Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 2 juni 2022 [1]

Förenade målen C-245/21 och C-248/21

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

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 604/2013 – Fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd – Överföring av den berörda personen till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva dennes ansökan – Artiklarna 27 och 29 – Överföringen har avbrutits till följd av covid-19-pandemin – Samband med domstolsskydd – Konsekvenser för överföringsfristen”

I. Inledning

1. De två begäranden om förhandsavgörande som Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) har framställt med stöd av artikel 267 FEUF avser tolkningen av artiklarna 27.4 och 29.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. [2]

2. Begäranden om förhandsavgörande har i dessa båda fall framställts inom ramen för tvister mellan tre tredjelandsmedborgare och Förbundsrepubliken Tyskland, angående beslut meddelade av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrations- och flyktingmyndigheten, Tyskland, nedan kallad migrationsmyndigheten), varigenom det dels slogs fast att tredjelandsmedborgarnas asylansökningar inte kunde upptas till sakprövning eftersom det enligt migrationsmyndighetens bedömning inte förelåg några skäl som talade mot att dessa tredjelandsmedborgare skulle avlägsnas, dels förordnades om återbördande av nämnda

[1] Originalspråk: franska.

[2] EUT L 180, 2013, s. 31 (nedan kallad Dublin III-förordningen).

tredjelandsmedborgare till Italien samt om inrese- och uppehållsförbud för deras del. Migrationsmyndigheten beslutade sedermera själv att avbryta verkställigheten av besluten om överföring till Italien – den medlemsstat som enligt de tyska myndigheterna i kraft av Dublin III-förordningen var ansvarig för att pröva dessa asylansökningar – med hänvisning till att det på grund av covid-19-pandemin var i praktiken omöjligt att verkställa dessa beslut.

3. De förevarande målen ger domstolen tillfälle att uttala sig om de rättsliga följderna av ett beslut att avbryta en överföring som förvaltningsmyndigheterna i den anmodande medlemsstaten meddelat mot bakgrund av de svårigheter som uppstått på grund av pandemin, vilken är en företeelse som i avsevärd grad har rubbat det gemensamma europeiska asylsystemets funktion. Mer konkret måste domstolen uttala sig om huruvida ett sådant beslut att avbryta en överföring leder till att fristen för överföring avbryts eller huruvida underlåtenhet att verkställa överföringen inom denna frist leder till att den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd befrias från sin skyldighet att överta den berörda personen, varvid ansvaret för att pröva dennes asylansökan övergår på den anmodande medlemsstaten. Mot bakgrund härav, och med tanke på att pandemin fortfarande pågår, har de förevarande målen stor betydelse för förvaltningen av det gemensamma europeiska asylsystemet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I Dublin III-förordningen fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som har lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person. I skälen 4, 5 och 19 i förordningen anges i detta hänseende följande:

”(4) I slutsatserna från [Europeiska rådets särskilda möte i] Tammerfors [den 15 och 16 oktober 1999] förklarades också att [det gemensamma europeiska asylsystemet] på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan.

(5) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.

…

(19) För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel för sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs.”

5. I artikel 27.3 och 27.4 i denna förordning stadgas följande:

”3. Vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att

a) överklagandet eller omprövningen innebär att den berörda personen ska ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen,

b) överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas, eller

c) den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt rättsmedel genom att avbryta verkställigheten av överföringen till dess att ett beslut har fattats om den första begäran om uppskov. Ett beslut om huruvida verkställandet av överföringsbeslutet ska avbrytas ska fattas inom en skälig tidsperiod, och samtidigt medge en noggrann och minutiös kontroll av begäran om uppskov. Ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet ska vara motiverat.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen.”

6. I artikel 28.3 tredje stycket i nämnda förordning föreskrivs följande:

” Om en person hålls i förvar enligt denna artikel ska överföringen av denna person från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas så snart det är praktiskt möjligt, och senast inom sex veckor från det att en annan medlemsstats framställan om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs implicit eller explicit eller från den tidpunkt då överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3.”

7. Artikel 29.1 och 29.2 i samma förordning har följande lydelse:

”1. Överföringen av sökanden … från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas … så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3.

…

2. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.”

B. Tysk rätt

1. Asyllagen

8. 29 § Asylgesetz (asyllagen) rör asylansökningar som inte kan upptas till sakprövning. I 29 § första stycket föreskrivs bland annat följande:

”Asylansökan kan inte upptas till sakprövning, om

1. en annan stat är ansvarig för genomförandet av asylförfarandet

a) i enlighet med [Dublin III-förordningen], eller

b) i enlighet med andra bestämmelser i unionsrätten eller i en internationell traktat,

…”

9. 34a § asyllagen, vars rubrik lyder ”Beslut om avlägsnande”, har följande lydelse (i utdrag):

”1) Ska den utländska medborgaren avlägsnas till ett säkert tredjeland (26a §) eller till ett land som är ansvarigt för genomförandet av asylförfarandet (29 § punkt 1 led 1), meddelar [migrationsmyndigheten] beslut om avlägsnande till detta land så snart det står klart att avlägsnandet kan genomföras. … Ingen föregående underrättelse och inget föregående fastställande av en frist krävs. Kan beslut om avlägsnande inte meddelas med stöd av första eller andra meningen ovan, ska migrationsmyndigheten underrätta [den berörda personen] om att vederbörande inom kort kommer att avlägsnas till det berörda landet.

2) Överklagande enligt 80 § punkt 5 [Verwaltungsgerichtsordnung förvaltningslagen] av ett beslut om avlägsnande ska ske inom en vecka från delgivning. Inges överklagande inom den fristen, får avlägsnande inte ske innan domstolen har meddelat sitt avgörande.”

2. Förvaltningslagen

10. I 80 § punkterna 4 och 5 förvaltningslagen föreskrivs följande:

”4) Den myndighet som har meddelat förvaltningsbeslutet eller ska pröva överklagandet får bevilja uppskov med verkställigheten av beslutet i de fall som anges i andra stycket, såvida inte annat föreskrivs i förbundslag. …

5) På begäran får den domstol som prövar målet i sak helt eller delvis förordna om suspensiv verkan …”

III. Bakgrund till de nationella målen, förfarandena vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-245/21

11. MA och PB lämnade i november 2019 in asylansökningar i Tyskland. En sökning i Eurodacsystemet visade att de hade rest in olagligen på italienskt territorium och hade registrerats i Italien såsom personer som hade ansökt om internationellt skydd. Med anledning härav begärde migrationsmyndigheten, den 19 november 2019, att de italienska myndigheterna skulle överta MA och PB i enlighet med Dublin III-förordningen. De italienska myndigheterna besvarade inte denna begäran om övertagande.

12. Genom beslut av den 22 januari 2020 slog migrationsmyndigheten fast att MA:s och PB:s asylansökningar inte kunde upptas till sakprövning, konstaterade att det saknades skäl som talade mot att de skulle avlägsnas, beslutade att de skulle återbördas till Italien och meddelade inrese- och uppehållsförbud för deras del.

13. Den 1 februari 2020 överklagade MA och PB migrationsmyndighetens beslut till behörig förvaltningsdomstol. PB yrkade i samband med detta att verkställigheten av överföringsbeslutet skulle avbrytas. Detta yrkande ogillades den 11 februari 2020.

14. Genom skrivelse av den 8 april 2020 beslutade migrationsmyndigheten med stöd av 80 § punkt 4 förvaltningslagen och artikel 27.4 i Dublin III-förordningen att tills vidare avbryta verkställigheten av besluten om avlägsnande med hänvisning till att det inte var möjligt att genomföra överföringarna på grund av covid-19-pandemins utveckling.

15. Genom beslut av den 14 augusti 2020 upphävdes migrationsmyndighetens beslut av den förvaltningsdomstol där överklagandet anhängiggjorts. Beslutet grundade sig på bedömningen att även om man antog att Republiken Italien hade varit ansvarig för prövningen av MA:s och PB:s asylansökningar, hade det ansvaret övergått på Förbundsrepubliken Tyskland när överföringsfristen enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen löpte ut, eftersom migrationsmyndighetens beslut av den 8 april 2020 inte hade avbrutit den fristen.

16. Förbundsrepubliken Tyskland överklagade omgående beslutet av den 14 augusti 2020 till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen).

B. Mål C-248/21

17. LE lämnade i augusti 2019 in en asylansökan i Tyskland. En sökning i Eurodacsystemet visade att han den 7 juni 2017 hade lämnat in en ansökan om internationellt skydd i Italien. Med anledning härav begärde migrationsmyndigheten att de italienska myndigheterna på grundval av Dublin III-förordningen skulle återta LE. De italienska myndigheterna godtog denna begäran om återtagande.

18. Migrationsmyndigheten slog fast att LE:s asylansökan inte kunde upptas till sakprövning, konstaterade att det saknades skäl som talade mot att han skulle avlägsnas, beslutade att han skulle återbördas till Italien och meddelade inrese- och uppehållsförbud för hans del.

19. Den 11 september 2019 överklagade LE migrationsmyndighetens beslut till behörig förvaltningsdomstol. I samband med detta yrkade han dessutom att verkställigheten av överföringsbeslutet skulle avbrytas. Detta yrkande ogillades den 1 oktober 2019.

20. Genom skrivelse av den 24 februari 2020 underrättade de italienska myndigheterna de tyska myndigheterna om att det på grund av covid-19-pandemin inte längre skulle komma att ske några överföringar till och från Italien med stöd av Dublin III-förordningen.

21. Genom skrivelse av den 25 mars 2020 beslutade migrationsmyndigheten med stöd av 80 § punkt 4 förvaltningslagen och artikel 27.4 i Dublin III-förordningen att tills vidare avbryta verkställigheten av beslutet om avlägsnande med hänvisning till att överföringen inte kunde genomföras på grund av covid-19-pandemins utveckling.

22. Den 4 maj 2020 ogillade den förvaltningsdomstol där överklagandet anhängiggjorts ett andra yrkande om att verkställigheten av överföringsbeslutet skulle avbrytas och upphävde sedan, genom dom av den 10 juni 2020, migrationsmyndighetens beslut. Den domen grundade sig på liknande skäl som den dom som har nämnts i punkt 15 ovan.

23. Förbundsrepubliken Tyskland överklagade denna dom till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen).

C. Överväganden som är gemensamma för de båda målen

24. Den hänskjutande domstolen anser att de överklagande som den har att pröva ska bifallas om det slås fast att tillämpningsområdet för artikel 27.4 i Dublin III-förordningen omfattar avbrott i verkställigheten av ett beslut om avlägsnande på grund av att det i praktiken är omöjligt att överföra den berörda personen mot bakgrund av covid-19-pandemin, vilket innebär att ett sådant avbrott kan medföra att den överföringsfrist som avses i artikel 29.1 i nämnda förordning avbryts.

25. Den hänskjutande domstolen anser att om artikel 27.4 i Dublin III-förordningen ska anses medföra ett krav på att överföringsbeslutet inte får verkställas endast för det fall att ett överklagande är anhängigt, kan man eventuellt tänka sig att den bestämmelsen är tillämplig i en sådan situation som den som är i fråga i de nationella målen, eftersom ett överklagande mot överföringsbeslutet är under prövning och eftersom det enligt tysk rätt förhåller sig så, att omöjligheten att genomföra ett avlägsnande kan ge upphov till tvivel om beslutets lagenlighet. Hänsyn behöver emellertid tas till syftena med förordningen liksom till de berörda personernas och den berörda medlemsstatens respektive intressen, som måste vägas mot varandra på ett lämpligt sätt mot bakgrund av den rådande hälsosituationen.

26. Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 27.4 i Dublin III-förordningen tolkas så, att dess tillämpningsområde omfattar den omständigheten att en myndighet beslutar att tills vidare avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut, endast av det skälet att det på grund av covid-19-pandemin (för tillfället) är faktiskt omöjligt att verkställa överföringar?

2) För det fall att fråga 1 ska besvaras jakande, medför ett sådant beslut om avbrytande av verkställigheten att också överföringsfristen enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen avbryts?

3) För det fall att fråga 2 ska besvaras jakande, gäller detta också när en domstol, innan covid-19-pandemin bröt ut, lämnat avslag på den skyddssökandens ansökan, enligt artikel 27.3 c i Dublin III-förordningen, om uppskov med verkställigheten av överföringsbeslutet till dess att målet om överklagande avgjorts?”

IV. Förfarandet vid domstolen

27. Besluten att begära förhandsavgörande i mål C-245/21 och mål C-248/21 – båda daterade den 26 januari 2021 – inkom till domstolens kansli den 19 respektive 21 april 2021. Genom beslut av domstolens ordförande den 7 juni 2021 förenades dessa mål vad gällde den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet liksom domen.

28. Den hänskjutande domstolen framställde också önskemål till EU-domstolen om att få sin begäran om förhandsavgörande i de båda aktuella fallen skyndsamt handlagd i enlighet med artikel 105.1 i EU-domstolens rättegångsregler. Efter att ha hört referenten och generaladvokaten beslutade EU-domstolens ordförande den 7 juni 2021 att inte efterkomma detta önskemål.

29. Den tyska och den schweiziska regeringen har liksom Europeiska kommissionen inkommit med skriftliga yttranden inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

30. Vid förhandlingen den 9 mars 2022 yttrade sig MA:s och PB:s ombud, den tyska regeringen och kommissionen.

V. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

1. Det gemensamma europeiska asylsystemets beskaffenhet

31. Rätten till asyl är en väsentlig beståndsdel av den internationella rätten. Den erkändes för första gången genom 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951,[3] och ger ett internationellt skydd åt den som flyr förföljelse i sitt hemland. Inom unionen innebar skapandet av ett område med fri rörlighet och öppna inre gränser att asylförfarandena behövde harmoniseras. I sina slutsatser från toppmötet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 bekräftade Europeiska rådet på nytt vilken vikt unionen och dess medlemsstater fäster vid ett fullständigt iakttagande av rätten att ansöka om asyl. Man enades om att arbeta för att införa ett gemensamt europeiskt asylsystem grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och på så sätt säkerställa att ingen skulle skickas tillbaka till en plats där han eller hon riskerade att på nytt bli utsatt för

[3] *Förenta nationernas traktatsamling*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954) (nedan kallad Genèvekonventionen.

förföljelse, eller med andra ord slå vakt om principen om non-refoulement. Artikel 78.1 FEUF och artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) vittnar om detta åtagande.

32. Det europeiska asylsystemet regleras för närvarande av flera olika rättsliga instrument. ”Dublinsystemet” – som kallas så eftersom Dublin (Irland) var platsen för undertecknandet den 15 juni 1990 av konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av Europeiska gemenskapens medlemsstater [4] – grundar sig på principen att en enda medlemsstat är behörig i förhållande till en viss asylsökande, varvid behörig medlemsstat ska utpekas med ledning av objektiva kriterier. Efter det att Amsterdamfördraget hade ingåtts, trädde förordning (EG) nr 343/2003 (Dublin II-förordningen) [5] i kraft. Härigenom infördes frister för olika aspekter av förfarandet och för överföring, samt principen om familjesammanhållning. Dublin III-förordningen, som antogs med stöd av Lissabonfördraget och har varit i kraft sedan den 19 juli 2013, innebar att det därutöver infördes ett krav på att en asylsökande som kan bli föremål för överföring ska ges vissa rättssäkerhetsgarantier av den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans eller hennes ansökan. [6] Två av Dublinsystemets centrala principer är att ansökningar om internationellt skydd ska handläggas skyndsamt och att det ska finnas garantier för rätten till ett effektivt rättsmedel mot överföringsbeslut, och dessa båda principer är relevanta vid prövningen av de förevarande målen.

2. Tolkningsfrågornas relevans för avgörandet av tvisterna vid den nationella domstolen

33. Anledningen till att det är väsentligt huruvida nationella förvaltningsmyndigheter kan besluta att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därigenom avbryta överföringsfristen står att finna i vissa särdrag hos samspelet mellan unionsrätten och den nationella rätten som det är lämpligt att här kortfattat redogöra för. Enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen börjar överföringsfristen löpa när den andra medlemsstaten godtar begäran om att den berörda personen ska släppas in i denna stat. Om den skyddssökande har överklagat överföringsbeslutet, börjar fristen emellertid inte löpa förrän målet om överklagande har blivit föremål för ett lagakraftvunnet avgörande, vilket betyder att överföringsfristens startdatum senareläggs. För att detta ska gälla krävs dock att överklagandet har suspensiv verkan i enlighet med artikel 27.3 i Dublin III-förordningen.

34. Enligt tysk rätt har talan om upphävande av ett avlägsnandebeslut meddelat med stöd av 75 § punkt 1 asyllagen inte suspensiv verkan. Den berörda personen kan emellertid inom en vecka, med stöd av 34a § punkt 2 andra stycket första meningen i denna lag, framställa ett yrkande om suspensiv verkan. Om inget yrkande om interimistiska åtgärder har framställts, eller om ett sådant yrkande har lämnats utan bifall, börjar överföringsfristen löpa. Under covid-19-pandemin har detta lett till att de tyska förvaltningsmyndigheterna har haft det svårt att iaktta överföringsfristen. Under sådana omständigheter har förvaltningsmyndigheterna tillgripit möjligheten att avbryta fristen genom att med stöd av 80 § punkt 4 förvaltningslagen besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet. Detta aktualiserar emellertid frågan huruvida ett sådant tillvägagångssätt är förenligt med unionsrätten.

4 (EGT C 254, 1997, s. 1).

5 Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 2003, s. 1).

6 Warin, C., ”Le contentieux du règlement Dublin III”, *Droit luxembourgeois et européen de l'asile* (red. av F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig och C. Warin), Luxemburg 2019, s. 118.

35. De tre tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt har ett nära inbördes samband i så måtto att den andra och den tredje behöver prövas endast om den första ska besvaras jakande. I syfte att kunna redovisa en strukturerad och begriplig bedömning av dessa tolkningsfrågor avser jag att pröva dem gemensamt och ge ett tydligt svar som gör det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra de nationella målen. Nämnda frågor rör i allt väsentligt de nationella förvaltningsmyndigheternas möjlighet att med stöd av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen besluta att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därigenom avbryta överföringsfristen enligt artikel 29.1 i samma förordning.

36. Vid prövningen av dessa frågor behöver det till att börja med klargöras hur sambandet mellan de ovannämnda bestämmelserna ser ut.[7] Därefter behöver det utredas huruvida den omständigheten att det på grund av covid-19-pandemin är i praktiken omöjligt att genomföra en sådan överföring ger de nationella myndigheterna ett legitimt skäl att tillgripa dessa bestämmelser.[8] Den sistnämnda frågan kommer jag att pröva särskilt noggrant, eftersom den är central för de förevarande målen, varvid jag också kommer att beakta de särskilda omständigheterna i vart och ett av de nationella målen.[9]

B. Sambandet mellan artiklarna 27.4 och 29.1 i Dublin III-förordningen

1. Tolkning av de relevanta bestämmelserna mot bakgrund av rättspraxis

37. För att det ska kunna avgöras huruvida de nationella förvaltningsmyndigheterna ska anses ha möjlighet att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därmed avbryta överföringsfristen, är det nödvändigt att se närmare på sambandet mellan de relevanta bestämmelserna.

38. Enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen får ”[m]edlemsstaterna … föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet …”. I artikel 29.1 i samma förordning stadgas att ”[ö]verföringen … från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas … efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3”.

39. Av de ovannämnda bestämmelserna i förening framgår att en första svårighet när det gäller att avgöra vilket samband som föreligger dem emellan beror på att det i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen hänvisas till artikel 27.3 snarare än artikel 27.4 i samma förordning.

40. Jag anser emellertid inte att denna avsaknad av uttrycklig hänvisning till artikel 27.4 i Dublin III-förordningen kan utgöra hinder för en tolkning med innebörden att de nationella förvaltningsmyndigheterna bör kunna avbryta överföringsfristen när verkställigheten av det ifrågavarande överföringsbeslutet har avbrutits. Tvärtom förefaller det mig finnas argument som

7 Se punkt 37 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

8 Se punkt 47 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

9 Se punkt 75 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

talar för att artikel 29.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den även omfattar beslut att avbryta verkställighet som nationella myndigheter meddelar med stöd av artikel 27.4 i den förordningen.

41. Av artikel 29.1 i Dublin III-förordningen framgår att fristen för verkställighet av en överföring inte börjar löpa förrän det i princip har överenskommits och säkerställts att överföringen kommer att genomföras, så att det enda som återstår att göra är att bestämma de närmare omständigheterna för överföringen. Sådan är emellertid inte situationen medan verkställigheten av överföringsbeslutet är avbruten under tiden fram till dess att handläggningen av ett mål om överklagande eller omprövning är slutförd.

42. Härvidlag ska det noteras att det *saknas objektiva skäl att göra åtskillnad* med ledning av huruvida verkställigheten av ett överföringsbeslut avbryts med stöd av artikel 27.3 eller artikel 27.4 i Dublin III-förordningen. I båda fallen avbryts verkställigheten mot bakgrund av att överföringsbeslutet har överklagats, och de berörda medlemsstaterna ställs i båda fallen inför samma praktiska svårigheter när det gäller att organisera överföringen. Således bör de i båda fallen ha sex månader till sitt förfogande och kunna använda hela den tiden för att ordna med de tekniska aspekterna av överföringens genomförande.

43. Därutöver ska det påpekas att domstolen på tal om fristbestämmelsen i artikel 28.3 tredje stycket i Dublin III-förordningen, som såvitt avser när fristen ska börja löpa enbart innehåller en hänvisning till artikel 27.3 i förordningen och ingen hänvisning till artikel 27.4 i denna, har slagit fast att fristen i det fallet inte börjar löpa förrän överklagandet eller omprövningen inte längre har suspensiv verkan även när den berörda personen – såsom i det fall som avses i artikel 27.4 i förordningen – inte specifikt har begärt att verkställigheten av överföringsbeslutet ska avbrytas. [10]

44. Domstolen har även framhållit *likheten i lydelse* mellan artikel 28.3 tredje stycket och artikel 29.1 första stycket i förordningen. Därvidlag konstaterade domstolen att en tolkning av den förstnämnda bestämmelsen med innebörden att fristen för genomförande av överföringen ska räknas från det att begäran om övertagande eller återtagande godtas även i fall där den behöriga myndigheten utnyttjar möjligheten enligt artikel 27.4 i förordningen skulle vara ägnad att i stor utsträckning frånta den bestämmelsen dess ändamålsenliga verkan, eftersom den då inte skulle kunna användas utan att detta riskerade att förhindra att överföringen genomfördes inom de tidsfrister som föreskrivs i förordningen. [11]

45. De ovan redovisade övervägandena föranleder mig att dra slutsatsen att den frist som avses i artikel 29.1 och 29.2 i Dublin III-förordningen inte kan börja löpa så länge ett förvaltningsbeslut meddelat i överensstämmelse med artikel 27.4 i förordningen innebär att verkställigheten av överföringsbeslutet är avbruten i väntan på utfallet av den berörda personens överklagande av överföringsbeslutet.

2. Intermediär slutsats

46. Av det ovan anförda följer att nationella förvaltningsmyndigheter i princip har möjlighet att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därmed avbryta överföringsfristen.

[10] Dom av den 13 september 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punkterna 63–73).

[11] Dom av den 13 september 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punkterna 70 och 71).

C. De nationella förvaltningsmyndigheternas möjlighet att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därmed avbryta överföringsfristen med hänvisning till att det på grund av pandemin är i praktiken omöjligt att verkställa en överföring

47. Som jag redan har påpekat i mina inledande anmärkningar, är det av central betydelse för de förevarande målen huruvida de nationella förvaltningsmyndigheterna kan avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därmed avbryta överföringsfristen med hänvisning till att de på grund av covid-19-pandemin i praktiken saknar möjlighet att verkställa en överföring.

48. För att kunna avgöra denna fråga måste det fastställas – med användning av de i domstolens praxis erkända tolkningsmetoderna – huruvida en sådan åtgärd som den som de tyska myndigheterna har vidtagit i de nationella målen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27.4 i Dublin III-förordningen.

1. Tillämpning av de i praxis erkända tolkningsmetoderna

49. Enligt domstolens fasta praxis följer det av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten att när en unionsbestämmelse inte innehåller någon hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av ett visst begrepp, ska begreppet ges en fristående och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande inte endast av ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen utan även av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i. [12]

a) Bokstavstolkning

50. Lydelsen av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen ger vid handen att den bestämmelsen avser förvaltningsbeslut som har meddelats till följd av den berörda personens överklagande. Enligt den bestämmelsen får nämligen de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna på eget initiativ besluta ”att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet *i väntan på utfallet* av överklagandet eller omprövningen”. [13] Således förutsätter själva lydelsen av bestämmelsen att det *föreligger ett samband mellan den berörda personens överklagande och det beslut att avbryta verkställigheten som myndigheterna meddelar*.

51. I motsats till vad den tyska regeringen har gjort gällande i sitt yttrande, är det inte tillräckligt att det sambandet består i samtidighet. En bedömning av de olika språkversionerna ger nämligen stöd för att artikel 27.4 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att beslutet om avbrytande måste ha fattats *med syftet att slå vakt om den rättsliga ställningen* för den asylsökande under hela överklagande- eller omprövningsförfarandet. [14] Denna slutsats bekräftas också av andra tolkningsmetoder.

[12] Dom av den 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 55).

[13] Min kursivering.

[14] Se den spanska (”para suspender … hasta la resolución del recurso o revisión”) den danska (”udsætte … indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger”), den tyska (”um … bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen”), den estniska (”kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni”), den engelska (”to suspend … pending the outcome of the appeal or review”), den italienska (”sospendere … in attesa dell'esito del ricorso o della revisione”), den nederländska (”… op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar”) och den portugisiska (”suspender … enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão”) versionen.

b) Systematisk tolkning

52. Den ställning som punkt 4 har i systematiken i artikel 27 i Dublin III-förordningen bekräftar att de enda förvaltningsbeslut om avbrytande av verkställighet som den bestämmelsen kan avse är sådana som är *accessoriskt knutna till ett överklagande* som den berörda personen ingett. Av rubriken på artikel 27 i förordningen (”Rättsmedel”) och av punkt 1 i den artikeln framgår nämligen att nämnda artikel avser ett överklagande som gett in av den berörda personen. Således är det *enbart förvaltningsbeslut med koppling till ett sådant överklagande som kan avses* i artikel 27.4.

53. Även den plats som denna bestämmelse har i Dublin III-förordningens systematik på ett mer allmänt plan talar för att ett sådant samband måste föreligga. Att bestämmelsen återfinns i avdelning IV (”Rättssäkerhetsgarantier”) gör det i synnerhet påkallat att framhålla det mål från lagstiftarens sida som anges i skäl 19 i förordningen, nämligen att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter genom att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i stadgan.

c) Teleologisk tolkning

1) Överväganden avseende syftet att garantera ett effektivt domstolsskydd

54. I samband med den teleologiska tolkningen ska det påpekas att domstolen också har framhållit vikten av att verkställigheten av ett överföringsbeslut kan avbrytas när den berörda personen inför domstol framställer ett yrkande om detta i samband med tillämpningen av artikel 27.3–27.6 i Dublin III-förordningen. Domstolen har närmare bestämt konstaterat i sin praxis att unionslagstiftaren, genom att ålägga medlemsstaterna att garantera de asylsökande ett effektivt rättsmedel mot ett eventuellt överföringsbeslut som kan komma att fattas efter det att förfarandet har genomförts, har beslutat att de asylsökande ska vara delaktiga i detta förfarande. [15]

55. Av de skäl som jag har redovisat i de föregående punkterna är jag övertygad om att möjligheten enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen för nationella förvaltningsmyndigheter att på eget initiativ besluta att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut *inte kan frikopplas från sin funktion, som är att garantera ett effektivt domstolsskydd* för den berörda personen.

56. Jag anser därför att en alltför extensiv tolkning av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen, med innebörden att nationella förvaltningsmyndigheter får avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut även när koppling saknas till ett överklagande, oundvikligen skulle leda till att dessa myndigheter fick möjlighet att av vilket skäl som helst senarelägga överföringen av den berörda personen till den ansvariga medlemsstaten utan att detta fick några konsekvenser i fråga om övergång mellan medlemsstater av ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd.

57. Som jag förstår saken, skulle en sådan situation gå stick i stäv med det i skäl 5 i Dublin III-förordningen nämnda syfte med denna som avser utarbetande av en metod för att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat utan att äventyra målet om skyndsam handläggning av asylansökningar. De asylsökande skulle nämligen då vara utlämnade åt de nationella

[15] Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkterna 50–52).

förvaltningsmyndigheternas vilja, varvid dessa myndigheter skulle kunna förlänga de asylsökandes väntan i stället för att använda tiden mer effektivt till att pröva deras asylansökningar.

58. Dessutom förefaller det mig som om en förlängning av den föreskrivna sexmånadersfristen för genomförandet av överföringen *kan motiveras endast med hänvisning till den berörda personens intresse av att en domstol slår fast huruvida överföringsbeslutet är lagenligt*, och alltså inte med hänvisning till förvaltningsmyndigheternas intresse – vilket detta än må vara – av att få verkställigheten av beslutet avbruten. Härvidlag är det påkallat att framhålla att domstolen vid upprepade tillfällen har betonat att ”unionslagstiftaren inte velat offra asylsökandes domstolsskydd för att tillgodose kravet på en skyndsam handläggning av ansökningar”.[16] Härav följer att domstolen aldrig har haft för avsikt att ge de nationella förvaltningsmyndigheterna obegränsat handlingsutrymme vid utövandet av sina befogenheter. Detta gäller i all synnerhet möjligheten enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen, vilken – som den hänskjutande domstolen själv har påpekat – i någon mån begränsar det stora handlingsutrymme som nationell rätt medger.

59. Jag anser följaktligen att det inte vore förenligt med det system som har införts genom Dublin III-förordningen att tolka artikel 27.4 i denna så, att nationella förvaltningsmyndigheter efter eget gottfinnande får avbryta överföringsfristen med hänvisning till en praktisk svårighet, oavsett beskaffenhet, som de har stött på i sin verksamhet.

2) Övervägande avseende skyldigheten att stå risken för att en överföring i praktiken kan komma att visa sig omöjlig

60. I detta sammanhang ska det erinras om att liknande fall redan har blivit föremål för reglering från unionslagstiftarens sida eller har vunnit erkännande i domstolens praxis. I dessa fall har det uttryckligen slagits fast att ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd ska övergå på den anmodande medlemsstaten. Såvitt avser den nu aktuella bedömningen förefaller det mig relevant att nämna två fall där följden av att det har visat sig omöjligt att överföra en asylsökande just har blivit en sådan övergång av ansvaret.

61. Till att börja med vill jag nämna det fall som avses i artikel 3.2 i Dublin III-förordningen, där det föreskrivs att den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan själv ska bli ansvarig medlemsstat, om det är omöjligt att genomföra en överföring på grund av att det finns ”*systematiska brister* i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande …, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling”, i den medlemsstat som ursprungligen har utsetts som ansvarig och ingen annan medlemsstat kan utses som ansvarig. Härvidlag är det viktigt att framhålla att den bestämmelsen innebär en kodifiering av domstolens praxis såsom denna slogs fast i de förenade målen N.S. m.fl.[17]

62. Vidare vill jag också nämna att domstolen i sin dom i målet C.K. m.fl. slog fast att om den berörda asylsökandens *hälsotillstånd* inte medger att den anmodande medlemsstaten verkställer överföringen av denne inom sexmånadersfristen enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen, befrias den ansvariga medlemsstaten från sin skyldighet att överta asylsökanden, varvid ansvaret i enlighet med artikel 29.2 i förordningen övergår på den förstnämnda medlemsstaten.[18]

16 Dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57).

17 Dom av den 21 december 2011 (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865).

18 Dom av den 16 februari 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 89).

63. Dessa exempel visar att unionslagstiftaren har haft en tydlig avsikt att tvinga den anmodande medlemsstaten att *stå risken för att det i praktiken kan komma att visa sig omöjligt att överföra* en asylsökande till den medlemsstat som i princip är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. [19] Som jag redan har påpekat i detta förslag till avgörande, [20] bör en risk av det slaget inte inverka negativt på den berörda personens rätt att få sin asylansökan handlagd med vederbörlig skyndsamhet.

64. Om den anmodande medlemsstaten fick avbryta fristen, antagligen på obestämd tid, så snart den stötte på minsta svårighet i samband med verkställigheten av ett överföringsbeslut, skulle detta få just en sådan negativ inverkan. Att ge medlemsstaterna möjlighet att hindra en ansvarsövergång med stöd av artikel 29.2 i Dublin III-förordningen så att de undslipper sina skyldigheter vore att bortse från den lösning som unionslagstiftaren har förespråkat såvitt avser riskfördelningen i förvaltningen av det system som har inrättats genom denna förordning.

65. De överväganden som jag har redovisat ovan väger särskilt tungt i en sådan situation som den som är i fråga i de nationella målen, nämligen en global hälsokris som i egenskap av *force majeure* inte kan tillskrivas vare sig den asylsökande eller den medlemsstat som i princip är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd. Mot bakgrund av de ovannämnda övervägandena måste det anses att det system som har införts genom Dublin III-förordningen innebär att det är den medlemsstat som har beslutat om avlägsnande av den asylsökande som ska stå risken för att det i praktiken kan komma att visa sig omöjligt att överföra denne.

66. Den situationen skiljer sig nämligen inte i något väsentligt hänseende från andra situationer som har befunnits utgöra force majeure och kan lägga hinder i vägen för en sådan överföring, exempelvis att den berörda personen blir plötsligt sjuk, att det flygplan som är tänkt att användas för överföringen drabbas av ett oväntat tekniskt fel eller att väderförhållandena plötsligt ändras på ett sätt som omöjliggör resan. [21] I överensstämmelse med likabehandlingsprincipen bör dessa i stort sett jämförbara situationer inte behandlas olika. [22]

67. Jag anser också att det behöver påpekas att kommissionen i sin med anledning av covid-19-pandemin antagna vägledning om genomförandet av relevanta EU-bestämmelser på området asyl- och återvändandeförfaranden samt om vidarebosättning [23] uttryckligen uppgav sig vara medveten om de svårigheter som medlemsstaterna ställs inför i det aktuella sammanhanget. Icke desto mindre måste det emellertid även framhållas att kommissionen betonade behovet av att ”*återuppta överföringarna så snart det är praktiskt möjligt* med tanke på de föränderliga omständigheterna” (min kursivering).

68. Såvitt avser prövningen av de förevarande målen förefaller det mig särskilt relevant att kommissionen i det ovannämnda dokumentet uppgav att ”[o]m en överföring till den ansvariga medlemsstaten inte görs inom den tillämpliga tidsfristen *övergår ansvaret på den medlemsstat*

[19] Werdermann, D., ”Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF”, *Legal Tribune Online*, 9 april 2020. Författaren anser att artikel 29.2 i Dublin III-förordningen innehåller en uttömmande uppräkning av de överföringshindrande skäl som medför att fristen förlängs, nämligen att den asylsökande är frihetsberövad eller håller sig undan. I samtliga andra fall måste den medlemsstat som inte kan iaktta fristen stå risken för att det i praktiken kan komma att visa sig omöjligt att genomföra en överföring, varvid företräde ges åt den asylsökandes rätt att få sin ansökan om skydd prövad skyndsamt.

[20] Se punkt 57 i detta förslag till avgörande.

[21] Petterson, P., ”Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 7, 2020, s. 232. Författaren anser att force majeure föreligger när en medlemsstat på grund av pandemin inte kan överta en person.

[22] Dom av den 15 april 2010, Gualtieri/kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 70).

[23] Meddelande från kommissionen, ”Covid-19: Vägledning om genomförandet av relevanta EU-bestämmelser på området asyl- och återvändandeförfaranden samt om vidarebosättning” (2020/C-126/02) (EUT C 126, 2020, s. 12).

som begärde överföringen i enlighet med artikel 29.2 i Dublin [III-]förordningen". Det påståendet ska nämligen jämföras med kommissionens i samma stycke redovisade bedömning att "[d]et *finns ingen bestämmelse i förordningen som gör det möjligt att avvika från denna regel* i situationer av den typ som covid-19-pandemin förorsakar" (min kursivering). Enligt min uppfattning gjorde kommissionen där en riktig bedömning, som för övrigt bekräftar den tolkning som jag förespråkar i detta förslag till avgörande. [24]

3) Överväganden avseende rättssäkerheten i förvaltningen av det gemensamma europeiska asylsystemet

69. Jag finner det också relevant att i detta sammanhang nämna ytterligare två av unionslagstiftaren redan reglerade fall där det tillfälligt visar sig vara i praktiken omöjligt att verkställa en överföring. Såvitt avser dessa båda fall föreskrivs i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen inte att fristen ska avbrytas tills vidare utan att den ska förlängas till högst ett år om orsaken till att överföringen inte har kunnat verkställas är att den berörda personen har varit frihetsberövad, respektive högst 18 månader om orsaken är att vederbörande håller sig undan. Dessa exempel visar att unionslagstiftarens syfte har varit att *i rättssäkerhetsintresse slå fast tydliga frister*, så att det gemensamma europeiska asylsystemets förfaranden ska bli tillräckligt förutsebara för samtliga medlemsstater.

70. Dessa båda fall, som alltså är specifikt reglerade, ger stöd åt konstaterandet att unionslagstiftaren anser att undantag från målet om skyndsam handläggning får medges endast undantagsvis och endast av vissa skäl som anses vara legitima. Ett av dessa skäl har att göra med beteenden som kan tillskrivas den asylsökande (frihetsberövande och flykt). Ett annat skäl rör behovet av att se till att den asylsökande *garanteras ett effektivt domstolsskydd*, något som följer av artikel 27.3 och 27.4 jämförd med artikel 29.1 i Dublin III-förordningen. Med andra ord ska målet om skyndsam handläggning ge vika för andra intressen som lagstiftaren har valt att skydda. I fall där de omständigheter som råder inte kan tillskrivas den asylsökande eller inte har någon koppling till dennes domstolsskydd, är det däremot i stället den anmodande medlemsstaten som ska stå risken för att det kan visa sig omöjligt eller åtminstone svårt att organisera en överföring. [25]

71. Således förefaller det mig saknas fog för de överväganden som den hänskjutande domstolen har gett uttryck för, med innebörden att det skulle föreligga en "ej avsedd lucka i lagen" och att det därför skulle vara påkallat att genom analogi tillämpa artikel 27.4 i Dublin III-förordningen och godta att överföringsfristen enligt artikel 29.1 i den förordningen avbryts. De exempel som jag har hänvisat till i punkterna ovan talar i stället för en tolkning med innebörden att *ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten om överföringen inte verkställs inom sexmånadersfristen*, i överensstämmelse med artikel 29.2 i denna förordning.

72. Följaktligen delar jag det tvivel som den schweiziska regeringen har gett uttryck för när det gäller en alltför extensiv tolkning av tillämpningsområdet för artikel 27.4 i Dublin III-förordningen. I synnerhet anser jag att om nationella förvaltningsmyndigheter får avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut "tills vidare" (på tyska: "bis auf Weiteres") och

[24] Neumann, C., "Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 9, 2020, s. 319. Författaren anser att hälsoläget inte kan motivera avbrott i överföringsfristerna enligt Dublin III-förordningen. Dessutom argumenterar han mot en tillämpning genom analogi, med motiveringen att det enligt honom inte finns något rättsligt tomrum. Han tolkar kommissionens vägledning så, att de ovannämnda fristerna inte är underkastade medlemsstaternas välvilja eller gottfinnande.

[25] Se, för ett liknande resonemang, Lehnert, M., och Werdermann, D., "Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol 39 nr. 18, 2020, s. 1310.

således – åtminstone för stunden – på obestämd tid, skulle detta *undergräva rättssäkerheten* genom att medföra att de stater som deltar i Dublinsystemet inte längre skulle kunna förlita sig på fasta frister.

73. Därutöver finns även andra orsaker till osäkerhet, nämligen att en sådan tolkning som den som den hänskjutande domstolen har föreslagit skulle medföra att de stater som deltar i Dublinsystemet hädanefter skulle kunna hänvisa till konkreta hinder för överföring, varvid överföringsfristen varje gång skulle avbrytas och sedan inte börja löpa igen förrän omständigheterna på nytt medgav en överföring. Det ligger i farans riktning att en sådan tolkning skulle förorsaka avsevärda behörighetsrelaterade problem i förbindelserna mellan de berörda medlemsstaterna, något som skulle leda till att möjligheterna för det gemensamma europeiska asylsystemet att fungera väl *undergrävdes i betydande grad*.

2. Intermediär slutsats

74. Av de ovan redovisade skälen anser jag att artikel 27.4 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att den omfattar beslut om avbrytande av verkställighet som nationella förvaltningsmyndigheter meddelar med anledning av att det föreligger *tvivel om överföringsbeslutets lagenlighet som har gjorts gällande inom ramen för ett överklagande som ingetts av den berörda personen*. Däremot omfattar den bestämmelsen inte beslut som nationella förvaltningsmyndigheter meddelar av andra skäl, exempelvis i syfte att tillgodose sitt eget intresse av att verkställigheten av ett överföringsbeslut ska avbrytas så att en övergång av ansvaret på den anmodande medlemsstaten kan undvikas.

D. De skäl som anförts av de tyska förvaltningsmyndigheter som beslutat att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten avseende sökandena i första instans i de nationella målen

1. Påståendet att det i praktiken var omöjligt att verkställa överföringsbesluten, något som skulle kunna göra dessa rättsstridiga

75. Nästa fråga blir att slå fast huruvida de nationella myndigheterna hade fog för att åberopa de aktuella bestämmelserna mot bakgrund av den påstådda omständigheten att det på grund av covid-19-pandemin, och under de förhållanden som den hänskjutande domstolen har beskrivit, i praktiken var omöjligt att genomföra en överföring av en asylsökande. För att den frågan ska kunna besvaras, behöver det undersökas huruvida de tyska förvaltningsmyndigheternas beslut i de nationella målen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27.4 i Dublin III-förordningen såsom detta har fastställts i punkt 74 ovan.

76. Vid bedömning av omfattningen av tillämpningsområdet för artikel 27.4 i Dublin III-förordningen har det, som jag har förklarat i de föregående punkterna, avgörande betydelse huruvida de tvivel om ett överföringsbesluts lagenlighet som är att hänföra till att covid-19-pandemin påstås omöjliggöra överföringen har *gjorts gällande inom ramen för den berörda personens överklagande*.

77. Enligt de upplysningar som den hänskjutande domstolen har lämnat, är de tyska myndigheternas beslut att avbryta verkställigheten knutna till frågan om domstolsskydd i fall där det tillfälligt är omöjligt att genomföra en överföring, med tanke på att avlägsnandebeslut inte kan

meddelas förrän det har slagits fast att ett avlägsnande kan genomföras. Den hänskjutande domstolen har förklarat att tysk rätt innebär att om ett avlägsnande inte är möjligt, råder tvivel om avlägsnandebeslutets lagenlighet. Detta argument kan förstås så, att migrationsmyndigheten beslutade att avbryta verkställigheten i syfte att *inte tvingas verkställa rättsstridiga förvaltningsbeslut*.

78. Efter att ha sett närmare på bakgrunden till de nationella målen får jag emellertid intrycket att det skulle kunna ha förhållit sig så, att skälen till att de tyska förvaltningsmyndigheterna beslutade att avbryta verkställigheten av besluten om överföring av sökandena i första instans i de nationella målen i själva verket var skäl som inte träffas av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen. Det finns nämligen vissa omständigheter som tyder på att dessa förvaltningsmyndigheter vidtog en åtgärd som inte omfattas av den bestämmelsens materiella tillämpningsområde. Jag kommer i det följande att redovisa min ståndpunkt i en bedömning avsedd att slå fast *de gränser som unionsrätten ställer upp för medlemsstaternas handlingsutrymme vid tillämpningen av den bestämmelsen*. Därefter kommer jag att redogöra för de omständigheter som enligt min uppfattning väcker tvivel om huruvida nämnda bestämmelse här har tillämpats på ett korrekt sätt.

2. Kravet på att ett ”överklagande” eller en begäran om ”omprövning” ska ha anhängiggjorts ”i [nationell förvaltnings]domstol”

79. Inledningsvis ska det påpekas att det i artikel 27.4 i Dublin III-förordningen slås fast på ett otvetydigt sätt att ”de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet *i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen*” (min kursivering). Som jag redan har påpekat i detta förslag till avgörande,[26] medger denna bestämmelse att de nationella förvaltningsmyndigheterna beaktar målet att garantera ett effektivt domstolsskydd för asylsökande.

80. Härvidlag ska det framhållas att förvaltningsmyndigheterna – såsom följer dels av lydelsen hos artikel 27.4, dels av en jämförelse mellan artikel 27.4 och artikel 27.1 (”i domstol”) – inte själva kan pröva ett sådant ”överklagande” eller en sådan begäran om ”omprövning”, utan att det endast är den behöriga domstol vid vilken tvisten har anhängiggjorts som kan göra detta. Med andra ord kan förvaltningsmyndigheterna på eget initiativ besluta att *avbryta verkställigheten*, men de kan inte ta initiativ till själva den *domstolsprövning* som utgör bakgrunden till en sådan åtgärd.

81. Att nationella förvaltningsmyndigheter avbryter verkställigheten av ett överföringsbeslut när ingen tvist är anhängig vid domstol kan således inte anses utgöra en åtgärd som omfattas av det ovannämnda lagrummet, eftersom en sådan åtgärd inte vidtas ”i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen”. Följaktligen kan ett sådant avbrytande av verkställigheten av ett överföringsbeslut inte medföra att överföringsfristen enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen avbryts. Detsamma gäller för beslut att avbryta verkställigheten som meddelas i efterhand, det vill säga när ett lagakraftvunnet avgörande har meddelats av behörig domstol.

82. Som svar på en fråga under förhandlingen rörande omfattningen av migrationsmyndighetens ifrågavarande förvaltningspraxis uppgav den tyska regeringen att verkställigheten av beslut avseende asylsökande inte hade avbrutits i samtliga fall utan *enbart för dem som hade överklagat till nationell förvaltningsdomstol*. Sökandena i första instans i de nationella målen tillhör för

[26] Se punkt 55 i detta förslag till avgörande.

övrigt den kategorin. Således kan det i detta skede av bedömningen slås fast att ett nödvändigt rekvisit för tillämpning av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen, nämligen att ett överklagande är anhängigt, var uppfyllt i det aktuella fallet.

3. Att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut ”tills vidare” går utöver de gränser som uppställs i unionsrätten

83. Dublin III-förordningen är visserligen direkt tillämplig i medlemsstaterna, men för det konkreta genomförandet av flera av dess bestämmelser behöver nationell rätt tillämpas. Detta gäller bland annat nationella förfaranderegler, vilka måste tolkas på ett sätt som är förenligt med unionsrättens lydelse och syfte. Såsom framgår av den tolkning som jag har gjort i detta förslag till avgörande,[27] kräver artikel 27.4 i Dublin III-förordningen att det ska finnas ett nära samband mellan den berörda personens överklagande till domstol överföringsbeslutet och det uppskov med verkställigheten av det beslutet som förvaltningsmyndigheterna medger. Uttrycket ”*i väntan på utfallet* av överklagandet” (min kursivering) ger vid handen att beslutet att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet *måste förbli i kraft till dess att det pågående domstolsförfarandet är avslutat*.

84. Härvidlag finner jag det påkallat att nämna att migrationsmyndigheten avbröt verkställigheten av avlägsnandebesluten ”tills vidare”, med stöd av 80 § punkt 4 förvaltningslagen. Detta betyder att det kan antas att de ifrågavarande överföringsbesluten kommer att verkställas så snart migrationsmyndigheten finner det lämpligt att göra så. Uttrycket ”tills vidare” innebär i semantiskt hänseende ett erkännande av ett *stort handlingsutrymme* som enligt min åsikt går långt utöver det utrymme för skönsmässig bedömning som de nationella förvaltningsmyndigheterna får genom artikel 27.4 i Dublin III-förordningen.

85. För att verkställigheten av ett beslut ska få avbrytas med stöd av 80 § punkt 4 förvaltningslagen krävs nämligen – i motsats till vad som gäller enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen – inte att ett ”överklagande” eller en begäran om ”omprövning” är anhängig vid domstol. Till yttermera visso innebär uttrycket ”tills vidare” att verkställigheten av ett förvaltningsbeslut avbryts med förbehåll för ett senare beslut, vilket *förvaltningsmyndigheterna får meddela helt efter eget skön*.[28]

86. I avsaknad av närmare upplysningar finner jag det logiskt att förutsätta att det utrymme för skönsmässig bedömning som förvaltningsmyndigheterna i det aktuella fallet har gjort anspråk på även inbegriper en möjlighet att *bestämma avbrottets varaktighet*, samtidigt som ett sådant avbrott enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen inte får pågå längre än till dess att ”*utfallet* av överklagandet eller omprövningen” har slagits fast (min kursivering), det vill säga endast under *den tid då målet pågår* – något som ska säkerställa att den asylsökande inte blir förd till gränsen innan den domstol som prövar målet har uttalat sig om överföringsbeslutets lagenlighet. Det handlingsutrymme som unionslagstiftaren har gett de nationella förvaltningsmyndigheterna har således ett *specifikt syfte* och är i princip *tidsbegränsat*. Dessa båda omständigheter stärker mig i övertygelsen att migrationsmyndighetens förfarit på ett sätt som i hög grad avviker från de unionsrättsliga bestämmelserna.

[27] Se punkterna 47–74 i detta förslag till avgörande.

[28] Neumann, C., ”Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 9, 2020, s. 318. Författaren anser att det i en pandemisituation visserligen kan råda tvivel om ett överföringsbesluts lagenlighet men att det egentliga syftet med att avbryta verkställigheten av ett sådant beslut med stöd av 80 § punkt 4 förvaltningslagen inte är att garantera en domstolskontroll utan snarare att ge förvaltningsmyndigheterna möjlighet att återuppta överföringarna så snart de praktiska svårigheterna med anknytning till pandemin har försvunnit, varvid dessa myndigheter först behöver återkalla beslutet att avbryta verkställigheten.

87. Mer konkret kan det inte uteslutas att de tyska förvaltningsmyndigheternas beslut att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten motiverades av dessas egna intressen, särskilt *intresset av att förhindra en övergång av ansvaret* enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen på den anmodande medlemsstaten – det vill säga, i de förevarande målen, Förbundsrepubliken Tyskland – till följd av nämnda förvaltningsmyndigheters svårigheter att i tid verkställa överföringar under hälsokrisen. [29] Ett avbrott i sexmånadersfristen enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen skulle ge förvaltningsmyndigheterna ”ytterligare tid” att verkställa överföringarna.

88. Detta antagande får enligt min uppfattning stöd, åtminstone delvis, i de förklaringar som har lämnats av sökandena i första instans i de nationella målen. Vid förhandlingen hänvisade nämligen dessa till organisatoriska utmaningar som de tyska myndigheterna påstods ha att brottas med. Att motivera tillämpning av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen med överväganden av det slaget skulle emellertid gå stick i stäv med det mål om skyndsam handläggning av asylansökningar som nämns i skäl 5 i den förordningen. [30] Om verkställigheten av ett överföringsbeslut avbryts *under en obestämd framtid*, medför nämligen detta att den berörda personens väntan förlängs till ingen nytta, samtidigt som den aktuella tiden skulle ha kunnat utnyttjas för behandling av hans eller hennes asylansökan.

89. Som kommissionen på goda grunder framhöll vid förhandlingen, torde det vara oacceptabelt att en person som har ansökt om internationellt skydd hålls kvar i ett tillstånd av rättsosäkerhet under längre tid. Dessutom måste det beaktas att eftersom det är omöjligt att med tillräcklig precision förutsäga när en sådan global pandemi som covid-19-pandemin kommer att upphöra, är migrationsmyndighetens tillvägagångssätt i praktiken att likställa med ett senareläggande på obestämd tid, något som skulle leda till att det gemensamma europeiska asylsystemet drabbades av förlamning. Det är uppenbart att ett sådant resultat inte på något vis är önskvärt, eftersom rättssäkerheten skulle äventyras och det gemensamma europeiska asylsystemet skulle hindras från att fungera väl. [31]

4. Det huvudsakliga syftet med att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut får inte vara att undvika att den anmodande staten blir ansvarig

90. När det specifikt gäller de konkreta skäl som föranledde migrationsmyndigheten att avbryta verkställigheten av de ifrågavarande överföringsbesluten vill jag påpeka att den tyska regeringens och den hänskjutande domstolens argumentation, som innebär att *intressena för den medlemsstat som avser att genomföra en överföring ges företräde framför den asylsökandes intressen*, i någon mån motsäger den tyska regeringens eget resonemang med innebörden att besluten att avbryta verkställigheten skulle ha fattats i syfte att tillgodose intresset av att garantera ett effektivt domstolsskydd för de asylsökande. Denna brist på konsekvens i argumentationen ger upphov till tvivel om vad som var den egentliga bevekelsegrunden bakom migrationsmyndighetens val av tillvägagångssätt.

[29] Petterson, P., ”Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr 7, 2020, s. 232. Författaren anser att en nationell förvaltningsmyndighet inte kan avbryta överföringsfristen efter eget gottfinnande. Den fristen behövs för att villkoren enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen ska kunna uppfyllas, det vill säga för att den asylsökande ska kunna tillförsäkras domstolsskydd. Om ett beslut att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut meddelas uteslutande med syftet att avbryta den fristen, är detta snarast att anse som ”rättsmissbruk”. Enligt författaren är syftet med migrationsmyndighetens tillvägagångssätt inte att garantera domstolsskydd.

[30] Se punkt 57 i detta förslag till avgörande.

[31] Se punkt 69 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

91. Slutligen ska det för fullständighetens skull också nämnas att det framgår av besluten att begära förhandsavgörande att migrationsmyndigheten inte meddelade sina beslut att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten förrän efter det att tysk domstol hade ogillat sökandenas yrkanden om interimistiska åtgärder i form av att deras talan skulle ges suspensiv verkan. Således hade behörig domstol redan uttalat sig om behovet av att ombesörja ett interimistiskt domstolsskydd för sökandena i första instans i det nationella målet, i för dem negativ riktning. Därför är det logiskt att förutsätta att *skälen till dessa domstolsavgöranden var väsensskilda från skälen till de beslut som meddelades senare* – det vill säga under hälsokrisen – av förvaltningsmyndigheterna.

92. Migrationsmyndighetens beslut att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten förefaller mig av det skälet *inte ha fattats med syftet att invänta ”utfallet” av ett domstolsförfarande*, något som krävs enligt artikel 27.4 i Dublin III-förordningen, utan på grundval av överväganden som saknar samband med dem som avses i den bestämmelsen, närmare bestämt i syfte att hindra en ansvarsövergång i kraft av artikel 29.1 i Dublin III-förordningen. Då skulle det ha varit *en ren tillfällighet* om en tvist hade varit anhängig vid en domstol.[32] Mot den bakgrunden blir jag inte övertygad av den tyska regeringens argument att de tyska förvaltningsmyndigheterna till slut skulle ha ”efterkommit de önskemål om domstolsskydd som hade framställts av sökandena i första instans i de nationella målen”.

93. Under dessa omständigheter uppkommer frågan huruvida det, i en situation där det i praktiken var omöjligt att genomföra en överföring, inte skulle ha varit lämpligare att återkalla avlägsnandebesluten avseende de berörda personerna och – med stöd av bestämmelsen om diskretionär bedömning i artikel 17.1 i Dublin III-förordningen – överta ansvaret för att pröva deras ansökningar om internationellt skydd. Härvidlag ska det erinras om att det gemensamma europeiska asylsystemet, i vilket Dublin III-förordningen ingår, enligt artiklarna 67.2 FEUF och 80 FEUF grundar sig på ”solidaritet mellan medlemsstaterna” och en ”rättvis ansvarsfördelning” dem emellan. Sådan solidaritet utgör, såsom framgår av skäl 22 i Dublin III-förordningen, en ”avgörande komponent” i det systemet. Att göra på det ovan föreslagna sättet skulle ha avspeglat en starkare solidaritet, särskilt gentemot de medlemsstater som samtidigt måste hantera både hälsokrisens konsekvenser och stora migrantflöden.[33]

94. Det kan förvisso inte uteslutas att det inom ramen för ett mål i nationell förvaltningsdomstol även framförs argument rörande att det i praktiken är omöjligt att verkställa ett överföringsbeslut. Detta förutsätter emellertid att *parterna enligt nationell processrätt med giltig verkan kan åberopa ett sådant argument i ett sådant mål*. Då skulle man med gott fog kunna hävda att ett beslut att avbryta verkställigheten faktiskt har fattats *”i väntan på* utfallet av ett överklagande eller en omprövning” i den mening som avses i artikel 27.4 i Dublin III-förordningen (min kursivering). Som jag redan har förklarat i detta förslag till avgörande,[34] ska den bestämmelsen tolkas så, att den omfattar beslut om avbrytande av verkställighet som nationella förvaltningsmyndigheter meddelar med anledning av att det föreligger tvivel om överföringsbeslutets lagenlighet som har gjorts gällande inom ramen för ett överklagande som ingetts av den berörda personen.

[32] Lehnert, M., och Werdermann, D., ”Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 18/2020, s. 1310 och 1311. Författarna anser att besluten att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten inte meddelades *”på grund av* ett överklagande” utan snarare *”vid tiden för* ett överklagande”. Enligt författarna går det inte att ur besluten att avbryta verkställigheten utläsa något skäl med anknytning till de berörda personerna som skulle kunna motivera ett avsteg från målet om skyndsam handläggning.

[33] Se dom av den 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 100).

[34] Se punkt 74 i detta förslag till avgörande.

95. Härvidlag är det såvitt avser de nationella målen tillräckligt att påpeka att det inte finns något som tyder på att ett argument med innebörden att ett överföringsbeslut skulle vara rättsstridigt på grund av att det i praktiken var omöjligt att genomföra en överföring skulle ha framförts inom ramen för de överklagande som är under prövning i de nationella målen. I alla händelser innehåller besluten att begära förhandsavgörande inga närmare upplysningar på den punkten. Således förefaller det mig som om rekvisiten för tillämpning av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen i det aktuella fallet inte är uppfyllda ens om den möjligheten beaktas.

96. Jag anser emellertid att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma de faktiska omständigheterna i syfte att med den grad av visshet som krävs slå fast huruvida bevekelsegrunden för migrationsmyndighetens beslut att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten *uteslutande stod att finna i en vilja att hindra en övergång av ansvaret* på Förbundsrepubliken Tyskland i kraft av artikel 29.2 i Dublin III-förordningen till följd av de tyska förvaltningsmyndigheternas svårigheter att under hälsokrisen i rätt tid genomföra överföringar, eller huruvida dessa beslut att avbryta verkställigheten syftade till att *garantera ett effektivt domstolsskydd* för sökandena i första instans i de nationella målen.[35] I det förstnämnda fallet torde ett avbrott i överföringsfristen kunna uteslutas.

97. I det sistnämnda fallet *bör vissa villkor vara uppfyllda för att överföringsfristen ska kunna avbrytas*. Närmare bestämt bör migrationsmyndigheten ha rätt att åberopa artiklarna 27.4 och 29.1 i Dublin III-förordningen med hänvisning till att det på grund av covid-19-pandemin tillfälligt är i praktiken omöjligt att genomföra överföringar, om beslutet att avbryta verkställigheten meddelas med anledning av tvivel om överföringsbeslutets lagenlighet som har gjorts gällande inom ramen för ett överklagande eller en omprövning av ett beslut om överföring av den berörda personen.

5. Intermediär slutsats

98. Vissa omständigheter gör det möjligt att anta att migrationsmyndigheten beslutade att avbryta verkställigheten av överföringsbesluten i syfte att undvika en ansvarsövergång efter det att sexmånadersfristen enligt artikel 29.2 i Dublin III-förordningen hade löpt ut på grund av svårigheterna att under hälsokrisen i tid genomföra överföringar av asylsökande till andra medlemsstater.

99. Eftersom *en sådan bevekelsegrund inte i sig utgör ett legitimt skäl till ett avbrott i överföringsfristen* enligt artiklarna 27.4 och 29.1 i den förordningen, förefaller det påkallat att uppmana den hänskjutande domstolen att slå fast huruvida bakgrunden till besluten att avbryta verkställigheten *huvudsakligen stod att finna i tvivel beträffande överföringsbeslutens lagenlighet*.

100. Det ska emellertid tilläggas att en sådan bevekelsegrund inte är relevant såvitt avser tillämpningen av de ovannämnda bestämmelserna annat än om lagenlighetstvivlen har *gjorts gällande i domstol inom ramen för en tvist*, närmare bestämt inom ramen för ett överklagande eller en omprövning av ett beslut om överföring av den berörda personen.

[35] I detta sammanhang ska det påpekas att Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) i sin praxis har vidgått att det finns en risk för ”rättsmissbruk” vid tillämpning av artikel 27.4 i Dublin III-förordningen, bland annat om tyska förvaltningsmyndigheter meddelar beslut om att avbryta verkställigheten av en överföring *uteslutande i syfte att få till stånd ett avbrott i fristen* och anledningen till att fristen inte har kunnat iakttas står att finna i förvaltningens tillkortakommanden (se Bundesverwaltungsgerichts dom av den 8 januari 2019, BVerwG 1 C 16.18, punkt 27).

VI. Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) enligt följande:

1. Den anmodande medlemsstatens förvaltning har på vissa villkor möjlighet att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut och därmed avbryta överföringsfristen med stöd av artiklarna 27.4 och 29.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

2. Den anmodande medlemsstatens förvaltning kan utnyttja denna möjlighet om beslutet att avbryta verkställigheten huvudsakligen meddelas med anledning av tvivel på överföringsbeslutets lagenlighet som har gjorts gällande i nationell domstol inom ramen för ett överklagande eller en begäran om omprövning av ett beslut om överföring av den berörda personen.

3. Förvaltningens intresse av att undvika att ansvaret övergår på den anmodande medlemsstaten efter det att sexmånadersfristen enligt artikel 29.2 i förordning 604/2013 har löpt ut på grund av svårigheter att under covid-19-pandemin i tid genomföra överföringar av asylsökande till andra medlemsstater utgör inte i sig ett legitimt skäl som kan motivera att överföringsfristen avbryts. Därför ankommer det på den hänskjutande domstolen att slå fast vilka bevekelsegrunder förvaltningen haft för sitt beslut att avbryta verkställigheten av de ifrågavarande överföringsbesluten.