A különböző nyelvi változatok elemzése lehetővé teszi a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének olyan értelmezését, amely szerint a

[12] 2019. március 19-i Jawo ítélet (C-163/17, EU:C:2019:218, 55. pont).

[13] Kiemelés tőlem.

felfüggesztő határozatot azzal a *szándékkal* kell meghozni, hogy a teljes fellebbezési vagy felülvizsgálati eljárás során *védelemben* részesítsék a menedékkérő *jogállását*. Ezt a következtetést más értelmezési módszerek is megerősítik. [14]

b) Rendszertani értelmezés

52. A „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének rendszertani elhelyezkedése megerősíti, hogy csak azok a végrehajtást felfüggesztő közigazgatási határozatok tartoznak e rendelkezés hatálya alá, amelyek az érintett személy által benyújtott *jogorvoslathoz kapcsolódnak*. Amint ugyanis az e rendelet címéből („Jogorvoslatok”) és 27. cikkének (1) bekezdéséből is kitűnik, az említett cikk az érintett által benyújtott jogorvoslatokra vonatkozik. Következésképpen az említett rendelet 27. cikkének (4) bekezdése *csak az ilyen jogorvoslattal kapcsolatban hozott közigazgatási határozatokra vonatkozhat*.

53. E rendelkezésnek a tágabb értelemben vett „Dublin II”I rendelet rendszerében elfoglalt helye szintén az ilyen kapcsolat szükségszerűsége mellett szól. Különösen az a tény, hogy ez a rendelkezés a IV. szakaszba („Eljárási garanciák”) tartozik, segít kihangsúlyozni az e rendelet (19) preambulumbekezdésében meghatározott jogalkotási célt, amely az érintettek jogainak hatékony védelmét biztosítja azáltal, biztosítékokat és hatékony jogorvoslati eszközöket biztosít a felelős tagállamnak való átadásra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összhangban.

c) Teleologikus értelmezés

1) A hatékony bírói jogvédelem biztosításának célkitűzésével kapcsolatos megfontolások

54. A teleologikus értelmezés alapján emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság maga is rámutatott annak jelentőségére, amellyel az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának az érintett személy által a bíróság előtt a „Dublin III” rendelet 27. cikke (3)–(6) bekezdésének alkalmazásával összefüggésben kért felfüggesztése bír. A Bíróság az ítélkezési gyakorlatában ugyanis megállapította, hogy az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy bevonja a menedékkérőket ezen eljárásba, arra kötelezve a tagállamokat, hogy biztosítsák a számukra az eljárás lezárultával esetleges hozott, átadásra vonatkozó határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogot [15].

55. A jelen indítvány előző pontjaiban kifejtett okok meggyőztek arról, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok számára a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdésében biztosított lehetőség, hogy hivatalból döntsenek az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről, nem választható el az érintett személyt megillető *hatékony bírói jogvédelem biztosítására irányuló feladatától*.

[14] Lásd a spanyol („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión”), a dán („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger”), a német („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen”), az észt („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni”), az angol („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review”), az olasz („sospendere […] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione”), a holland („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar”), és a portugál („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão”) nyelvi változatot.

[15] 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet (C-63/15, EU:C:2016:409, 50–52. pont).

56. Ezért úgy vélem, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének túlságosan tág értelmezése, amely lehetővé tenné a nemzeti közigazgatási hatóságok számára, hogy az érintett személy által benyújtott jogorvoslattól függetlenül függesszék fel az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, elkerülhetetlenül azzal a következménnyel járna, hogy az érintett személynek az illetékes tagállamba történő átadását bármilyen okból elhalaszthatnák anélkül, hogy ez bármilyen következménnyel járna a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására vonatkozó felelősség tagállamok közötti átadására.

57. Márpedig úgy látom, hogy egy ilyen helyzet ellentétes lenne a „Dublin III” rendelet által kitűzött céllal, amelynek célja a felelős tagállam gyors meghatározására szolgáló módszer oly módon történő meghatározása, amely nem veszélyezteti a menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatalra irányuló, a rendelet (5) preambulumbekezdésében említett célkitűzést. A menedékkérő ugyanis kiszolgáltatottjává válna a nemzeti közigazgatási hatóságok akaratának, mivel ez utóbbiak meghosszabbíthatnák a várakozási időt, miközben ezt az időt a menedékjog iránti kérelem elbírálására hatékonyabban fel lehetne használni.

58. Továbbá úgy vélem, hogy az átadásra előírt hat hónapos határidő meghosszabbítását *csak az érintett személy azon érdeke indokolhatja, hogy az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségét egy bíróság tisztázza*, nem pedig a közigazgatási hatóságok bármilyen jellegű, a határozatot felfüggesztéséhez fűződő érdeke. Meg kell jegyeznem, hogy a Bíróság többször is hangsúlyozta, hogy „az uniós jogalkotónak nem állt szándékában, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek gyors feldolgozásának követelménye érdekében feláldozza a menedékkérők bírói jogvédelmét”[16]. Ebből következik, hogy a Bíróságnak soha nem állt szándékában, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok számára a hatáskörük gyakorlása során korlátlan mozgásteret biztosítson. Ez különösen érvényes a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdésében biztosított hatáskörre; ez utóbbi rendelkezés – amint arra maga a kérdést előterjesztő bíróság is rámutat – bizonyos határokat szab a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló széles körű mozgástérnek.

59. Ezért úgy vélem, hogy e rendelkezés olyan értelmezése, amely lehetővé tenné a nemzeti közigazgatási hatóságok számára, hogy a tevékenységük során felmerülő bármilyen gyakorlati nehézség miatt tetszésük szerint megszakítsák az átadási határidőt, nem állna összhangban a „Dublin III” rendelet által létrehozott rendszerrel.

2) Az átadás esetleges kivitelezhetetlenné válásával kapcsolatos kockázat viselésének kötelezettségére vonatkozó megfontolások

60. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy hasonló eseteket az uniós jogalkotó már szabályozott, illetve azokat a Bíróság ítélkezési gyakorlata elismerte, és e szabályozás, illetve ítélkezési gyakorlat kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásának felelőssége a kérelmező tagállamra hárul. E vizsgálat szempontjából fontosnak tűnik két olyan esetet megemlíteni, amelyekben a menedékkérő átadásának kivitelezhetetlensége éppen e felelősség átszállását eredményezte.

61. Egyrészt ilyen az a helyzet, amelyet a „Dublin III” rendelet 3. cikkének (2) bekezdése említ, amely előírja, hogy a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam maga is felelős lesz, amennyiben az átadás lehetetlenné válik, mivel az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállamban „a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek *szisztematikus hiányosságai*

[16] 2016. június 7-i Ghezelbash ítélet (C-63/15, EU:C:2016:409, 57. pont).

vannak, aminek eredményeként […] embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn", és egy másik tagállam sem jelölhető ki felelős tagállamnak. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy ez a rendelkezés a Bíróságnak az N. S. és társai ítéletben [17] megállapított ítélkezési gyakorlatát kodifikálja.

62. Másrészt szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a Bíróság a C. K. és társai ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy abban az esetben, ha az érintett menedékkérő *egészségi állapota* nem teszi lehetővé a megkereső tagállam számára, hogy az átadást a „Dublin III" rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében előírt hat hónapos határidő lejárta előtt elvégezze, a felelős tagállam mentesül az érintett személy átvételére irányuló kötelezettsége alól, a felelősség pedig – e cikk (2) bekezdésének megfelelően – az első tagállamra hárul. [18]

63. Ezek a példák az uniós jogalkotó azon egyértelmű szándékát fejezik ki, hogy a megkereső tagállamot kötelezze annak az *esetleges kockázatnak* a viselésére, hogy a menedékkérő azon tagállamnak való átadása, amely főszabály szerint felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, *kivitelezhetetlen*. [19] Amint a jelen indítványban már rámutattam, [20] ez a kockázat nem befolyásolhatja hátrányosan az érintett személy azon jogát, hogy menedékjog iránti kérelmét kellő gyorsasággal bírálják el.

64. Márpedig a határidőnek a megkereső tagállam által az átadásra vonatkozó határozat végrehajtása során felmerülő legkisebb nehézség esetén alkalmazott, előreláthatólag határozatlan időre való megszakítása kedvezőtlen irányba hatna. A „Dublin III" rendelet által létrehozott rendszer irányításában fennálló kockázatmegosztás tekintetében az uniós jogalkotó által támogatott megoldás nem érvényesülne, ha a tagállamnak lehetősége lenne arra, hogy az e rendelet 29. cikkének (2) bekezdése szerinti felelősségátruházás megakadályozásával mentesüljön a kötelezettségei alól.

65. Az imént kifejtett megfontolások még inkább érvényesek egy olyan helyzetben, mint amely az alapügyek tárgyát képezi, nevezetesen egy olyan világméretű egészségügyi válsághelyzetben, amely *„vis maior" esetként* nem róható fel sem a menedékkérőnek, sem annak a tagállamnak, amely főszabály szerint felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért. A fenti megfontolások fényében a „Dublin III" rendelet által létrehozott rendszer megköveteli, hogy a menedékkérő kiutasítását elrendelő tagállam viselje annak kockázatát, hogy az átadás kivitelezhetetlen.

66. Ez a helyzet ugyanis nem különbözik lényegesen más, az ilyen átadási eljárás megakadályozására alkalmas *vis maior* esetnek minősülő helyzetektől, mint például az érintett személy hirtelen megbetegedése, az átadást végrehajtó repülőgép váratlan műszaki

[17] 2011. december 21-i ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865).

[18] 2017. február 16-i ítélet (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 89. pont).

[19] Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF", *Legal Tribune Online*, 2020. április 9., e szerző úgy véli, hogy a „Dublin III" rendelet 29. cikkének (2) bekezdése kimerítően szabályozza azokat az okokat, amelyek miatt az átadás a határidő meghosszabbítását előidéző módon kivitelezhetetlen. Közelebbről e bekezdés a szabadságvesztés és a menedékkérő ismeretlen helyen tartózkodásának esetét említi. Minden egyéb esetben az a tagállam, amely nem tudja betartani a határidőt, viseli annak kockázatát, hogy az átadás esetleg kivitelezhetetlen, és a menedékkérőnek a védelem iránti kérelme e gyors vizsgálatához való joga érvényesül.

[20] Lásd: a jelen indítvány 57. pontja.

meghibásodása vagy a szállítást lehetetlenné tevő hirtelen időjárásváltozás.[21] Az egyenlő bánásmód elvének megfelelően ezeket a nagyjából hasonló helyzeteket nem lehet eltérően kezelni.[22]

67. Továbbá szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a Bizottság a „COVID-19: Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről" iránymutatásában[23] kifejezetten elismeri azokat a nehézségeket, amelyekkel ilyen körülmények között a tagállamok szembesülnek. Mindezek után azonban meg kell jegyezni, hogy a Bizottság hangsúlyozza annak fontosságát, hogy „amint a folyamatosan változó körülmények lehetővé teszik, *kezdjék újra az átadások végrehajtását*" (kiemelés tőlem).

68. Úgy tűnik, hogy a Bizottságnak a fent említett dokumentumban szereplő azon megjegyzése, amely szerint „[a]mennyiben a felelős tagállamnak történő átadásra az alkalmazandó határidőn belül nem kerül sor, a felelősség *áthárul arra a tagállamra, amely* a [»Dublin III« rendelet] 29. cikkének (2) bekezdése alapján *az átadást kérte*", a jelen ügy vizsgálata szempontjából különös jelentőséggel bír. Ezt a kijelentést azzal az értékeléssel együttesen kell értelmezni, amely ugyanebben a bekezdésben szerepel, és amely szerint „[a] *rendeletnek nincs olyan rendelkezése, amely* a Covid19-világjárványból eredőhöz hasonló helyzetben *lehetővé tenné az említett szabálytól való eltérést*" (kiemelés tőlem). Úgy vélem, helyes ez a megállapítás, és egyébként megerősíti a jelen indítványban elfogadott értelmezést.[24]

3) A közös európai menekültügyi rendszer igazgatásának keretében fennálló jogbiztonsággal kapcsolatos megfontolások

69. Egyébiránt ebben az összefüggésben fontosnak tartom megemlíteni az ideiglenesen fennálló kivitelezhetetlenség két további, az uniós jogalkotó által már szabályozott esetét, amelyekben a „Dublin III" rendelet 29. cikkének (2) bekezdése nem a határidő határozatlan időre történő meghosszabbítását, hanem abban az esetben, ha az érintett személy szabadságvesztése miatt nem lehetett az átadást végrehajtani, az átadási határidő legfeljebb egy évre, vagy abban az esetben, ha az érintett személy ismeretlen helyen tartózkodik, legfeljebb 18 hónapra történő meghosszabbítását írja elő. Ezek a példák azt mutatják, hogy az uniós jogalkotó a jogbiztonság érdekében *egyértelmű határidők meghatározására* törekszik azáltal, hogy a közös európai menekültügyi rendszer eljárásait valamennyi tagállam számára kellően előreláthatóvá teszi.

70. Ezek az esetek, amelyek külön szabályozás tárgyát képezték, alátámasztják azt a megállapítást, hogy az uniós jogalkotó értékelése szerint a gyors döntéshozatalra irányuló célkitűzéstől való eltérés csak kivételes esetekben és bizonyos alaposnak ítélt okokból engedélyezhető. Ezen okok között szerepel a menedékkérőnek tulajdonítható magatartás (szabadságvesztés és ismeretlen helyen való tartózkodás). Egy másik ok a *hatékony bírói jogvédelem biztosításának* szükségessége,

[21] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 1/2020, 232; e szerző úgy véli, hogy az a tény, hogy egy tagállam a világjárvány miatt nem tudja átvenni a személyeket, *vis maior* esetnek minősül.

[22] 2010. április 15- Gualtieri kontra Bizottság ítélet (C-485/08 P, EU:C:2010:188, 70. pont).

[23] „COVID-19: Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről" című bizottsági közlemény (2020/C 126/02), HL 2020. C 126., 12. o.

[24] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 9. sz., 1/2020, 319. o.; e szerző úgy véli, hogy az egészségügyi helyzet nem indokolja az átadási határidőknek a „Dublin III" rendeletben előírtak szerinti megszakítását. A szerző az analógia útján történő alkalmazást is ellenzi, mivel véleménye szerint nincs joghézag. A Bizottság az iránymutatásait úgy értelmezi, hogy a fent említett határidők nem függnek a tagállamok jóindulatától, illetve nem tartozhatnak a tagállamok mérlegelési mozgásterébe.

amint az a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint 29. cikkének (1) bekezdése közötti kapcsolatból következik. Másként megfogalmazva a gyors döntéshozatalra irányuló célkitűzésnek át kell adnia a helyét a jogalkotó által védett egyéb érdekek részére. Ezzel szemben a kérelmezőnek nem felróható, illetve a kérelmezőt megillető bírói jogvédelemhez nem kapcsolódó körülmények esetén inkább a megkereső tagállamnak kell viselnie annak kockázatát, hogy az átadás esetleg lehetetlenné vagy legalábbis nehezen megszervezhetővé válik. [25]

71. Következésképpen úgy vélem, hogy megalapozatlanok a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett, „nem szándékolt joghézag” fennállására utaló megfontolások, amelyek a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazásához és az említett rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében meghatározott átadási határidő megszakításának elismeréséhez vezetnek. Épp ellenkezőleg, a jelen indítvány előző pontjaiban említett példák olyan értelmezést támasztanak alá, amely amellett szól, hogy a felelősség a *megkereső tagállamra száll át, amennyiben az átadásra nem kerül sor* az említett rendelet 29. cikkének (2) bekezdése szerinti *hat hónapos határidőn belül*.

72. Ezért osztom a svájci kormány által a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének túlságosan tág értelmezésével kapcsolatban kifejezett kételyeket. Különösen úgy vélem, hogy ha a nemzeti közigazgatási hatóságok számára lehetővé tennék, hogy „további intézkedésig” (németül „bis auf Weiteres”) és így – legalábbis egyelőre – határozatlan időre felfüggesszék az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, az sértené a jogbiztonságot, mivel a dublini rendszerben részes államok már nem támaszkodhatnának határozott határidőkre.

73. Emellett további bizonytalanságot okozna az a tény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által javasolt értelmezés alapján a dublini rendszerben részt vevő államok ettől kezdve az átadás ténybeli akadályaira hivatkozhatnának, aminek következtében minden egyes esetben megszakadna az átadási határidő, amely csak akkor kezdődne újra, ha az átadás lehetősége ismét fennállna. Félő azonban, hogy az ilyen értelmezés az érintett tagállamok között jelentős joghatósági problémákhoz vezetne. Ezáltal jelentősen sérülne a közös európai menekültügyi rendszer megfelelő működése.

2. Közbenső következtetés

74. A fentiekben kifejtett okok miatt úgy vélem, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az kiterjed azokra a felfüggesztő határozatokra, amelyeket a nemzeti közigazgatási hatóságok azzal az indokkal hoztak, hogy *az érintett személy által benyújtott jogorvoslat keretében kétségek merülnek fel az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatban*. Ezzel szemben ez a rendelkezés nem terjed ki a nemzeti közigazgatási hatóságok olyan határozataira, amelyeket egyéb okokból, többek között e hatóságoknak a felelősségnek a megkereső államra való átszállásának az elkerüléséhez fűződő érdeke alapján fogadtak el.

[25] Lásd ebben az értelemben: Lehnert, M./Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 39. kötet, 18/2020, 1310. o.

D. Az alapeljárások felpereseinek átadására vonatkozó határozat végrehajtását felfüggesztő német közigazgatási hatóságok által hivatkozott indokokról

1. A végrehajtás állítólagos kivitelezhetetlensége, amely az átadásra vonatkozó határozatot jogellenessé teheti

75. A következő kérdés az, hogy a menedékkérő átadásának a Covid19-világjárvány miatti állítólagos kivitelezhetetlensége a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett körülmények között alapos okot jelent-e arra, hogy a nemzeti hatóságok az említett rendelkezésekre hivatkozzanak. E kérdés megválaszolásához meg kell vizsgálni, hogy a német közigazgatási hatóságok által az alapeljárásokban hozott határozat a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a jelen indítvány 74. pontjában meghatározott hatálya alá tartozik-e.

76. Az előző bekezdésekben kifejtettek értelmében a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdése alkalmazási körének vizsgálata során döntő jelentőségű, hogy az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatban felmerült kétségek, amelyek abból erednek, hogy a Covid19-világjárvány miatt az átadást nem lehetett végrehajtani, az érintett személy által *benyújtott jogorvoslati kérelem keretében* merültek fel.

77. A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint a végrehajtásnak a német hatóságok által elrendelt felfüggesztése az átadás ideiglenes ellehetetlenülése esetén nyújtott bírói védelemhez kapcsolódik, mivel az átadás csak akkor rendelhető el, ha a kiutasítás végrehajthatósága megállapítást nyer. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a német jog szerint, ha a kiutasítás végrehajtása nem lehetséges, a kiutasítási végzés jogszerűsége megkérdőjelezhető. Ez az érvelés úgy értelmezhető, hogy ezzel a felfüggesztéssel a Hivatal arra törekedett, hogy *elkerülje a jogellenes közigazgatási határozat végrehajtását*.

78. Az alapeljárás hátterének vizsgálata azonban arra enged következtetni, hogy a német közigazgatási hatóságok valójában dönthettek úgy, hogy az alapeljárások felperesei átadásának végrehajtását olyan okokból függesztik fel, amelyek nem szerepelnek a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdésében. Vannak ugyanis arra utaló jelek, hogy az említett közigazgatási hatóságok olyan intézkedést fogadtak el, amely nem tartozik e rendelkezés tárgyi hatálya alá. Álláspontomat először is olyan elemzésben fogom kifejteni, amelynek célja annak megállapítása, hogy *milyen korlátokat szab az uniós jog a tagállamokat az említett rendelkezés alkalmazása során megillető mozgástér vonatkozásában*. Ezt követően rámutatok azokra az elemekre, amelyek véleményem szerint kétségeket ébresztenek e rendelkezés helyes alkalmazásával kapcsolatban.

2. A nemzeti közigazgatási „bíróság előtt” folyamatban lévő „fellebbezés” vagy „felülvizsgálati kérelem” követelménye

79. Először is meg kell jegyezni, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének egyértelmű előírása szerint „a tagállamok előírhatják, hogy az illetékes hatóságok hivatalból dönthetnek az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről *a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig*” (kiemelés tőlem). Amint a jelen indítványban már rámutattam,[26] e rendelkezés lehetővé teszi a nemzeti közigazgatási hatóságok számára a menedékkérőt megillető hatékony bírói jogvédelem biztosítására irányuló célkitűzés figyelembevételét.

[26] Lásd: a jelen indítvány 55. pontja.

80. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy egyrészt az e rendelkezésben használt szóhasználatból, másrészt pedig az (1) bekezdéssel („bírósághoz vagy törvényszékhez”) összefüggő értelmezésből következik, hogy a közigazgatási hatóságok maguk nem dönthetnek az ilyen „fellebbezésről” vagy „felülvizsgálati kérelemről”, és csak az illetékes eljáró bíróság rendelkezik ilyen hatáskörrel. Másként fogalmazva, a közigazgatási hatóságok kezdeményezhetik a hivatalból történő felfüggesztést, de nem kezdeményezhetik magát a *bírósági felülvizsgálatot*, amelynek érdekében ezen intézkedésre sor kerül.

81. Ezért az, ha a nemzeti közigazgatási hatóságok a bíróság előtt folyamatban lévő peres eljárás hiányában függesztik fel az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, nem tekinthető a fenti jogalap által lefedett intézkedésnek, mivel e felfüggesztést nem „a *fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig*” terjedő időtartamra fogadnák el. Következésképpen az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának ilyen felfüggesztése nem eredményezheti a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerinti átadási határidő megszakítását. Ugyanez vonatkozik az olyan felfüggesztő határozatra is, amelyet utólag, azaz az illetékes bíróság jogerős ítéletének meghozatalát követően fogadnak el.

82. A német kormány a Hivatal közigazgatási gyakorlatának terjedelmére vonatkozó kérdésére válaszul igazolta, hogy a menedékkérőkre vonatkozó határozatok végrehajtását nem mindenki, *csupán azok vonatkozásában függesztették fel, akik keresetet nyújtottak be a nemzeti közigazgatási bíróságokhoz*. Egyébként ez a helyzet az alapeljárás felperesei esetében is. Ezért az elemzésnek ebben a szakaszában meg kell állapítani, hogy a jelen esetben teljesült a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének alkalmazására vonatkozó egyik lényeges, a folyamatban lévő jogorvoslati eljárás meglétével kapcsolatos feltétel.

3. Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának „további intézkedésig” történő felfüggesztése túllépi az uniós jog által szabott korlátokat

83. Noha a „Dublin III” rendelet közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban, számos rendelkezése esetében nemzeti jog a nemzeti joghoz kell fordulni a hatékony végrehajtás érdekében. Ez különösen igaz a nemzeti eljárási szabályokra, amelyeket az uniós jog szövegével és céljával összhangban kell értelmezni. Amint az a jelen indítványban kifejtett magyarázatból [27] következik, a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése megköveteli, hogy az átadásra vonatkozó határozattal szembeni bírósági jogorvoslat és a közigazgatási hatóságok által biztosított felfüggesztő hatály között belső kapcsolat álljon fenn. A „fellebbezés *elbírálásáig*” (kiemelés tőlem) kifejezés azt jelzi, hogy az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről szóló határozatnak *a folyamatban lévő bírósági eljárás végéig hatályban kell maradnia*.

84. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Hivatal a közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) bekezdése alapján függesztette fel „további intézkedésig” a kiutasítási végzések végrehajtását. Ez azt jelenti, hogy az előírás szerint a szóban forgó átadásra vonatkozó határozatot akkor hajtják végre, amikor a Hivatal azt szükségesnek ítéli. A „további intézkedésig” kifejezés szemantikailag *tág mozgástér* elismerését jelenti, amely véleményem szerint messze túlmutat a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése által a nemzeti közigazgatási hatóságokra ruházott mérlegelési jogkörön.

[27] Lásd: a jelen indítvány 47–74. pontja.

85. E rendelkezés előírásával ellentétben ugyanis a közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) bekezdése szerinti felfüggesztéshez nem szükséges, hogy „fellebbezést" vagy „felülvizsgálati kérelmet" nyújtsanak be a bírósághoz. Ráadásul a „további intézkedésig" kifejezés azt jelenti, hogy a közigazgatási aktus végrehajtásának felfüggesztését egy későbbi döntéstől függően rendelik el, ami *a közigazgatási hatóságok kizárólagos mérlegelési jogkörébe tartozik*.[28]

86. Pontos információk hiányában logikusan feltételezhető, hogy a közigazgatási hatóságok által ebben az esetben hivatkozott mérlegelési jogkör még a *felfüggesztés időtartamának meghatározására* is kiterjed, miközben a „Dublin III" rendelet 27. cikkének (4) bekezdése csak „a fellebbezés vagy a felülvizsgálat elbírálásáig" (kiemelés tőlem), azaz a p*eres eljárás időtartamár*a engedélyezi a felfüggesztést, azt biztosítva, hogy a menedékkérőt ne toloncolják ki, mielőtt az érintett bíróság az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségéről döntést hozna. Az uniós jogalkotó által a nemzeti közigazgatási hatóságoknak biztosított mozgástér tehát *konkrét célt* szolgál, és főszabály szerint *időben korlátozott*. Ezek a szempontok megerősítik azt a véleményemet, hogy alapvető eltérések vannak a Hivatal által követett megközelítés és az uniós jog által meghatározott normatív keret között.

87. Konkrétabban nem zárható ki, hogy az átadásra vonatkozó határozatok végrehajtásának felfüggesztését a közigazgatási hatóságok sajátos érdeke indokolja, és különösen az ahhoz fűződő érdek, hogy a „Dublin III" rendelet 29. cikkének (1) bekezdésével összhangban *megakadályozzák a felelősségnek* a megkereső tagállamra – a jelen ügyekben a Németországi Szövetségi Köztársaságra – történő *átszállását*, mivel az egészségügyi válság idején e tagállam közigazgatási hatóságainak nehézséget okoz az átadások időben történő végrehajtása.[29] A „Dublin III" rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerinti hat hónapos határidő megszakítása „többletidőt" adott volna a közigazgatási hatóságoknak az átadások végrehajtására.

88. Ezt a feltételezést – legalábbis részben – alátámasztani látszanak az alapügyek felpereseinek magyarázatai, akik a tárgyaláson a német hatóságok előtt álló szervezési kihívásokra hivatkoztak. A „Dublin III" rendelet 27. cikke (4) bekezdésének ilyen megfontolásokon alapuló alkalmazása azonban ellentétes lenne a menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatalra irányuló, a rendelet (5) preambulumbekezdésében említett célkitűzéssel.[30] Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának *határozatlan időre* történő felfüggesztése ugyanis szükségtelenül meghosszabbítja az érintett személy várakozási idejét, holott ez az idő felhasználható lenne a menedékjog iránti kérelem elbírálására.

89. Amint arra a Bizottság a tárgyaláson helyesen rámutatott, elfogadhatatlannak tűnik, hogy egy nemzetközi védelmet kérő személyt hosszú ideig jogbizonytalanságban tartsanak. Továbbá figyelembe kell venni, hogy mivel nem lehet kellő biztonsággal előre jelezni az olyan globális

[28] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 9. sz., 1/2020, 318. o. E szerző elismeri, hogy globális világjárvány esetén kétségek merülhetnek fel az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatban. Mindazonáltal úgy véli, hogy a végrehajtásnak a közigazgatási peres eljárásról szóló törvénykönyv 80. §-ának (4) bekezdése alapján történő felfüggesztése valójában nem a bírósági felülvizsgálat biztosítására szolgál, hanem inkább arra, hogy a közigazgatási hatóságokat olyan helyzetbe hozza, hogy a végrehajtás felfüggesztéséről szóló határozat visszavonását követően, amint a világjárványhoz kapcsolódó gyakorlati nehézségek megszűnnek, folytatni tudják az átadásokat.

[29] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 7. sz., 1/2020, 232. o. E szerző úgy véli, hogy egy nemzeti közigazgatási hatóság nem szakíthatja meg tetszése szerint az átadási határidőt. Erre a határidőre a „Dublin III" rendelet 27. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelmények teljesítése, nevezetesen a menedékkérőt megillető bírói jogvédelem biztosítása érdekében van szükség. Egy olyan felfüggesztés, amelynek kizárólagos célja e határidő megszakítása, inkább „joggal való visszaélésnek" minősülne. A szerző úgy véli, hogy a Hivatal által követett megközelítés nem a bírói jogvédelem biztosítására irányul.

[30] Lásd: a jelen indítvány 57. pontja.

járvány végét, mint a Covid19, a Hivatal által követett megközelítés a gyakorlatban határozatlan időre szóló halasztást jelentene, ami a közös európai menekültügyi rendszer megbénítását eredményezné. Márpedig egyértelmű, hogy az ilyen eredmény egyáltalán nem kívánatos. Az ilyen megközelítés aláásná a jogbiztonságot és a közös európai menekültügyi rendszer megfelelő működését. [31]

4. Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztése nem irányulhat elsősorban a megkereső állam felelősségének elkerülésére

90. Különös tekintettel azokra a konkrét okokra, amelyek a Hivatalt az átadásra vonatkozó határozatok végrehajtásának felfüggesztésére késztették, megjegyzem, hogy a német kormány és a kérdést előterjesztő bíróság érvelése, amely *az átadást végrehajtani szándékozó tagállam érdekeinek a menedékkérő érdekeivel szembeni elsőbbségét* hangsúlyozza, bizonyos mértékig ellentétes az e kormány által szintén előterjesztett azon érveléssel, amely szerint a fent említett felfüggesztő határozatot a menedékkérőt megillető hatékony bírói jogvédelem biztosítása érdekében hozták. Az érvelésnek ez a következetlensége kétségeket ébreszt a Hivatal által alkalmazott megközelítés valódi indítékait illetően.

91. A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy a Hivatal az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről szóló határozatát csak azt követően hozta meg, hogy egy német bíróság elutasította a felpereseknek a keresetük halasztó hatályának megállapítására vonatkozó ideiglenes intézkedés iránti kérelmét. Következésképpen az illetékes bíróság már korábban kedvezőtlenül bírálta el az alapeljárás felpereseinek az ideiglenes bírói védelem biztosításának szükségességére vonatkozó kérelmét. Ezért logikusan feltételezhető, hogy *ezt a bírósági határozatot egészen más indokok motiválták*, mint a *későbbi*, a közigazgatási hatóságok által az egészségügyi válság idején hozott *határozatot*.

92. Ezért úgy vélem, hogy az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában a Hivatal által hozott határozat *nem azzal a szándékkal született, hogy megvárják a bírósági eljárás „kimenetelét”*, ahogyan azt a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése előírja, hanem azt az említett rendelkezésben említettektől eltérő megfontolások alapján fogadták el, nevezetesen azzal a céllal, hogy megakadályozza a felelősségnek a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerinti átszállását. Ebben az esetben a bíróság előtti jogvita esetleges fennállása csupán *előre nem látható körülmény* lett volna. [32] Ebből a szempontból nem látom meggyőzőnek a német kormány érvelését, amely szerint a német közigazgatási hatóságok végül „kedvező választ adtak a felpereseknek az alapeljárásokban benyújtott bírói jogvédelem iránti kérelmére”.

93. Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogy – az átadás végrehajtásának kivitelezhetetlenségére tekintettel – nem lett volna-e célszerűbb az érintett személy ellen hozott kiutasítási határozat visszavonása, és a „Dublin III” rendelet 17. cikkének (1) bekezdésében foglalt mérlegelési jogkör alapján a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló felelősség vállalása. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 67. cikkének (2) bekezdése és 80. cikke értelmében a közös európai menekültügyi rendszer, amelynek a Dublin III. rendelet is része, „a

[31] Lásd a jelen indítvány 69. és azt követő pontjai.

[32] Lehnert, M. és Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 39. kötet, 18. sz., 2020, 1310. és 1311. o. E szerzők úgy vélik, hogy az átadásra vonatkozó határozatok végrehajtásának felfüggesztéséről szóló határozatot nem „jogorvoslat *alapján*”, hanem „a jogorvoslat *alkalmával*” (kiemelés tőlem) hozták meg. A szerzők szerint a felfüggesztő határozatok nem teszik lehetővé olyan, az érintett személyekkel kapcsolatos ok meghatározását, amely indokolná a gyors döntéshozatalra irányuló célkitűzéstől való eltérést.

tagállamok közötti szolidaritáson” és „a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásán” alapul. Amint az a rendelet (22) preambulumbekezdéséből kitűnik, ez a szolidaritás a rendszer „alapvető eleme”. A javasolt megközelítés nagyobb szolidaritást tükrözött volna, különösen azokkal a tagállamokkal, amelyek egyszerre szembesülnek az egészségügyi válság következményeivel és a jelentős migrációs hullámokkal.[33]

94. Valóban nem zárható ki, hogy azokban az esetekben, amikor a nemzeti bíróság előtt jogvita van folyamatban, az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának kivitelezhetetlenségére vonatkozó érv is a közigazgatási bíróság előtt folyamatban lévő jogvita tárgyát képezheti. Ehhez azonban az szükséges, hogy a nemzeti eljárásjog lehetővé tegye a felek számára, hogy a jogvita keretében hivatkozzanak erre az érvre. Ebben az esetben helyes lehet az az állítás, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (4) bekezdése értelmében a felfüggesztő határozatot valóban „a fellebbezés vagy felülvizsgálat *elbírálásáig*” (kiemelés tőlem) terjedő időtartamra hozták meg. Amint azt a jelen indítványban már kifejtettem,[34] ezt a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy azokra felfüggesztő határozatokra vonatkozik, amelyeket a nemzeti közigazgatási hatóságok az érintett személy által az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatban benyújtott jogorvoslati kérelem keretében felmerült kétségek alapján fogadtak el.

95. E tekintetben az alapügyek tekintetében elegendő megjegyezni, hogy nincs bizonyíték arra, hogy a felperesek által az alapügyekben benyújtott keresetekben az átadás végrehajtásának kivitelezhetetlenségével kapcsolatos állítólagos jogellenességet felvetették volna. Mindenesetre az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok nem tartalmaznak semmilyen konkrét információt e tekintetben. Következésképpen úgy vélem, hogy a jelen ügyben még erre az esetre vonatkozóan sem teljesülnek a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének alkalmazási feltételei.

96. Ennek megfelelően véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata a tényállás értékelése annak kellő bizonyossággal történő megállapítása érdekében, hogy a Hivatal az átadásra vonatkozó határozatok végrehajtását *kizárólag abból a célból* függesztette-e fel, hogy az egészségügyi válság idején a német hatóságoknak az átadás időben történő végrehajtásával kapcsolatos nehézségei miatt *megakadályozza a felelősségnek* a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (2) bekezdése értelmében a Németországi Szövetségi Köztársaságra történő *átszállását*, vagy célja az alapeljárások felpereseit megillető *hatékony bírói jogvédelem biztosítása* volt.[35] Az első esetben ki kell zárni az átadási határidő megszakítását.

97. A második esetben *az átadási határidő megszakításának lehetőségét bizonyos feltételekhez kell kötni*. Közelebbről, a Hivatalnak lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy az átadások végrehajtásának a Covid19-világjárvány miatti kivitelezhetetlensége alapján az említett rendelet 27. cikkének (4) bekezdésére és 29. cikkének (1) bekezdésére hivatkozzon, amennyiben a felfüggesztő határozatot azért hozta meg, mert az érintett személy által az átadásra vonatkozó határozattal szemben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem keretében kétségek merülnek fel az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatban.

[33] Lásd: 2017. július 26-i Jafari ítélet (C-646/16, EU:C:2017:586, 100. pont).

[34] Lásd: a jelen indítvány 74. pontja.

[35] Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) ítélkezési gyakorlatában elismert, hogy fennáll a „joggal való visszaélés” veszélye a „Dublin III” rendelet 27. cikke (4) bekezdésének alkalmazása során, többek között abban az esetben, amikor a német közigazgatási hatóságok az átadás felfüggesztésére vonatkozó határozatot *kizárólag a határidő megszakítása céljából* hozták meg azzal az indokkal, hogy a határidőt az ügyintézés hiányosságai miatt nem lehetett volna betartani (lásd: a Bundesverwaltungsgericht 2019. január 8-i BVerwG 1 C 16.18. sz. ítélet, 27. pont).

5. Közbenső következtetés

98. Bizonyos jelekből arra lehet következtetni, hogy a Hivatal az átadásra vonatkozó határozatok végrehajtását abból a célból függeszthette fel, hogy elkerülje a felelősségnek a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében előírt hat hónapos időszak lejárta utáni, azon okból bekövetkező átszállását, hogy a menedékkérők más tagállamokba időben történő átadása az egészségügyi válság idején nehézségekbe ütközött.

99. Mivel *az ilyen indok önmagában nem minősül olyan alapos oknak, amely* az említett rendelet 27. cikkének (4) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján *igazolhatná az átadási határidő megszakítását*, helyénvalónak tűnik a kérdést előterjesztő bíróságot felhívni annak megállapítására, hogy a felfüggesztő határozatot *elsősorban az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatos kétségek miatt hozták-e meg*.

100. Ugyanakkor azt a pontosítást kell tenni, hogy az ilyen indok csak akkor releváns a fent említett rendelkezések alkalmazása szempontjából, ha a jogszerűséggel kapcsolatos kételyeket *bíróság előtt egy jogvita*, nevezetesen az érintett személy átadására vonatkozó határozattal szemben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálat iránti kérelem keretében *vetették fel*.

VI. Végkövetkeztetés

101. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1. A megkereső tagállam hatósága bizonyos feltételek mellett felfüggesztheti az átadásra vonatkozó határozat végrehajtását, és következésképpen az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 27. cikkének (4) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján megszakíthatja az átadási határidőt.

2. A megkereső tagállam hatósága abban az esetben élhet ezzel a hatáskörrel, ha a végrehajtás felfüggesztését elsősorban azon kétségek miatt rendelték el, amelyek egy nemzeti bíróság előtt az érintett személy átadására vonatkozó határozattal szemben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálat iránti kérelem keretében, az átadásra vonatkozó határozat jogszerűségével kapcsolatban merültek fel.

3. Mivel a hatóság annak elkerüléséhez fűződő érdeke, hogy a 604/2013 rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében előírt hat hónapos határidő lejárta után a felelősség – a menedékkérők más tagállamokba időben történő átadása tekintetében a Covid19-világjárvány idején felmerült nehézségek miatt – átszálljon a megkereső tagállamra, önmagában nem minősül olyan alapos oknak, amely igazolhatná az átadási határidő megszakítását, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell állapítania azokat az okokat, amelyek a hatóságot az érintett átadási határozatok végrehajtásának felfüggesztésére késztették.