Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 2. junija 2022 [1]

Združeni zadevi C-245/21 in C-248/21

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

(Predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ju je vložilo Bundesverwaltungsgericht (vrhovno upravno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 604/2013 – Določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito – Predaja zadevne osebe v državo članico, odgovorno za obravnavanje njene prošnje – Člena 27 in 29 – Odlog predaje zaradi pandemije covida-19 – Povezava s sodnim varstvom – Posledice za rok za predajo“

I. Uvod

1. Predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ju je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) na podlagi člena 267 PDEU, se nanašata na razlago člena 27(4) in člena 29(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva. [2]

2. Ta predloga za sprejetje predhodne odločbe sta bila vložena v okviru sporov med tremi državljani tretjih držav in Zvezno republiko Nemčijo v zvezi z odločitvami, ki jih je sprejel Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracije in begunce, Nemčija, v nadaljevanju: urad), ki je njihove prošnje za azil razglasil za nedopustne, potem ko je ugotovil, da ni razlogov, ki bi nasprotovali njihovi odstranitvi, ter odredil njihovo odstranitev v Italijo in jim izrekel prepoved vstopa in prebivanja. Izvršitev odločitev o predaji v Italijo kot državo

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL 2013, L 180, str. 31 (v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

članico, ki so jo nemški organi šteli za odgovorno za obravnavanje teh prošenj za azil v skladu z Uredbo Dublin III, je odložil sam urad, ki se je oprl na dejansko nemožnost izvršitve navedenih odločitev zaradi pandemije covida-19.

3. S tema zadevama se Sodišču ponuja priložnost, da se opredeli do pravnih posledic odločitve o odlogu predaje, ki jo sprejmejo upravni organi države članice, ki daje zahtevo, zaradi izzivov, ki jih ustvarja pandemija kot pojav, ki je občutno zmotil pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema. Konkretneje, Sodišče bo moralo odločiti o vprašanju, ali je posledica take odločitve o odlogu izvršitve prekinitev roka za predajo ali pa je, če se predaja ne opravi v tem roku, država članica, odgovorna za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito, oproščena obveznosti sprejema zadevne osebe, odgovornost za obravnavo prošnje za azil pa se nato prenese na državo članico, ki daje zahtevo. S tega vidika in ker pandemija še traja, sta ti zadevi zelo pomembni za upravljanje skupnega evropskega azilnega sistema.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V Uredbi Dublin III so določena merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva. V uvodnih izjavah 4, 5 in 19 te uredbe je v zvezi s tem navedeno:

„(4) Sklepi [Evropskega sveta, sprejeti na posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999,] navajajo tudi, da bi moral [skupni evropski azilni sistem] v kratkem času vključevati tudi jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.

(5) Tak način bi moral temeljiti na objektivnih, poštenih merilih za zadevne države članice in osebe. Zlasti bi moral omogočati hitro določitev odgovorne države članice, da bi se zagotovil učinkovit dostop do postopkov za priznanje mednarodne zaščite in ne bi bil ogrožen cilj hitre obravnave prošenj za mednarodno zaščito.

[…]

(19) Da se zagotovi učinkovita zaščita pravic zadevnih oseb, bi bilo zlasti v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah treba vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Da se zagotovi spoštovanje mednarodnega prava, bi moralo učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.“

5. Člen 27(3) in (4) te uredbe določa:

„3. Za namene pritožb zoper ali ponovnega pregleda odločitev o predaji države članice v svojem nacionalnem pravu določijo:

(a) da ima prosilec na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka pritožbe ali ponovnega pregleda, ali

(b) da se predaja avtomatično odloži in da takšna odložitev preneha veljati po preteku razumnega obdobja, v katerem bi sodišče ali razsodišče po natančni preučitvi zahteve za odlog moralo odločiti, ali pritožbi ali ponovnemu pregledu zahtev odobri odložilni učinek, ali

(c) da ima zadevna oseba možnost, da v razumnem obdobju od sodišča ali razsodišča zahteva odložitev izvršitve odločitve o predaji, dokler se obravnava njegova pritožba ali poteka ponovni pregled. Države članice z odložitvijo predaje do sprejetja odločitve o prvi zahtevi za odlog zagotovijo, da je na voljo učinkovito pravno sredstvo. Vse odločitve glede odložitve izvršitve predaje se sprejmejo v razumnem obdobju, ki omogoča podrobno in natančno preučitev zahteve za odlog. V odločitvi, da se izvršitev odločitve o predaji ne odloži, so navedeni razlogi za takšno odločitev.

4. Države članice lahko določijo, da se lahko pristojni organi po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, dokler se obravnava pritožba ali poteka ponovni pregled.“

6. Člen 28(3), tretji pododstavek, navedene uredbe določa:

„Kadar je oseba pridržana v skladu s tem členom, se njena predaja iz države članice, ki daje zahtevo, v odgovorno državo članico izvede, kakor hitro je to praktično izvedljivo, najpozneje pa v šestih tednih po tem, ko je druga država članica implicitno ali eksplicitno odobrila zahtevo za sprejetje ali ponovno sprejetje zadevne osebe, ali od trenutka, ko preneha veljati odložilni učinek pritožbe ali ponovnega pregleda v skladu s členom 27(3).“

7. Člen 29(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Predaja prosilca […] iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, se izvede […], kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odložilni učinek.

[…]

2. Kadar se predaja ne opravi v roku šestih mesecev, je odgovorna država članica oproščena svoje obveznosti sprejema ali ponovnega sprejema zadevne osebe, odgovornost pa se nato prenese na državo članico, ki poda zahtevo. Ta rok se lahko podaljša na največ eno leto, če predaja ni bila možna, ker je zadevna oseba v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če zadevna oseba pobegne.“

B. Nemško pravo

1. Zakon o azilu

8. Člen 29 Asylgesetz (zakon o azilu) se nanaša na nedopustne prošnje za azil. Odstavek 1 tega člena med drugim določa:

„Prošnja za azil ni dopustna, kadar:

1. je druga država odgovorna za izvedbo azilnega postopka

(a) na podlagi [Uredbe Dublin III], ali

(b) na podlagi drugih določb prava Evropske unije ali mednarodne pogodbe,

[…]“.

9. Člen 34a zakona o azilu je naslovljen „Odredba o odstranitvi“. Ta člen določa (odlomki):

„(1) Če je treba tujca odstraniti v varno tretjo državo (člen 26a) ali v državo, odgovorno za izvedbo azilnega postopka (člen 29(1), točka 1), urad odredi odstranitev v to državo, takoj ko ugotovi, da se ta lahko opravi. […] Predhodno opozorilo in predhodna določitev roka nista potrebna. Če na podlagi prvega ali drugega stavka odstranitve ni mogoče odrediti, urad [zadevni osebi] zagrozi z odstranitvijo v zadevno državo.

(2) Zahteve na podlagi člena 80(5) [Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnih sodiščih)] je treba vložiti v roku enega tedna po njihovi izdaji. Pravočasna zahteva zadrži izvršitev odstranitve do odločitve sodišča.“

2. Zakon o upravnih sodiščih

10. Člen 80(4) in (5) zakona o upravnih sodiščih določa:

„(4) Organ, ki je izdal upravni akt, ali organ, ki odloča o ugovoru, lahko v primerih iz odstavka 2 odloži izvršitev, če z zveznim zakonom ni določeno drugače. […]

(5) Sodišče, ki odloča o glavni stvari, lahko na zahtevo odloči, da se izvršitev v celoti ali delno odložil. […]“

III. Dejansko stanje sporov o glavni stvari, postopka v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Zadeva C-245/21

11. Osebi MA in PB sta novembra 2019 v Nemčiji vložili prošnji za azil. Ker je bilo s poizvedovanjem v sistemu Eurodac ugotovljeno, da sta na italijansko ozemlje vstopili nezakonito in da sta bili v tej državi članici registrirani kot prosilca za mednarodno zaščito, je urad 19. novembra 2019 od italijanskih organov zahteval, naj na podlagi Uredbe Dublin III sprejmejo osebi MA in PB. Italijanski organi na to zahtevo za sprejem niso odgovorili.

12. Urad je z odločbo z dne 22. januarja 2020 prošnji za azil oseb MA in PB zavrgel kot nedopustni, ugotovil, da ni razlogov, ki bi nasprotovali njuni odstranitvi, odredil njuno odstranitev v Italijo in jima izrekel prepoved vstopa in prebivanja.

13. Osebi MA in PB sta 1. februarja 2020 pri pristojnem upravnem sodišču vložili tožbo zoper to odločbo urada. Oseba PB je ob tej tožbi vložila tudi predlog za odlog izvršitve odločitve o predaji. Ta predlog je bil 11. februarja 2020 zavrnjen.

14. Urad je v dopisu z dne 8. aprila 2020 do nadaljnjega odložil izvršitev odredb o odstranitvi na podlagi člena 80(4) zakona o upravnih sodiščih in člena 27(4) Uredbe Dublin III, ker zaradi razvoja pandemije covida-19 opravljanje predaj ni mogoče.

15. Upravno sodišče je s sodbo z dne 14. avgusta 2020 odločbo urada odpravilo. Ta sodba je temeljila na ugotovitvi, da je bila, če je bila Republika Italija odgovorna za obravnavanje prošenj za azil oseb MA in PB, ta odgovornost prenesena na Zvezno republiko Nemčijo zaradi izteka roka za predajo iz člena 29(1) Uredbe Dublin III, ker tek tega roka z odločbo o odlogu urada z dne 8. aprila 2020 ni bil prekinjen.

16. Zvezna republika Nemčija je pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) neposredno vložila revizijo zoper to sodbo z dne 14. avgusta 2020.

B. Zadeva C-248/21

17. Oseba LE je avgusta 2019 v Nemčiji vložila prošnjo za azil. Ker je bilo s poizvedovanjem v sistemu Eurodac ugotovljeno, da je 7. junija 2017 vložila prošnjo za mednarodno zaščito v Italiji, je urad od italijanskih organov zahteval, naj osebo LE na podlagi Uredbe Dublin III ponovno sprejmejo. Italijanski organi so tej zahtevi za ponovni sprejem ugodili.

18. Urad je prošnjo za azil osebe LE zavrgel kot nedopustno, ugotovil, da ni razlogov, ki bi nasprotovali njeni odstranitvi, odredil njeno odstranitev v Italijo in ji izrekel prepoved vstopa in prebivanja.

19. Oseba LE je 11. septembra 2019 pri pristojnem upravnem sodišču vložila tožbo zoper to odločbo urada. Ob tej tožbi je vložila tudi predlog za odlog izvršitve odločitve o predaji. Ta predlog je bil zavrnjen z odločbo z dne 1. oktobra 2019.

20. Italijanski organi so v dopisu z dne 24. februarja 2020 nemške organe obvestili, da se zaradi pandemije covida-19 predaje v Italijo in iz nje na podlagi Uredbe Dublin III ne bodo več opravljale.

21. Urad je v dopisu z dne 25. marca 2020 do nadaljnjega odložil izvršitev odredbe o odstranitvi na podlagi člena 80(4) zakona o upravnih sodiščih in člena 27(4) Uredbe Dublin III, ker zaradi razvoja pandemije covida-19 opravljanje predaj ni bilo mogoče.

22. Potem ko je 4. maja 2020 zavrnilo drugi predlog za odlog izvršitve odločitve o predaji, je upravno sodišče, ki mu je bila zadeva predložena, s sodbo z dne 10. junija 2020 odpravilo odločbo urada. Ta sodba je temeljila na podobnih razlogih kot sodba, navedena v točki 15 teh sklepnih predlogov.

23. Zvezna republika Nemčija je pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) neposredno vložila revizijo zoper to sodbo.

C. Ugotovitve, skupne obema zadevama

24. Predložitveno sodišče meni, da je treba tožbama, vloženima pri njem, ugoditi, če se ugotovi, da odlog izvršitve odredbe o odstranitvi, obrazložen z dejansko nemožnostjo predaje zaradi pandemije covida-19, spada na področje uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III in zato lahko povzroči prekinitev roka za predajo iz člena 29(1) te uredbe.

25. Meni, da če se s členom 27(4) Uredbe Dublin III zahteva, da je odlog izvršitve odločitve o predaji, ki ga predvideva, povezan z vložitvijo pritožbe, bi bila lahko glede na okoliščine predvidena njegova uporaba v položaju, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari, ker o pritožbi zoper odločitev o predaji še ni bilo odločeno in ker lahko po nemškem pravu nemožnost izvršitve odstranitve vzbuja dvom o zakonitosti te odločitve. Vendar naj bi bilo treba upoštevati cilje te uredbe ter interese zadevnih oseb in zadevne države članice, katerih ravnovesje bi bilo treba zagotoviti v trenutnih zdravstvenih razmerah.

26. V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali to, da upravni organ, medtem ko pred sodiščem poteka postopek s pritožbo, odloči, da z možnostjo preklica odloži izvršitev odločitve o predaji le zaradi dejanske (začasne) nemožnosti opravljanja predaj, ki jo je povzročila pandemija covida-19, spada na področje uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali se zaradi take odločitve o odlogu prekine rok za predajo iz člena 29(1) Uredbe Dublin III?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali to velja tudi, kadar je sodišče pred izbruhom pandemije covida-19 zavrnilo zahtevo prosilca za mednarodno zaščito, naj se izvršitev odločitve o predaji na podlagi člena 27(3)(c) Uredbe Dublin III odloži do zaključka postopka s pritožbo?“

IV. Postopek pred Sodiščem

27. Predložitveni odločbi v zadevah C-245/21 in C-248/21 z dne 26. januarja 2021 sta v sodno tajništvo Sodišča prispeli 19. aprila 2021 oziroma 21. aprila 2021. Ti zadevi sta bili z odločbo predsednika Sodišča z dne 7. junija 2021 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

28. Poleg tega je predložitveno sodišče Sodišču predlagalo, naj ta predloga za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105(1) Poslovnika Sodišča. Predsednik Sodišča je 7. junija 2021 po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odločil, da ta predlog zavrne.

29. Nemška in švicarska vlada ter Evropska komisija so vložile pisna stališča v roku, določenem v členu 23 Statuta Sodišča Evropske unije.

30. Zastopniki *ad litem* oseb MA in PB, nemške vlade in Komisije so stališča predstavili na obravnavi 9. marca 2022.

V. Pravna analiza

A. Uvodne opombe

1. Značilnosti skupnega evropskega azilnega sistema

31. Pravica do azila je bistveni element mednarodnega prava. S to pravico, ki je bila prvič priznana leta 1951 v Konvenciji o statusu beguncev, podpisani v Ženevi 28. julija 1951,[3] se podeljuje mednarodna zaščita osebam, ki bežijo pred preganjanjem v svoji državi. Na ravni Unije je oblikovanje območja prostega gibanja z odprtimi notranjimi mejami spodbudilo harmonizacijo azilnih postopkov. Evropski svet je v sklepih vrha v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 potrdil pomen, ki ga Unija in njene države članice pripisujejo absolutnemu spoštovanju pravice prosilca za azil. Dogovorjeno je bilo, da si bodo prizadevale za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo temeljil na popolni in skupni uporabi Ženevske konvencije, ter da bo potrjeno načelo nevračanja in se bo zagotovilo, da nihče ne bo poslan nazaj na področje, kjer je trpel preganjanje. Ta zaveza je potrjena v členu 78(1) PDEU in v členu 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

32. Skupni evropski azilni sistem je zdaj urejen z več pravnimi instrumenti. „Dublinski“ sistem – tako imenovan, ker je bila v tem mestu 15. junija 1990 podpisana Konvencija o določanju države, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil, vloženih v eni od držav članic Evropskih skupnosti[4] – temelji na načelu, da je samo ena država pristojna za prosilca za azil, ta pristojnost pa mora biti določena na podlagi objektivnih meril. Po Amsterdamski pogodbi je začela veljati Uredba (ES) št. 343/2003 (Dublin II)[5], s katero so bili uvedeni roki za postopke in predajo ter načelo varstva enotnosti družine. Z Uredbo Dublin III, ki je bila sprejeta na podlagi Lizbonske pogodbe in velja od 19. julija 2013, so bili v breme države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil,[6] dodani postopkovni zaščitni ukrepi za osebe, ki bi bile lahko predmet predaje. Hitrost pri obravnavanju prošenj za mednarodno zaščito in jamstvo pravice do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitve o predaji sta ključni načeli dublinskega sistema, ki sta upoštevni za presojo teh zadev.

2. Upoštevnost vprašanj za predhodno odločanje za rešitev spora o glavni stvari

33. Pomen vprašanja, ali imajo nacionalni upravni organi možnost odložiti izvršitev odločitve o predaji in prekiniti rok za predajo, se lahko pojasni s posebnostmi medsebojnega delovanja prava Unije in nacionalnega prava, ki jih je treba na kratko predstaviti. V skladu s členom 29(1) Uredbe Dublin III se obdobje za predajo začne, ko druga država članica odobri zahtevo za sprejem. Če pa prosilec vloži pritožbo zoper odločitev o predaji, rok začne teči šele s končno odločitvijo o pritožbi, zaradi česar se odloži začetek obdobja za predajo. Vendar za to velja predhodni pogoj, da ima pritožba odložilni učinek v skladu s členom 27(3) Uredbe Dublin III.

[3] *Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954) (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

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

[5] Uredba Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 6, str. 109).

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

34. V nemškem pravu tožba za odpravo odredbe o odstranitvi na podlagi člena 75(1) zakona o azilu nima odložilnega učinka. Vendar lahko zadevne osebe v roku enega tedna vložijo predlog za odlog izvršitve na podlagi člena 34a(2), drugi pododstavek, prvi stavek, tega zakona. Če predlog za izdajo začasne odredbe ni bil vložen oziroma je bil zavrnjen, začne teči obdobje za predajo; ta ureditev je upravnim organom med pandemijo covida-19 povzročala težave, zlasti pri upoštevanju roka za predajo. V takih okoliščinah so nemški upravni organi uporabili možnost prekinitve roka, tako da so odložili izvršitev odločitve o predaji na podlagi člena 80(4) zakona o upravnih sodiščih. Vendar se s tem postavlja vprašanje, ali je tak pristop združljiv s pravom Unije.

35. Tri vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, so neločljivo povezana, ker je treba drugo in tretje vprašanje preučiti samo, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen. V interesu strukturirane in razumljive analize teh vprašanj za predhodno odločanje se predlaga, da se preučijo skupaj in da se poda jasen odgovor, ki bo sodišču omogočil, da odloči o sporih o glavni stvari. Ta vprašanja se v bistvu nanašajo na možnost nacionalnih upravnih organov, da na podlagi člena 27(4) Uredbe Dublin III odložijo izvršitev odločitve o predaji in prekinejo rok za predajo, uveden s členom 29(1) navedene uredbe.

36. Analiza teh vprašanj zahteva, da se naprej poudari povezava med zgoraj navedenimi določbami [7] in nato preuči, ali je dejanska nemožnost opravljanja take predaje zaradi pandemije covida-19 utemeljen razlog, ki nacionalnim organom omogoča uporabo navedenih določb. [8] To zadnjo točko bom temeljito preučil, ker je v središču obeh zadev, hkrati pa bom upošteval posebne okoliščine vsakega spora o glavni stvari. [9]

B. Povezava med členom 27(4) in členom 29(1) Uredbe Dublin III

1. Razlaga upoštevnih določb z vidika sodne prakse

37. Za priznanje možnosti, da nacionalni upravni organi odložijo izvršitev odločitve o predaji in posledično prekinejo rok za predajo, je treba analizirati povezavo med upoštevnimi določbami.

38. Na podlagi člena 27(4) Uredbe Dublin III „[d]ržave članice lahko določijo, da se lahko pristojni organi po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji […]“. Člen 29(1) te uredbe določa, da se „[p]redaja […] iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico […] izvede v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki poda zahtevo, po posvetu med zadevnima državama članicama, kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odložilni učinek“.

39. Kot je razvidno iz povezane razlage zgoraj navedenih določb, prva težava pri ugotavljanju, kako sta povezani, izhaja iz dejstva, da člen 29(1) Uredbe Dublin III napotuje na odstavek 3, in ne na odstavek 4 člena 27 te uredbe.

7 Glej točko 37 in naslednje teh sklepnih predlogov.

8 Glej točko 47 in naslednje teh sklepnih predlogov.

9 Glej točko 75 in naslednje teh sklepnih predlogov.

40. Vendar ne verjamem, da bi ta neobstoj izrecnega sklicevanja na člen 27(4) Uredbe Dublin III lahko preprečeval razlago, da bi nacionalni upravni organi morali imeti možnost, da prekinejo rok za predajo po odlogu izvršitve zadevne odločitve o predaji. Nasprotno, zdi se mi, da obstajajo argumenti za tezo, da je treba člen 29(1) Uredbe Dublin III razlagati tako, da vključuje tudi odlog, ki ga nacionalni organi odredijo na podlagi člena 27(4) te uredbe.

41. Iz člena 29(1) Uredbe Dublin III izhaja, da rok za izvršitev predaje začne teči šele, ko je prihodnja izvedba predaje načeloma dogovorjena in zagotovljena ter ko je treba urediti samo še podrobnosti te izvedbe. Vendar to ne velja, dokler je izvršitev odločitve o predaji odložena do odločitve o pritožbi ali zaključka ponovnega pregleda.

42. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ni *nobenega objektivnega razloga za razlikovanje* med odlogom izvršitve odločitve o predaji na podlagi člena 27(3) ali na podlagi člena 27(4) Uredbe Dublin III. V obeh primerih je odlog izvršitve povezan s pritožbo, vloženo zoper odločitev o predaji, zadevne države članice pa imajo enake praktične težave pri organizaciji predaje. Zato bi morale v obeh primerih imeti na voljo enak šestmesečni rok, ki bi ga lahko v celoti izkoristile za ureditev tehničnih podrobnosti izvedbe predaje.

43. Poleg tega je treba ugotoviti, da je Sodišče v okviru pravila, ki se uporablja za roke in je določeno v členu 28(3), tretji pododstavek, Uredbe Dublin III, že odločilo, da čeprav se to pravilo sklicuje samo na odstavek 3 člena 27 Uredbe, in ne na odstavek 4 tega člena v zvezi z začetkom roka, ta rok začne teči šele od trenutka, ko pritožba ali ponovni pregled nima več odložilnega učinka in ko odloga izvršitve odločitve o predaji ni kot v primeru iz člena 27(4) navedene uredbe posebej predlagala zadevna oseba. [10]

44. Sodišče je poudarilo tudi *podobnost izrazov, uporabljenih* v členu 28(3), tretji pododstavek, in členu 29(1), prvi pododstavek, iste uredbe. V zvezi s tem je ugotovilo, da bi se z razlago te določbe, v skladu s katero bi se rok za izvršitev predaje računal od trenutka, ko bi druga država članica odobrila zahtevo za sprejem ali ponovni sprejem, tudi če pristojni organ uporabi možnost iz člena 27(4) Uredbe Dublin III, v praksi močno poseglo v polni učinek navedene določbe. Z njeno uporabo bi se namreč ogrozila izvedba predaje v rokih, določenih v tej uredbi. [11]

45. Na podlagi zgoraj predstavljenih preudarkov menim, da rok iz člena 29(1) in (2) Uredbe Dublin III ne more začeti teči, dokler je z upravno odločbo, sprejeto v skladu s členom 27(4) te uredbe, odložena izvršitev odločitve o predaji do zaključka postopka o pritožbi, ki jo je vložila zadevna oseba.

2. Vmesni predlog

46. Iz navedenega izhaja, da imajo nacionalni upravni organi načeloma možnost, da odložijo izvršitev odločitve o predaji in posledično prekinejo rok za predajo.

[10] Sodba z dne 13. septembra 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, točke od 63 do 73).

[11] Sodba z dne 13. septembra 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, točki 70 in 71).

C. Možnost, da nacionalni upravni organi odložijo izvršitev odločitve o predaji in posledično prekinejo rok za predajo zaradi dejanske nemožnosti, povezane s pandemijo

47. Kot sem navedel že v uvodnih opombah, je vprašanje, ali nacionalni upravni organi imajo to možnost, ker predaje zaradi pandemije covida-19 dejansko ne morejo opraviti, v središču teh zadev.

48. Za odgovor na to vprašanje je treba z metodami razlage, priznanimi v sodni praksi Sodišča, ugotoviti, ali ukrep, kakršen so nemški organi sprejeli v postopkih v glavni stvari, spada na področje uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III.

1. Uporaba metod razlage, priznanih v sodni praksi

49. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz zahteve po enotni uporabi prava Unije izhaja, da če določba prava Unije glede opredelitve posamičnega pojma ne napotuje izrecno na pravo držav članic, je treba ta pojem v celotni Uniji razlagati avtonomno in enotno, ob upoštevanju ne zgolj izrazov iz zadevne določbe, ampak tudi njenega okvira in cilja, ki ga uresničuje ureditev, katere del je.[12]

a) Dobesedna razlaga

50. Iz besedila člena 27(4) Uredbe Dublin III je razvidno, da se ta določba nanaša na upravne odločitve, ki so bile sprejete glede na pritožbo, ki jo je vložila zadevna oseba. V skladu s to določbo lahko namreč pristojni organi držav članic po uradni dolžnosti odločijo, da „bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, *dokler se obravnava* pritožba ali *poteka* ponovni pregled“.[13] S samim besedilom te določbe se torej jasno predpostavlja *obstoj razmerja med pritožbo, ki jo vloži zadevna oseba, in odločitvijo o odlogu, ki jo sprejmejo organi*.

51. V nasprotju s tem, kar v stališču trdi nemška vlada, ta povezava ni omejena na samo časovno ujemanje. Z analizo različnih jezikovnih različic je mogoče člen 27(4) Uredbe Dublin III razlagati tako, da mora biti odločitev o odlogu sprejeta *z namenom zaščititi pravni status* prosilca za azil med celotnim trajanjem postopka s pritožbo ali postopka ponovnega pregleda.[14] Ta ugotovitev je potrjena tudi z drugimi metodami razlage.

b) Sistematična razlaga

52. Sistematični položaj člena 27(4) Uredbe Dublin III potrjuje, da se ta določba lahko nanaša samo na upravne odločitve o odlogu izvršitve, ki so *povezane s pritožbo*, ki jo vloži zadevna oseba. Kot izhaja iz naslova („Pravna sredstva“) in iz odstavka 1 člena 27 te uredbe, se navedeni člen nanaša na pravna sredstva, ki jih vloži zadevna oseba. Zato se člen 27(4) navedene uredbe *lahko nanaša samo na upravne odločitve, sprejete v zvezi s takim pravnim sredstvom*.

[12] Sodba z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, točka 55).

[13] Moj poudarek.

[14] Glej špansko („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión“); dansko („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger“); nemško („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen“); estonsko („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni“); angleško („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review“); italijansko („sospendere […] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione“); nizozemsko („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar“) in portugalsko jezikovno različico („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão“).

53. Mesto te določbe v sistematiki Uredbe Dublin III v širšem smislu govori tudi v prid nujnosti take povezave. Zlasti s tem, da ta določba spada v oddelek IV („Postopkovni zaščitni ukrepi“), je mogoče poudariti zakonodajni cilj, določen v uvodni izjavi 19 te uredbe, ki je zagotoviti učinkovito zaščito pravic zadevnih oseb, tako da se zlasti v skladu s členom 47 Listine vzpostavijo pravni zaščitni ukrepi in pravica do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico.

c) Teleološka razlaga

1) Preudarki v zvezi s ciljem zagotoviti učinkovito sodno varstvo

54. Pri teleološki razlagi je treba spomniti, da je tudi Sodišče poudarilo pomen odloga izvršitve odločitve o predaji, ki ga zadevna oseba predlaga pred sodiščem v okviru uporabe člena 27, od (3) do (6), Uredbe Dublin III. Sodišče je v sodni praksi namreč ugotovilo, da je zakonodajalec Unije odločil, da prosilce za azil vključi v ta postopek, tako da je države članice zavezal, da jim zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper morebitno odločitev o predaji, sprejeto ob koncu postopka.[15]

55. Iz razlogov, predstavljenih v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, sem prepričan, da možnosti, ki je nacionalnim upravnim organom podeljena na podlagi člena 27(4) Uredbe Dublin III, da po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, *ni mogoče ločiti od njene funkcije, ki je zagotoviti učinkovito sodno varstvo* zadevni osebi.

56. Zato menim, da bi preširoka razlaga člena 27(4) Uredbe Dublin III, ki bi nacionalnim upravnim organom omogočala, da odložijo izvršitev odločitve o predaji ne glede na pravno sredstvo, ki ga je vložila zadevna oseba, neizogibno povzročila, da bi lahko predajo zadevne osebe v odgovorno državo članico odložili iz katerega koli razloga, ne da bi to imelo posledice za prenos odgovornosti za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito med državami članicami.

57. Zdi pa se mi, da bi bil tak položaj prav v nasprotju s ciljem, ki se uresničuje z Uredbo Dublin III in ki je določiti metodo, ki bi omogočala hitro določitev odgovorne države članice, ne da bi to ogrozilo cilj hitrosti pri obravnavanju prošenj za azil, omenjen v uvodni izjavi 5 te uredbe. Prosilec za azil bi bil namreč prepuščen volji nacionalnih upravnih organov, saj bi ti lahko podaljšali čas čakanja, medtem ko bi se ta čas lahko učinkoviteje uporabil za obravnavo njegove prošnje za azil.

58. Poleg tega se mi zdi, da je podaljšanje šestmesečnega roka, določenega za izvedbo predaje, *mogoče upravičiti le z interesom zadevne osebe po pojasnilu sodnega organa o zakonitosti odločitve o predaji*, in ne s kakršnim koli interesom upravnih organov za odlog izvršitve odločitve. Ugotoviti je treba namreč, da je Sodišče večkrat poudarilo, da „zakonodajalec Unije ni želel ogroziti sodnega varstva prosilcev za azil zaradi zahteve po hitri obravnavi prošenj za azil“.[16] Iz tega sledi, da Sodišče nacionalnim upravnim organom pri izvajanju njihovih pooblastil nikoli ni nameravalo dati neomejene diskrecijske pravice. To zlasti velja za možnost, podeljeno s členom 27(4) Uredbe Dublin III, ki do neke meje omejuje široko diskrecijsko pravico, ki jo omogoča nacionalna zakonodaja, kot navaja predložitveno sodišče samo.

[15] Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točke od 50 do 52).

[16] Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 57).

59. Zato menim, da razlaga te določbe, ki bi nacionalnim upravnim organom omogočala, da po svoji volji prekinejo rok za predajo zaradi kakršne koli praktične težave, na katero bi naleteli v okviru svoje dejavnosti, ne bi bila skladna s sistemom, vzpostavljenim z Uredbo Dublin III.

2) Preudarki v zvezi z obveznostjo nositi tveganje morebitne dejanske nemožnosti predaje

60. V tem okviru je treba spomniti, da je podobne primere zakonodajalec Unije že urejal oziroma so bili priznani v sodni praksi Sodišča ter da je bilo v teh primerih izrecno določeno, da se mora odgovornost za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito prenesti na državo članico, ki daje zahtevo. Za namene te analize se mi zdi primerno omeniti dva primera, v katerih je dejanska nemožnost predaje prosilca za azil povzročila prav tak prenos odgovornosti.

61. Na eni strani je primer, na katerega se nanaša člen 3(2) Uredbe Dublin III, ki določa, da država članica, ki izvede postopek določanja države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, sama postane odgovorna država članica, če predaja ni mogoča zaradi „*sistemskih pomanjkljivosti* v zvezi z azilnim postopkom in pogojev za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja“ v državi članici, ki je bila prvotno določena za odgovorno, in če ne more biti za odgovorno določena nobena druga država članica. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je s to določbo kodificirana sodna praksa Sodišča, kot je določena v zadevah N. S. in drugi [17].

62. Na drugi strani moram poudariti, da je Sodišče v sodbi, izdani v zadevi C. K. in drugi, odločilo, da če *zdravstveno stanje* zadevnega prosilca za azil državi članici, ki je podala zahtevo, ne omogoča, da tega prosilca preda pred iztekom šestmesečnega roka iz člena 29(1) Uredbe Dublin III, je odgovorna država članica razbremenjena obveznosti, da sprejme zadevno osebo, in odgovornost se tako v skladu z odstavkom 2 tega člena prenese na prvo državo članico. [18]

63. Ta primera razkrivata jasen namen zakonodajalca Unije, da državi članici, ki daje zahtevo, naloži obveznost, da *nosi morebitno tveganje dejanske nemožnosti predaje* prosilca za azil v državo članico, ki je načeloma odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. [19] Kot sem že navedel v teh sklepnih predlogih, [20] tako tveganje ne bi smelo imeti neugodnega učinka na pravico zadevne osebe, da se njena prošnja za azil obravnava z vso zahtevano hitrostjo.

64. Prekinitev roka, verjetno *sine die*, ki bi jo država članica, ki daje zahtevo, določila ob najmanjši težavi pri izvršitvi odločitve o predaji, pa bi šla prav v neugodno smer. Rešitev, ki jo priporoča zakonodajalec Unije za razdelitev tveganja pri upravljanju sistema, vzpostavljenega z Uredbo Dublin III, naj bi bila prezrta, če bi država članica imela možnost osvoboditi se svojih obveznosti s tem, da bi preprečila prenos odgovornosti na podlagi člena 29(2) te uredbe.

65. Preudarki, ki sem jih navedel, še toliko bolj veljajo v primeru, kakršen je ta v sporih o glavni stvari, in sicer ko gre za svetovno zdravstveno krizo, ki je kot *primer višje sile* ni mogoče pripisati niti prosilcu za azil niti državi članici, ki je načeloma odgovorna za obravnavanje prošnje za

17 Sodba z dne 21. decembra 2011 (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865).

18 Glej sodbo z dne 16. februarja 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 89).

19 Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF“, *Legal Tribune Online*, z dne 9. aprila 2020; ta avtor meni, da so bili razlogi za nemožnost predaje, zaradi katerih se je podaljšal rok, izčrpno urejeni v členu 29(2) Uredbe Dublin III. Konkretneje gre za primere, ko je prosilec za azil v zaporu ali na begu. V vseh drugih primerih država članica, ki ne more spoštovati roka, nosi tveganje morebitne dejanske nemožnosti predaje in pravica prosilca za azil do hitrega obravnavanja njegove prošnje za zaščito prevlada.

20 Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

mednarodno zaščito. Glede na zgoraj predstavljene preudarke se s sistemom, vzpostavljenim z Uredbo Dublin III, zahteva, da je država članica, ki je odredila odstranitev prosilca za azil, tista, ki nosi tveganje morebitne dejanske nemožnosti izvedbe navedene predaje.

66. Ta položaj namreč ni bistveno drugačen od drugih položajev, ki se štejejo za primere višje sile in bi lahko onemogočili tak postopek predaje, kot so nenadna bolezen zadevne osebe, nepričakovana tehnična okvara letala, s katerim naj bi bil opravljen let za predajo, ali nenadna sprememba vremena, ki bi onemogočila prevoz.[21] V skladu z načelom enakega obravnavanja se ti zelo primerljivi položaji ne bi smeli obravnavati različno.[22]

67. Poleg tega se mi zdi nujno opozoriti na dejstvo, da Komisija v svojih smernicah za izvajanje zadevnih določb EU na področju azila in vračanja ter za preselitve, sprejetih zaradi pandemije covida-19,[23] izrecno priznava težave, s katerimi se v takih okoliščinah spopadajo države članice. Ob tem je treba vseeno ugotoviti, da Komisija poudarja nujnost, da se „glede na spreminjajoče se okoliščine *takoj, ko je to praktično izvedljivo, nadaljujejo predaje*“ (moj poudarek).

68. Navedba Komisije v zgoraj navedenem dokumentu, da „[k]adar se predaja v odgovorno državo članico ne opravi v ustreznem roku, se odgovornost *prenese na državo članico, ki je zahtevala predajo* v skladu s členom 29(2) [Uredbe Dublin III]“, se mi zdi posebej upoštevna za preučitev teh zadev. To trditev je treba namreč razlagati v povezavi s presojo v istem odstavku, v skladu s katero „*[n]obena določba uredbe ne dovoljuje odstopanja od tega pravila* v razmerah, nastalih zaradi pandemije covida-19“ (moj poudarek). Ta presoja se mi zdi pravilna in poleg tega potrjuje razlago, upoštevano v teh sklepnih predlogih.[24]

3) Preudarki v zvezi s pravno varnostjo v okviru upravljanja skupnega evropskega azilnega sistema

69. Poleg tega se mi zdi v tem okviru primerno omeniti še dva primera začasne dejanske nemožnosti, ki ju je zakonodajalec Unije že uredil in v katerih člen 29(2) Uredbe Dublin III ne določa prekinitve roka *sine die*, ampak podaljšanje roka za predajo na največ eno leto, če predaja ni bila možna, ker je zadevna oseba v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če zadevna oseba pobegne. Ta primera kažeta, da je cilj zakonodajalca Unije *določiti jasne roke v interesu pravne varnosti* s tem, da se omogoči, da so postopki skupnega evropskega azilnega sistema dovolj predvidljivi za vse države članice.

70. Ta primera, ki sta bila predmet posebne ureditve, potrjujeta ugotovitev, da se glede na presojo zakonodajalca Unije odstopanje od cilja hitrosti lahko dopušča samo izjemoma, in to iz nekaterih razlogov, ki se štejejo za upravičene. Med temi razlogi je ravnanje (zaporna kazen ali beg), ki se lahko pripiše prosilcu za azil. Drugi razlog je potreba, da se mu *zagotovi učinkovito sodno varstvo*, kot izhaja iz povezave med členom 27(3) in (4) na eni strani ter členom 29(1) Uredbe Dublin III na drugi. Povedano drugače, cilj hitrosti mora dati prednost drugim interesom, ki jih ščiti

[21] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, št. 7, 1/2020, str. 232; ta avtor meni, da dejstvo, da država članica zaradi pandemije ne more sprejeti oseb, pomeni primer višje sile.

[22] Sodba z dne 15. aprila 2010, Gualtieri/Komisija (C-485/08 P, EU:C:2010:188, točka 70).

[23] Sporočilo Komisije „COVID-19: Smernice za izvajanje zadevnih določb EU na področju azila in vračanja ter za preselitve“ (2020/C 126/02), (UL 2020, C 126, str. 12).

[24] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, št. 9, 1/2020, str. 319; ta avtor meni, da zdravstvene razmere ne upravičujejo prekinitve rokov za predajo, kot so določeni v Uredbi Dublin III. Avtor se je opredelil tudi proti uporabi po analogiji, ker po njegovem mnenju ni nobene pravne praznine. Smernice Komisije razlaga tako, da zgoraj navedeni roki niso odvisni od dobre volje držav članic ali prepuščeni njihovi prosti presoji.

zakonodajalec. Nasprotno pa bo morala v okoliščinah, ki jih ni mogoče pripisati prosilcu za azil ali ki niso povezane s sodnim varstvom tega prosilca, država članica, ki daje zahtevo, prevzeti tveganje, da predaje morda ne bo možno opraviti ali da jo bo vsaj težko organizirati.[25]

71. Zato se mi zdi, da so preudarki, ki jih je izrazilo predložitveno sodišče in v katerih predpostavlja obstoj „nenačrtovane pravne praznine“, zaradi katere se člen 27(4) Uredbe Dublin III uporablja po analogiji in zaradi katere se rok za predajo iz člena 29(1) te uredbe prekine, neutemeljeni. Nasprotno, primeri, navedeni v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, govorijo v prid razlagi, ki je ugodna *za prenos odgovornosti na državo članico, ki daje zahtevo, če se predaja ne opravi v šestih mesecih*, v skladu s členom 29(2) navedene uredbe.

72. Zato se mi poraja enak dvom, kot ga je švicarska vlada izrazila v zvezi s preširoko razlago področja uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III. Zlasti menim, da bi to, da se nacionalnim upravnim organom omogoči, da odložijo izvršitev odločitve o predaji „do nadaljnjega“ (v nemščini „bis auf Weiteres“) in torej vsaj trenutno za nedoločen čas, *škodilo pravni varnosti*, ker države, ki sodelujejo v dublinskem sistemu, ne bi mogle več zaupati trdnim rokom.

73. Druge negotovosti naj bi poleg tega izhajale iz dejstva, da bi se v okviru razlage, kakršna je ta, ki jo predlaga predložitveno sodišče, države, ki sodelujejo v dublinskem sistemu, odslej lahko sklicevale na dejanske ovire za predajo, kar bi vsakič prekinilo rok za predajo, ki bi znova začel teči šele, ko bi znova obstajala možnost za predajo. Vendar se bojim, da taka razlaga vodi v precejšnje težave glede pristojnosti med zadevnimi državami članicami. Pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema bi bilo zato *bistveno ogroženo*.

2. Vmesni predlog

74. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da je treba člen 27(4) Uredbe Dublin III razlagati tako, da zajema odločitve o odlogu izvršitve, ki jih nacionalni upravni organi sprejmejo, ker naj bi obstajal *dvom o zakonitosti odločitve o predaji, izražen v okviru pravnega sredstva, ki ga vloži zadevna oseba*. Nasprotno pa ta določba ne zajema odločitev nacionalnih upravnih organov, ki se sprejmejo iz drugih razlogov, zlasti zaradi interesa teh organov, da se izvršitev odločitve odloži, da bi se preprečil prenos odgovornosti na državo, ki daje zahtevo.

D. Razlogi, na katere se sklicujejo nemški upravni organi, ki so odredili odlog izvršitve odločitve o predaji tožečih strank v postopkih v glavni stvari

1. Domnevna dejanska nemožnost izvršitve, zaradi katere je lahko odločitev o predaji nezakonita

75. Dalje se postavlja vprašanje, ali domnevna nemožnost izvedbe predaje prosilca za azil zaradi pandemije covida-19 v okoliščinah, ki jih je opisalo predložitveno sodišče, pomeni utemeljen razlog, ki nacionalnim organom omogoča, da se sklicujejo na navedene določbe. Za odgovor na to vprašanje je treba preučiti, ali odločitev, ki so jo nemški upravni organi sprejeli v postopkih v glavni stvari, spada na področje uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III, kot je opredeljeno v točki 74 teh sklepnih predlogov.

[25] Glej v tem smislu Lehnert, M./Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, zvezek 39, št.18, 2020, str. 1310.

76. Kot je bilo pojasnjeno v prejšnjih točkah, je v okviru preučitve obsega področja uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III odločilno, ali je bil dvom o zakonitosti odločitve o predaji, ki izhaja iz nemožnosti izvedbe predaje zaradi pandemije covida-19, *izražen v okviru pravnega sredstva*, ki ga je vložila zadevna oseba.

77. Glede na informacije, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, naj bi bil odlog izvršitve, ki so ga odredili nemški organi, povezan s pravnim varstvom v primerih, v katerih predaja začasno ni mogoča, ker je odstranitev mogoče odrediti le, takoj ko se ugotovi, da se to lahko opravi. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da če odstranitev ni mogoča, v skladu z nemškim pravom obstaja dvom o zakonitosti odredbe o odstranitvi. To trditev je mogoče razumeti tako, da se je urad s tem odlogom poskušal *izogniti dolžnosti izvršitve nezakonite upravne odločbe*.

78. Na podlagi preučitve dejanskega stanja v sporih o glavni stvari vseeno menim, da bi se nemški upravni organi v resnici lahko odločili, da odložijo izvedbo predaje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari iz razlogov, ki niso navedeni v členu 27(4) Uredbe Dublin III. Na podlagi nekaterih indicev je namreč mogoče predpostavljati, da so navedeni upravni organi sprejeli ukrep, ki ne spada na stvarno področje uporabe te določbe. Svoje stališče bom najprej predstavil v analizi, s katero bom ugotavljal *omejitve, ki jih pravo Unije določa za diskrecijsko pravico držav članic pri uporabi te določbe*. Nato bom navedel elemente, ki po mojem mnenju vzbujajo dvom o njeni pravilni uporabi.

2. Zahteva po „pritožbi“ ali „ponovnem pregledu“, ki se obravnava pred nacionalnim upravnim „sodiščem“

79. Takoj je treba poudariti, da člen 27(4) Uredbe Dublin III nedvoumno določa, da „se lahko pristojni organi po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, *dokler se obravnava pritožba ali poteka ponovni pregled*“ (moj poudarek). Kot je bilo že navedeno v teh sklepnih predlogih,[26] ta določba nacionalnim upravnim organom omogoča, da upoštevajo cilj zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva prosilcu za azil.

80. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da upravni organi, kot izhaja, prvič, iz terminologije, uporabljene v navedeni določbi, in drugič, iz povezane razlage z odstavkom 1 („pred sodiščem“), ne morejo sami odločiti o taki „pritožbi“ ali takem „ponovnem pregledu“ in da to lahko stori samo pristojno sodišče, ki odloča o sporu. Povedano drugače, upravni organi lahko po uradni dolžnosti odredijo *odlog*, ne morejo pa začeti samega *sodnega nadzora*, za katerega je tak ukrep sprejet.

81. Odloga izvršitve odločitve o predaji s strani nacionalnih upravnih organov, ne da bi pred sodiščem potekal spor, torej ni mogoče šteti za ukrep, zajet z zgoraj navedeno pravno podlago, ker ne bi bil sprejet, „dokler se obravnava pritožba ali poteka ponovni pregled“. Zato tak odlog izvršitve odločitve o predaji ne more povzročiti prekinitve roka za predajo na podlagi člena 29(1) Uredbe Dublin III. Enako velja za odločitev o odlogu, ki se sprejme pozneje, to je po tem, ko je pristojno sodišče izreklo pravnomočno sodbo.

82. Ko je bila nemška vlada na obravnavi vprašana o upravni praksi zadevnega urada, je zagotovila, da izvršitev odločitev v zvezi s prosilci za azil ni bila odložena za vse, ampak *samo za tiste, ki so vložili pritožbo pri nacionalnih upravnih sodiščih*. To sicer velja za tožeče stranke

[26] Glej točko 55 teh sklepnih predlogov.

v postopkih v glavni stvari. Zato je treba v tej fazi upoštevati analizo, da je bil bistveni pogoj za uporabo člena 27(4) Uredbe Dublin III, povezan z obstojem pritožbe, ki se še obravnava, v obravnavani zadevi izpolnjen.

3. Odlog izvršitve odločitve o predaji „do nadaljnjega“ presega omejitve, ki jih določa pravo Unije

83. Čeprav se Uredba Dublin III v državah članicah neposredno uporablja, ostaja dejstvo, da več njenih določb zahteva ureditev v nacionalnem pravu, da se lahko učinkovito izvajajo. To zlasti velja za nacionalna postopkovna pravila, ki jih je treba razlagati skladno z besedilom in ciljem prava Unije. Kot izhaja iz razlage, opravljene v teh sklepnih predlogih,[27] člen 27(4) Uredbe Dublin III zahteva, da obstaja neločljiva povezava med pritožbo, ki se pri sodišču vloži zoper odločitev o predaji, in odložilnim učinkom, ki ga določijo upravni organi. Izraz *„dokler se obravnava* pritožba“ (moj poudarek) kaže, da mora odločitev o odlogu izvršitve odločitve o predaji *ostati veljavna do konca sodnega postopka, ki poteka*.

84. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je urad odložil izvršitev odredb o odstranitvi „do nadaljnjega“ na podlagi člena 80(4) zakona o upravnih sodiščih. To pomeni, da je treba predvideti, da bo zadevna odločitev o predaji izvršena takoj, ko bo urad menil, da je to primerno. Izraz „do nadaljnjega“ s pomenskega vidika vključuje priznavanje *široke diskrecijske pravice*, ki po mojem mnenju precej presega svobodo, ki je s členom 27(4) Uredbe Dublin III podeljena nacionalnim upravnim organom.

85. V nasprotju s tem, kar določa ta določba, se z odlogom na podlagi člena 80(4) zakona o upravnih sodiščih namreč nikakor ne zahteva, da je bila pri sodišču vložena „pritožba“ ali predlog za „ponovni pregled“. Poleg tega izraz „do nadaljnjega“ pomeni, da se odlog izvršitve upravnega akta odredi ob upoštevanju poznejše odločitve, *o kateri bodo diskrecijsko odločili upravni organi*.[28]

86. Brez natančnih informacij je logično predpostavljati, da ta diskrecijska pravica, ki jo v obravnavani zadevi zahtevajo upravni organi, vključuje tudi možnost *določiti trajanje odloga*, medtem ko člen 27(4) Uredbe Dublin III omogoča tak odlog samo, dokler *„se obravnava* pritožba ali *poteka* ponovni pregled“ (moj poudarek), to je med *trajanjem spora*, s čimer se zagotavlja, da prosilec za azil ne bo odstranjen do meje, dokler sodišče, ki mu je bila zadeva predložena, ne bo odločilo o zakonitosti odločitve o predaji. Diskrecijska pravica, ki jo je zakonodajalec Unije podelil nacionalnim upravnim organom, ima torej *določen cilj* in je načeloma *časovno omejena*. Ti vidiki potrjujejo mojo idejo, da obstajajo temeljne razlike med pristopom, ki ga je uporabil urad, in zakonodajnim okvirom, ki ga določa pravo Unije.

87. Konkretneje, ni mogoče izključiti, da so razlog za odlog izvršitve odločitev o predaji lastni interesi upravnih organov in zlasti *interes, da se prepreči prenos odgovornosti* na državo članico, ki daje zahtevo, to je v teh zadevah na Zvezno republiko Nemčijo, v skladu s členom 29(1) Uredbe Dublin III, ker so upravni organi navedene države članice imeli težave pri pravočasnem

[27] Glej točke od 47 do 74 teh sklepnih predlogov.

[28] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, št. 9, 1/2020, str. 318. Ta avtor priznava, da v pandemičnih razmerah lahko obstaja dvom o zakonitosti odločitve o predaji. Vendar meni, da namen odloga izvršitve na podlagi člena 80(4) zakona o upravnih sodiščih v resnici ni zagotoviti sodni nadzor, ampak upravnim organom omogočiti, da začnejo znova opravljati predaje po preklicu odločitve o odlogu izvršitve, takoj ko bodo prenehale praktične težave, povezane s pandemijo.

opravljanju predaj med zdravstveno krizo.[29] Prekinitev šestmesečnega roka na podlagi člena 29(1) Uredbe Dublin III naj bi upravnim organom omogočila, da so imeli „dodaten čas“ za izvedbo predaj.

88. Zdi se mi, da to predpostavko vsaj delno potrjujejo pojasnila tožečih strank iz postopkov v glavni stvari, ki so se na obravnavi sklicevale na organizacijske izzive, pred katere so bili postavljeni nemški organi. Vendar bi bila uporaba člena 27(4) Uredbe Dublin III, obrazložena s takimi preudarki, v nasprotju s ciljem hitrosti pri obravnavanju prošenj za azil, navedenim v uvodni izjavi 5 te uredbe.[30] Z odlogom izvršitve odločitve o predaji za *nedoločen čas* se namreč po nepotrebnem podaljša čas čakanja zadevne osebe, čeprav bi se ta čas lahko uporabil za obravnavo njene prošnje za azil.

89. Kot je na obravnavi pravilno poudarila Komisija, se zdi nesprejemljivo, da se oseba, ki zaprosi za mednarodno zaščito, ohranja v položaju pravne negotovosti v dolgem časovnem obdobju. Poleg tega je treba upoštevati, da ker konca svetovne pandemije, kot je pandemija covida-19, ni mogoče predvideti z zadostno gotovostjo, bi pristop, ki ga je uporabil urad, v praksi pomenil odlog *sine die*, kar bi paraliziralo skupni evropski azilni sistem. Očitno pa je, da tak rezultat absolutno ni zaželen. Tak pristop bi posegal v pravno varnost in ogrozil pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema.[31]

4. Glavni cilj odloga izvršitve odločitve o predaji ne more biti izognitev odgovornosti države, ki daje zahtevo

90. Kar posebej zadeva konkretne razloge, zaradi katerih naj bi urad odložil izvršitev odločitev o predaji, ugotavljam, da je argumentacija, ki sta jo navedla nemška vlada in predložitveno sodišče, da bi poudarila *prevlado interesa države članice, ki namerava opraviti predajo, nad interesom prosilca za azil*, v določeni meri v nasprotju z razlogovanjem, ki ga je prav tako predstavila navedena vlada in v skladu s katerim je bila zgoraj navedena odločitev o odlogu izvršitve sprejeta v interesu zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva prosilca za azil. Ta neskladnost argumentacije vzbuja dvom o resničnih razlogih za pristop, ki ga je sprejel urad.

91. Nazadnje je treba dodatno ugotoviti, da iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila odločitev urada, da odloži izvršitev odločitve o predaji, sprejeta šele, ko je nemško sodišče zavrnilo predlog za izdajo začasne odredbe, ki so ga vložile tožeče stranke, da bi njihova pritožba imela odložilni učinek. Zato se je pristojno sodišče že prej negativno izreklo o nujnosti zagotovitve začasnega sodnega varstva tožečim strankam v postopkih v glavni stvari. Tako je logično predpostavljati, da *so bili razlogi za to sodno odločbo zelo drugačni od razlogov za odločitev*, ki so jo upravni organi *sprejeli pozneje*, to je med zdravstveno krizo.

92. Zdi se mi torej, da odločitev urada, da odloži izvršitev odločitve o predaji, *ni bila sprejeta z namenom počakati do „zaključka“ sodnega postopka*, kot se zahteva v členu 27(4) Uredbe Dublin III, ampak je bila sprejeta na podlagi preudarkov, ki niso povezani s preudarki, na katere se nanaša ta določba, to je s ciljem preprečiti prenos odgovornosti v skladu s členom 29(1) Uredbe Dublin

[29] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, št. 7, 1/2020, str. 232. Ta avtor meni, da nacionalni upravni organ ne more po svoji volji prekiniti roka za predajo. Ta rok je nujen, da se izpolnijo pogoji iz člena 27(4) Uredbe Dublin III, to je zagotoviti sodno varstvo prosilcu za azil. Odlog zgolj z namenom, da se prekine ta rok, bi bil bolj „zloraba pravice“. Avtor meni, da cilj pristopa, ki ga je uporabil urad, ni zagotoviti sodno varstvo.

[30] Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

[31] Glej točko 69 in naslednje teh sklepnih predlogov.

III. V takem primeru bi bil morebiten obstoj spora pred sodiščem samo *naključna okoliščina*.[32] S tega stališča se mi trditev nemške vlade, da so nemški upravni organi nenazadnje „ugodili zahtevi za sodno varstvo tožečih strank v postopkih v glavni stvari“, ne zdi prepričljiva.

93. V teh okoliščinah se postavlja vprašanje, ali ne bi bilo zaradi dejanske nemožnosti izvedbe predaje primerneje preklicati odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z zadevno osebo, in prevzeti odgovornost za obravnavo njene prošnje za mednarodno zaščito na podlagi diskrecijske klavzule iz člena 17(1) Uredbe Dublin III. Opozoriti je treba, da v skladu s členom 67(2) in členom 80 PDEU skupni evropski azilni sistem, katerega del je Uredba Dublin III, temelji na „solidarnosti med državami članicami“ in „pravični delitvi odgovornosti“ med njimi. Kot je razvidno iz uvodne izjave 22 te uredbe, je ta solidarnost „osrednji element“ tega sistema. Predlagani pristop bi bil odraz večje solidarnosti, zlasti do teh držav članic, ki se hkrati spopadajo s posledicami zdravstvene krize in velikimi migracijskimi tokovi.[33]

94. Drži, da ni mogoče izključiti, da je v primerih, v katerih poteka spor pred nacionalnim sodiščem, argument o dejanski nemožnosti izvršitve odločitve o predaji lahko tudi predmet spora, ki poteka pred upravnim sodiščem. Vendar se s tem zahteva, da *nacionalno procesno pravo strankam dovoljuje, da v okviru navedenega spora navajajo ta argument*. V tem primeru bi bilo upravičeno trditi, da je bila odločitev o odlogu izvršitve dejansko sprejeta, *„dokler se obravnava* pritožba ali *poteka* ponovni pregled“ (moj poudarek) v smislu člena 27(4) Uredbe Dublin III. Kot sem že pojasnil v teh sklepnih predlogih,[34] je treba to določbo razlagati tako, da se nanaša na odločitve o odlogu izvršitve, ki jih nacionalni upravni organi sprejmejo zaradi dvoma, izraženega v pritožbi, ki jo je zadevna oseba vložila v zvezi z zakonitostjo odločitve o predaji.

95. Glede tega v zvezi s postopkoma v glavni stvari zadostuje ugotoviti, da ni nobenega indica, da je bila domnevna nezakonitost, ki bi izhajala iz dejanske nemožnosti izvedbe predaje, navedena v pritožbah, ki so ju vložile tožeče stranke v postopkih v glavni stvari. Vsekakor predložitveni odločbi ne vsebujeta nobene natančne informacije o tem. Zato se mi zdi, da celo v tem primeru pogoji za uporabo člena 27(4) Uredbe Dublin III v obravnavani zadevi niso izpolnjeni.

96. Ob tem menim, da mora predložitveno sodišče presoditi dejansko stanje, da bi s potrebno gotovostjo ugotovilo, ali je razlog, ki ga je urad uporabil za odlog izvršitve odločitev o predaji, izhajal *izključno iz tega, da se prepreči prenos odgovornosti* na Zvezno republiko Nemčijo na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III, zaradi težav, ki so jih imeli nemški upravni organi pri pravočasnem opravljanju predaj med zdravstveno krizo ali pri *zagotavljanju učinkovitega sodnega varstva* tožečim strankam v postopkih v glavni stvari.[35] V prvem primeru bi bilo treba izključiti prekinitev roka za predajo.

97. V drugem primeru *bi za možnost prekinitve roka za predajo morali veljati nekateri pogoji*. Konkretneje, urad bi moral imeti pravico sklicevati se na člen 27(4) in člen 29(1) Uredbe Dublin III zaradi začasne dejanske nemožnosti izvedbe predaj zaradi pandemije covida-19, če je bila

[32] Lehnert, M. in Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, zvezek 39, št. 18, 2020, str. 1310 in 1311. Ta avtorja menita, da odločitev o odlogu izvršitve odločitev o predaji ni bila sprejeta *„zaradi* pritožbe“, ampak bolj *„ob* pritožbi“ (moj poudarek). Po mnenju avtorjev v odločitvah o odlogu izvršitve ni mogoče odkriti razloga, povezanega z zadevnimi osebami, ki upravičuje odstopanje od cilja hitrosti.

[33] Glej sodbo z dne 26. julija 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, točka 100).

[34] Glej točko 74 teh sklepnih predlogov.

[35] V tem okviru je treba ugotoviti, da Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) v sodni praksi priznava tveganje „zlorabe pravice“ v okviru uporabe člena 27(4) Uredbe Dublin III, med drugim v primeru, ko bi nemški upravni organi odločitev o odlogu izvršitve predaje sprejeli *zgolj z namenom prekinitve roka*, ker tega roka ne bi bilo mogoče spoštovati zaradi pomanjkljivosti uprave (glej sodbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 8. januarja 2019, BVerwG 1 C 16.18, točka 27).

odločitev o odlogu izvršitve sprejeta zaradi dvoma o zakonitosti odločitve o predaji, izraženega v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji ali ponovnega pregleda odločitve o predaji na predlog zadevne osebe.

5. Vmesni predlog

98. Na podlagi nekaterih indicev je mogoče meniti, da je urad lahko odložil izvršitev odločitev o predaji, da bi se izognil prenosu odgovornosti po izteku šestmesečnega roka iz člena 29(2) Uredbe Dublin III zaradi težav pri pravočasnem opravljanju predaj prosilcev za azil v druge države članice med zdravstveno krizo.

99. Ker *tak razlog sam po sebi ni utemeljen razlog, ki bi utemeljeval prekinitev roka za predajo* na podlagi člena 27(4) in člena 29(1) navedene uredbe, se zdi primerno predložitvenemu sodišču predlagati, naj ugotovi, ali je bila odločitev o odlogu izvršitve sprejeta *predvsem zaradi dvoma o zakonitosti odločitve o predaji*.

100. Vendar je treba pojasniti, da je tak razlog upošteven za uporabo zgoraj navedenih določb samo, če je bil dvom o zakonitosti *izražen pred sodiščem v okviru spora*, in sicer v pritožbi zoper odločitev o predaji zadevne osebe ali v okviru ponovnega pregleda te odločbe.

VI. Predlog

101. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), odgovori:

1. Uprava države članice, ki daje zahtevo, ima pod nekaterimi pogoji možnost odložiti izvršitev odločitve o predaji in posledično prekiniti rok za predajo na podlagi člena 27(4) in člena 29(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva.

2. Uprava države članice, ki daje zahtevo, lahko uveljavlja to možnost, če je bil odlog izvršitve odrejen predvsem zaradi dvoma o zakonitosti odločitve o predaji, izraženega pred nacionalnim sodiščem v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji ali ponovnega pregleda odločitve o predaji na predlog zadevne osebe.

3. Ker interes uprave, da se izogne prenosu odgovornosti na državo članico, ki daje zahtevo, po izteku šestmesečnega roka iz člena 29(2) Uredbe št. 604/2013 zaradi težav pri pravočasnem opravljanju predaj prosilcev za azil v druge države članice med pandemijo covida-19, sam po sebi ni utemeljen razlog, ki bi upravičeval prekinitev roka za predajo, mora predložitveno sodišče ugotoviti razloge, iz katerih je uprava odložila izvršitev zadevnih odločitev o predaji.