Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

26 de julho de 2017*

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro — Chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem obter proteção internacional — Organização da passagem da fronteira pelas autoridades de um Estado-Membro com vista ao trânsito para outro Estado-Membro — Entrada autorizada por derrogação por razões humanitárias — Artigo 2.º, alínea m) — Conceito de "visto" — Artigo 12.º — Emissão de um visto — Artigo 13.º — Passagem irregular de uma fronteira externa»

No processo C-646/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria), por decisão de 14 de dezembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de dezembro de 2016, no processo intentado por

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

sendo intervenientes:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (relator), J. L. da Cruz Vilaça, M. Berger e A. Prechal, presidentes de secção, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 28 de março de 2017,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de K. e Z. Jafari, por R. Frühwirth, Rechtsanwalt,

– em representação do Governo austríaco, por G. Hesse, na qualidade de agente,

* Língua do processo: alemão.

– em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou, na qualidade de agente,

– em representação do Governo francês, por D. Colas, E. Armoët e E. de Moustier, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por L. Cordì e L. D'Ascia, avvocati dello Stato,

– em representação do Governo húngaro, por M. Tátrai e M. Z. Fehér, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo do Reino Unido, por C. Crane, na qualidade de agente, assistida por C. Banner, barrister,

– em representação do Governo suíço, por E. Bichet, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande, G. Wils e M. Žebre, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 8 de junho de 2017,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão tem por objeto a interpretação dos artigos 2.°, 12.° e 13.° do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31, a seguir «Regulamento Dublim III»), e do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (JO 2013, L 182, p. 1) (a seguir «Código das Fronteiras Schengen»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito do exame dos recursos interpostos por Khadija Jafari e Zainab Jafari, nacionais afegãs, das decisões tomadas pelo Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Serviço Federal dos Estrangeiros e do Asilo, Áustria) (a seguir «Serviço Federal») que declararam os seus pedidos de proteção internacional inadmissíveis, ordenaram o seu afastamento e consideraram lícito o seu reenvio para a Croácia.

Quadro jurídico

Convenção de aplicação do Acordo de Schengen

3 O artigo 18.º, n.º 1, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen em 19 de junho de 1990 (JO 2000, L 239, p. 19), conforme alterada pelo Regulamento n.º 610/2013 (a seguir «Convenção de aplicação do Acordo de Schengen»), dispõe:

«Os vistos para uma estada superior a 90 dias (vistos de longa duração) são vistos nacionais emitidos por um dos Estados-Membros segundo a sua própria legislação ou a legislação da União. Estes vistos são emitidos segundo o modelo-tipo de visto instituído pelo [Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho, de 29 de maio de 1995, que estabelece um modelo-tipo de visto (JO 1995, L 164, p. 1)], com a especificação do tipo de visto pela inscrição da letra "D" no cabeçalho. […]»

Diretiva 2001/55/CE

4 O artigo 18.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO 2001, L 212, p. 12), prevê:

«São aplicáveis os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo. O Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado por um beneficiário de proteção temporária nos termos da presente diretiva é o Estado-Membro que aceitou a transferência desse beneficiário para o seu território.»

Código das Fronteiras Schengen

5 O Código das Fronteiras Schengen foi revogado e substituído pelo Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1). O Código das Fronteiras Schengen era, por conseguinte, aplicável à data dos factos no processo principal.

6 Os considerandos 6, 27 e 28 do Código das Fronteiras Schengen tinham a seguinte redação:

«(6) O controlo fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas. O controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros.

[…]

(27) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa […], pelo que o Reino Unido não participa na sua aprovação e não fica a ele vinculado nem sujeito à sua aplicação.

(28) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa […], pelo que a Irlanda não participa na sua aprovação e não fica a ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.»

7 O artigo 4.º deste código, intitulado «Passagem das fronteiras externas», dispunha:

«As fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteira e durante as horas de abertura fixadas. As horas de abertura devem ser indicadas claramente nos pontos de passagem de fronteira que não estejam abertos 24 horas por dia.

[…]

3. Sem prejuízo […] das suas obrigações em matéria de proteção internacional, os Estados-Membros instauram sanções, nos termos do respetivo direito nacional, no caso de passagem não autorizada das fronteiras externas fora dos pontos de passagem de fronteira e das horas de abertura fixadas. […]»

8 Sob a epígrafe «Condições de entrada para os nacionais de países terceiros», o artigo 5.º do referido código previa:

«1. Para uma estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias em qualquer período de 180 dias, o que implica ter em conta o período de 180 dias anterior a cada dia de estada, as condições de entrada para os nacionais de países terceiros são as seguintes:

a) Estar na posse de um documento de viagem válido que autorize o titular a passar a fronteira […]

[…]

b) Estar na posse de um visto válido, se tal for exigido […], exceto se for detentor de um título de residência válido;

c) Justificar o objetivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou estar em condições de obter licitamente esses meios;

d) Não estar indicado no [Sistema de Informação Schengen (SIS)] para efeitos de não admissão;

e) Não ser considerado suscetível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro, e em especial não estar indicado para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros.

[…]

4. Não obstante o n.º 1:

a) Os nacionais de países terceiros que não preencham todas as condições estabelecidas no n.º 1, mas que possuam um título de residência ou um visto de longa duração, são autorizados a entrar no território dos outros Estados-Membros para efeitos de trânsito, a fim de poderem alcançar o território do Estado-Membro que lhes emitiu o título de residência ou o visto de longa duração, exceto se os seus nomes constarem da lista nacional de pessoas indicadas do Estado-Membro cujas fronteiras externas pretendam passar e a indicação correspondente for acompanhada de instruções no sentido da recusa de entrada ou de trânsito;

b) Os nacionais de países terceiros que preencham as condições estabelecidas no n.º 1, com exceção da estabelecida na alínea b), e que se apresentem na fronteira podem ser autorizados a entrar no território dos Estados-Membros se lhes for concedido um visto na fronteira […]

[…]

c) O nacional de país terceiro que não preencha uma ou várias das condições estabelecidas no n.º 1 pode ser autorizado por um Estado-Membro a entrar no seu território por motivos humanitários ou de interesse nacional, ou ainda devido a obrigações internacionais. Caso o nacional de país terceiro seja uma pessoa indicada na aceção da alínea d) do n.º 1, o Estado-Membro que o autoriza a entrar no seu território informa deste facto os demais Estados-Membros.»

9 O artigo 10.º, n.º 1, do mesmo código precisava que os documentos de viagem dos nacionais de países terceiros são objeto de aposição sistemática de carimbo de entrada e de saída.

10 O artigo 12.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen precisava:

«[…] Quem atravessar ilegalmente uma fronteira e não tiver direito a residir no território do Estado-Membro em questão deve ser detido e ficar sujeito a procedimento por força da Diretiva 2008/115/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98)].»

Diretiva 2008/115

11 O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 (a seguir «diretiva regresso») enuncia:

«Os Estados-Membros podem decidir não aplicar a presente diretiva aos nacionais de países terceiros que:

a) Sejam objeto de recusa de entrada nos termos do artigo 13.º do Código das Fronteiras Schengen ou sejam detidos ou intercetados pelas autoridades competentes quando da passagem ilícita das fronteiras externas terrestres, marítimas ou aéreas de um Estado-Membro e não tenham posteriormente obtido autorização ou o direito de permanência nesse Estado-Membro;

[…]»

12 O artigo 3.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

2) "Situação irregular", a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro;

[…]»

Regulamento (CE) n.º 810/2009

13 Os considerandos 36 e 37 do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO 2009, L 243, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento n.º 610/2013 (a seguir «Código de Vistos»), têm a seguinte redação:

«(36) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa […], pelo que o Reino Unido não participa na sua aprovação e não fica a ele vinculado nem sujeito à sua aplicação.

(37) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa […], pelo que a Irlanda não participa na sua aprovação e não fica a ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.»

14 O artigo 1.º, n.º 1, do Código de Vistos dispõe:

«O presente regulamento estabelece os procedimentos e as condições para a emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos Estados-Membros não superior a 90 dias num período de 180 dias.»

15 O artigo 25.º, n.º 1, deste código prevê:

«Um visto com validade territorial limitada é emitido excecionalmente nos seguintes casos:

a) Sempre que o Estado-Membro em causa considere necessário, por razões humanitárias ou de interesse nacional, ou por força de obrigações internacionais:
   i) afastar o princípio de que as condições de entrada estabelecidas nas alíneas a), c), d) e e) do n.º 1 do artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen devem estar preenchidas,

[…]»

16 Os artigos 27.° a 29.° do Código de Vistos definem as regras relativas ao preenchimento da vinheta de visto, à anulação de vinhetas de visto já preenchidas e à aposição da vinheta de visto.

17 O artigo 35.º desse código, sob a epígrafe «Vistos requeridos nas fronteiras externas» enuncia, no n.º 4:

«Se as condições previstas nas alíneas a), c) d) e e) do n.º 1 do artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen não estiverem preenchidas, as autoridades responsáveis pela emissão do visto na fronteira podem emitir um visto com validade territorial limitada apenas para o território do Estado-Membro emitente, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do presente regulamento.»

Regulamento Dublim III

18 Os considerandos 25 e 41 do Regulamento Dublim III têm a seguinte redação:

«(25) A realização progressiva de um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das pessoas seja garantida em conformidade com o TFUE e a definição de políticas da União relativas às condições de entrada e estadia de nacionais de países terceiros, incluindo esforços comuns de gestão de fronteiras externas, tornam necessário estabelecer um equilíbrio entre critérios de responsabilidade, num espírito de solidariedade.

[…]

(41) Nos termos do artigo 3.º e do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, anexo ao TUE e ao TFUE, aqueles Estados-Membros notificaram que desejam participar na adoção e na aplicação do presente regulamento.»

19 O artigo 1.º deste regulamento estabelece:

«O presente regulamento estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (a seguir designado "Estado-Membro responsável").»

20 O artigo 2.º desse regulamento prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

m) "Visto": uma autorização ou decisão de um Estado-Membro exigida para o trânsito ou a entrada para uma estadia prevista nesse Estado-Membro ou em vários Estados-Membros. A natureza do visto é apreciada em função das seguintes definições:

– "visto de longa duração": uma autorização ou decisão, emitida por um Estado-Membro de acordo com a sua legislação nacional ou com o direito da União, exigida à entrada para uma estadia prevista nesse Estado-Membro por um período superior a três meses,

– "visto de curta duração": uma autorização ou decisão de um Estado-Membro para efeitos de trânsito ou de estadia prevista no território de um ou mais Estados-Membros, ou da sua totalidade, por um período máximo de três meses em cada período de seis meses a contar da data da primeira entrada no território dos Estados-Membros,

– "visto de trânsito aeroportuário": um visto válido para transitar pelas zonas de trânsito internacional de um ou mais aeroportos dos Estados-Membros;

[…]»

21 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento enuncia:

«1. Os Estados-Membros analisam todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas no território de qualquer Estado-Membro, inclusive na fronteira ou nas zonas de trânsito. Os pedidos são analisados por um único Estado-Membro, que será aquele que os critérios enunciados no capítulo III designarem como responsável.

2. Caso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados no presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado.

Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado-Membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos no capítulo III a fim de decidir se algum desses critérios permite que outro Estado-Membro seja designado responsável.

[…]»

22 O artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III encontra-se redigido da seguinte forma:

«Os critérios de determinação do Estado-Membro responsável aplicam-se pela ordem em que são enunciados no presente capítulo.»

23 O artigo 12.º deste regulamento, sob a epígrafe «Emissão de documentos de residência ou vistos», precisa, nos seus n.os 2 a 5:

«2. Se o requerente for titular de um visto válido, o Estado-Membro que o tiver emitido é responsável pela análise do pedido de proteção internacional, salvo se o visto tiver sido emitido em nome de outro Estado-Membro ao abrigo de um acordo de representação conforme previsto no artigo 8.º do [Código de Vistos]. Nesse caso, é o Estado-Membro representado o responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

3. Se o requente for titular de vários títulos de residência ou de vários vistos válidos, emitidos por diferentes Estados-Membros, o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional é, pela seguinte ordem:

[…]

b) O Estado-Membro que tiver emitido o visto cuja validade cesse mais tarde, quando os vistos forem da mesma natureza;

c) Em caso de vistos de natureza diferente, o Estado-Membro que tiver emitido o visto com um período de validade mais longo ou, caso os períodos de validade sejam idênticos, o Estado-Membro que tiver emitido o visto cuja validade cesse mais tarde.

4. Se o requerente apenas for titular de um ou mais títulos de residência caducados há menos de dois anos, ou de um ou mais vistos caducados há menos de seis meses, que lhe tenham efetivamente permitido a entrada no território de um Estado-Membro, são aplicáveis os n.os 1, 2 e 3 enquanto o requerente não abandonar o território dos Estados-Membros.

Se o requerente for titular de um ou mais títulos de residência caducados há mais de dois anos, ou de um ou mais vistos caducados há mais de seis meses, que lhe tenham efetivamente permitido a entrada no território de um Estado-Membro, e se não tiver abandonado o território dos Estados-Membros, é responsável o Estado-Membro em que o pedido de proteção internacional for apresentado.

5. A circunstância de o título de residência ou o visto ter sido emitido com base numa identidade fictícia ou usurpada ou mediante a apresentação de documentos falsos, falsificados ou não válidos, não obsta à atribuição da responsabilidade ao Estado-Membro que o tiver emitido. Todavia, o Estado-Membro que tiver emitido o título de residência ou o visto não é responsável, se puder provar que a fraude ocorreu posteriormente a essa emissão.»

24 Sob a epígrafe «Entrada e/ou estadia», o artigo 13.º do Regulamento Dublim III dispõe, no seu n.º 1:

«Caso se comprove, com base nos elementos de prova ou nos indícios descritos nas duas listas referidas no artigo 22.º, n.º 3, do presente regulamento, incluindo os dados referidos no Regulamento (UE) n.º 603/2013 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de

comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (JO 2013, L 180, p. 1)], que o requerente de asilo atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea e que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional. Essa responsabilidade cessa 12 meses após a data em que teve lugar a passagem ilegal da fronteira.»

25 O artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III prevê:

«Se um nacional de um país terceiro ou um apátrida entrar num Estado-Membro em que está dispensado de visto, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional.»

26 O artigo 17.º, n.º 1, deste regulamento enuncia:

«Em derrogação do artigo 3.º, n.º 1, cada Estado-Membro pode decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos no presente regulamento.

O Estado-Membro que tenha decidido analisar um pedido de proteção internacional nos termos do presente número torna-se o Estado-Membro responsável e assume as obrigações inerentes a essa responsabilidade.

[…]»

27 O artigo 33.º do Regulamento Dublim III institui um mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises destinado às situações em que a aplicação desse regulamento pode ser posta em causa devido a um verdadeiro risco de pressão particular sobre o sistema de asilo de um Estado-Membro e/ou a problemas de funcionamento do sistema de asilo de um Estado-Membro.

28 O artigo 34.º desse regulamento prevê mecanismos de partilha de informações entre os Estados-Membros.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

29 K. e Z. Jafari deixaram o Afeganistão em dezembro de 2015, com os seus filhos, e viajaram depois através do Irão, da Turquia, da Grécia, da Ex-República Jugoslava da Macedónia e da Sérvia. Passaram a fronteira entre este último Estado e a Croácia em 2016. As autoridades croatas organizaram o seu transporte, em autocarro, até à fronteira eslovena.

30 K. e Z. Jafari e os seus filhos entraram em seguida na Eslovénia. As autoridades eslovenas entregaram-lhes, em 15 de fevereiro de 2016, documentos de polícia que indicavam que o destino da sua viagem era, para uma delas, a Alemanha e, para a outra, a Áustria. Nesse mesmo dia, após terem entrado na Áustria, K. e Z. Jafari apresentaram, para si próprias e para os seus filhos, pedidos de proteção internacional neste último Estado-Membro.

31 O Serviço Federal enviou às autoridades eslovenas um pedido de informação, nos termos do artigo 34.º do Regulamento Dublim III, com base nos documentos de polícia entregues a K. e Z. Jafari. As autoridades eslovenas responderam a este pedido que os nacionais de países terceiros em causa não estavam registados na Eslovénia a nenhum título relevante para efeitos da aplicação desse regulamento e que tinham atravessado a Eslovénia vindos da Croácia.

32 Em 16 de abril de 2016, o Serviço Federal requereu às autoridades croatas que tomassem a cargo K. e Z. Jafari e os seus filhos, com base no artigo 21.º do referido regulamento. As autoridades croatas não responderam a este requerimento. Por carta de 18 de junho de 2016, o Serviço Federal indicou a estas últimas que, em aplicação do artigo 22.º, n.º 7, do mesmo regulamento, a responsabilidade pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados por K. e Z. Jafari e os seus filhos passava a incumbir à República da Croácia.

33 Em 5 de setembro de 2016, o Serviço Federal declarou inadmissíveis os pedidos de proteção internacional apresentados por K. e Z. Jafari, ordenou o seu afastamento, assim como dos seus filhos, e considerou que a sua transferência para a Croácia era lícita. Estas decisões baseavam-se no facto de os nacionais de países terceiros em causa terem entrado irregularmente na Grécia e na Croácia e de a sua transferência para a Grécia estar excluída devido a falhas sistémicas no procedimento de asilo nesse Estado-Membro.

34 K. e Z. Jafari contestaram estas decisões no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Áustria). Em 10 de outubro de 2016, este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso afirmando, em particular, que, na falta de visto, a sua entrada na Croácia devia ser considerada irregular à luz das condições fixadas pelo Código das Fronteiras Schengen e que contra isto não se podia alegar que as pessoas em causa tinham sido admitidas na Croácia em violação dessas condições.

35 K. e Z. Jafari interpuseram recurso dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, alegando, nomeadamente, ter sido admitidas na Croácia, na Eslovénia e na Áustria em aplicação do artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do referido código.

36 Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Para efeitos da interpretação dos artigos 2.°, alínea m), 12.° e 13.° do Regulamento [Dublim III], devem-se ter em consideração os atos normativos a que se referem as normas remissivas d[esse regulamento], ou devem os referidos artigos ser interpretados autonomamente face a esses atos normativos?

2. Caso as normas do Regulamento Dublim III devam ser interpretadas autonomamente face a outros atos normativos:
   a) Nas circunstâncias dos processos principais, que se caracterizam por terem [tido] lugar numa época em que as autoridades nacionais do[s] Estado[s] principalmente envolvido[s] se [defrontavam] com um número excecionalmente elevado de pessoas que [pretendiam] transitar pelo[s] [respetivos] território[s], deve-se considerar que é um "visto", na aceção dos artigos 2.°, alínea m), e 12.° do Regulamento Dublim III, a tolerância, de facto, por um Estado-Membro, da entrada de pessoas no seu território com a finalidade exclusiva de transitarem por esse mesmo Estado-Membro e apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro?

Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, alínea a):
   b) No tocante à tolerância, de facto, da entrada no território de um Estado-Membro para trânsito pelo mesmo, deve-se partir do princípio de que o "visto" deixou de ser válido com a saída do território desse Estado-Membro?

c) No tocante à tolerância, de facto, da entrada no território de um Estado-Membro para trânsito pelo mesmo, deve-se partir do princípio de que o "visto" continua a ser válido se ainda se não tiver verificado a saída do território do Estado-Membro em causa, ou o "visto" deixa de ser válido, independentemente de a saída do território não ter tido lugar, no momento em que um requerente desiste do seu projeto de viajar para outro Estado-Membro?

d) A desistência, por parte do requerente, de viajar para o Estado-Membro que inicialmente tinha em vista implica que ocorreu uma fraude posteriormente à emissão do "visto", na aceção do artigo 12.º, n.º 5, do Regulamento Dublim III, pelo que o Estado-Membro que emitiu o "visto" não é competente?

Em caso de resposta negativa à segunda questão, alínea a):

e) Deve entender-se a expressão "atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea e que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro", constante do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, no sentido de que, nas circunstâncias especiais dos processos principais, se deve considerar que não se verificou [a passagem] ilegal da fronteira externa?

3. Caso as normas do Regulamento Dublim III devam ser interpretadas por referência a outros atos normativos:

a) Para apreciar se se verifica um[a] "[passagem] ilegal" da fronteira, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, deve-se dar especial importância à questão de saber se se verificam as condições de entrada previstas no (Código das Fronteiras Schengen), em especial no seu artigo 5.º, que é aplicável aos processos principais atendendo à data da entrada no território?

Em caso de resposta negativa à terceira questão, alínea a):

b) A que normas do direito da União se deve dar especial importância na apreciação da questão de saber se se verifica um[a] "[passagem] ilegal" da fronteira, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III?

Em caso de resposta [afirmativa] à terceira questão, alínea a):

c) Nas circunstâncias dos processos principais, que se caracterizam por terem [tido] lugar numa época em que as autoridades nacionais do[s] Estado[s] principalmente envolvido[s] se [defrontavam] com um número excecionalmente elevado de pessoas que [pretendiam] transitar pelo[s] [respetivos] território[s], deve-se considerar que a tolerância, de facto, por um Estado-Membro, da entrada de pessoas no seu território com a finalidade exclusiva de transitarem por esse mesmo Estado-Membro e apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, constitui uma autorização de entrada no território, na aceção do artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen?

Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, alíneas a) e c):

d) A autorização de entrada no território, na aceção do artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen, implica que se deve partir do princípio de que [existe] uma autorização equiparada a um visto na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Código das Fronteiras Schengen, e[, portanto,] um "visto" na aceção do artigo 2.º, alínea m), do Regulamento Dublim III, pelo que na aplicação das normas sobre a determinação do Estado-Membro competente para efeitos do Regulamento Dublim III também se deve levar em conta o artigo 12.º desse regulamento?

Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, alíneas a), c) e d):

e) No tocante à tolerância, de facto, da entrada no território de um Estado-Membro para trânsito pelo mesmo, deve-se partir do princípio de que o "visto" deixou de ser válido com a saída do território desse Estado-Membro?

f) No tocante à tolerância, de facto, da entrada num Estado-Membro para trânsito pelo mesmo, deve-se partir do princípio de que o "visto" continua a ser válido se ainda se não tiver verificado a saída do território do Estado-Membro em causa, ou o "visto" deixa de ser válido, independentemente de a saída do território não ter tido lugar, no momento em que um requerente desiste do seu projeto de viajar para outro Estado-Membro?

g) A desistência, por parte do requerente, de viajar para o Estado-Membro que inicialmente tinha em vista implica que ocorreu uma fraude posteriormente à emissão do "visto", na aceção do artigo 12.º, n.º 5, do Regulamento Dublim III, pelo que o Estado-Membro que emitiu o "visto" não é competente?

Em caso de resposta afirmativa às alíneas a) e c) e negativa à alínea d) da terceira questão:

h) Deve entender-se a expressão "atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea e que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro", constante do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, no sentido de que, nas circunstâncias especiais dos processos principais, acima mencionadas, se deve considerar que a passagem da fronteira que, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código Schengen, deve ser qualificada de autorização de entrada no território, não constitui [uma passagem] ilegal da fronteira externa?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

37 Na sua decisão de reenvio prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio apresentou um pedido de tramitação acelerada, prevista no artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

38 Por despacho de 15 de fevereiro de 2017, Jafari (C-646/16, não publicado, EU:C:2017:138), o presidente do Tribunal de Justiça deferiu esse pedido.

Quanto às questões prejudiciais

39 A título liminar, importa salientar que, na medida em que o artigo 2.º, alínea m), e os artigos 12.° e 13.° do Regulamento Dublim III respeitam a aspetos das políticas relativas aos controlos nas fronteiras e à imigração que são regulados por atos da União distintos, para responder à primeira questão há que apreciar de forma separada a pertinência desses atos para a interpretação dos artigos 2.°, alínea m), e 12.° desse regulamento, por um lado, e do artigo 13.º do referido regulamento, por outro.

Quanto à primeira questão, à segunda questão, alínea a), e à terceira questão, alínea d)

40 Com a sua primeira questão, a sua segunda questão, alínea a), e a sua terceira questão, alínea d), que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º do Regulamento Dublim III, lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea m), desse regulamento e, sendo caso disso, com as disposições do Código de Vistos, deve ser interpretado no sentido de que o facto de as autoridades de um primeiro Estado-Membro, confrontadas com a chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem transitar por esse Estado-Membro para apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, tolerarem a entrada no território desses nacionais, que não preenchem as condições de entrada em princípio exigidas no primeiro Estado-Membro, deve ser qualificado de «visto», na aceção do referido artigo 12.º

41 Decorre, designadamente, do artigo 3.º, n.º 1, e do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III que o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional é, em princípio, o Estado designado pelos critérios enunciados no capítulo III desse regulamento (v., neste sentido, acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, n.º 42).

42 O artigo 12.º do referido regulamento, que figura no capítulo III deste, prevê que, quando um requerente de proteção internacional for titular de um visto válido ou caducado, o Estado-Membro que tiver emitido esse visto é, mediante certas condições, responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

43 O artigo 2.º, alínea m), do mesmo regulamento enuncia uma definição geral do termo «visto» e precisa que a natureza do mesmo é apreciada em função das definições mais específicas relacionadas, respetivamente, com o visto de longa duração, o visto de curta duração e o visto de trânsito aeroportuário.

44 Resulta desta disposição que o conceito de «visto», na aceção do Regulamento Dublim III, abrange não apenas os vistos de curta duração e de trânsito aeroportuário, cujos procedimentos e condições de emissão são harmonizados pelo Código de Vistos, mas também os vistos de longa duração que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação desse código e podem, dada a atual inexistência de medidas gerais adotadas pelo legislador da União com base no artigo 79.º, n.º 2, alínea a), TFUE, ser emitidos em aplicação das legislações nacionais (v., neste sentido, acórdão de 7 de março de 2017, X e X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, n.ºs 41 e 44).

45 Além disso, há que observar que, como salientam os considerandos 36 e 37 do Código de Vistos e o considerando 41 do Regulamento Dublim III, alguns dos Estados-Membros que não estão vinculados por esse código estão, em contrapartida, vinculados por esse regulamento. De onde resulta que vistos de curta duração ou de trânsito emitidos por esses Estados-Membros sem seguir as regras enunciadas pelo referido código devem, no entanto, ser considerados «vistos», na aceção dos artigos 2.°, alínea m), e 12.° do Regulamento Dublim III.

46 Por outro lado, há que salientar que o legislador da União definiu o termo «visto», no artigo 2.º, alínea m), deste último regulamento, sem mencionar o Código de Vistos ou outros atos da União que regulam especificamente o domínio dos vistos, apesar de se ter referido diretamente a diversos atos da União nas definições enunciadas pelo artigo 2.º, alíneas a), b), d), e) ou f), do Regulamento Dublim III.

47 Nestas condições, embora os atos adotados pela União no domínio dos vistos constituam elementos contextuais que há que ter em conta na interpretação dos artigos 2.°, alínea m), e 12.° do Regulamento Dublim III, o certo é que o conceito de «visto», na aceção desse regulamento, não pode ser diretamente deduzido desses atos e deve ser compreendido baseando-se na definição específica que figura no artigo 2.º, alínea m), do referido regulamento e na economia geral do mesmo.

48 A este propósito, importa observar que esta definição precisa que um visto é uma «autorização ou decisão de um Estado-Membro» que é «exigida para o trânsito ou a entrada» no território desse Estado-Membro ou de vários Estados-Membros. Resulta, portanto, dos termos utilizados pelo legislador da União que, por um lado, o conceito de visto evoca um ato adotado formalmente por uma administração nacional, e não uma simples tolerância, e que, por outro, o visto não se confunde com a admissão no território de um Estado-Membro, uma vez que o visto é precisamente exigido para permitir essa admissão.

49 Esta conclusão é corroborada pela distinção operada no artigo 2.º, alínea m), do Regulamento Dublim III entre as diferentes categorias de vistos. Com efeito, essas categorias, identificadas em geral graças às menções apostas nas vinhetas de visto, distinguem-se na medida em que os vistos nelas contidos são exigidos para permitir uma entrada no território na perspetiva de diferentes tipos de estadia ou de trânsito.

50 O contexto em que se insere o artigo 12.º desse regulamento corrobora esta análise. Assim, a emissão de um visto, de que trata este artigo concomitantemente à emissão de um título de residência, distingue-se da entrada e da estadia propriamente ditas, que são objeto do artigo 13.º, do referido

regulamento. Além disso, o critério enunciado no artigo 14.º do mesmo regulamento, ou seja, a dispensa de visto de entrada, ilustra o facto de o legislador da União ter distinguido a entrada do próprio visto.

51 Esta distinção é, aliás, coerente com a arquitetura geral da legislação da União nos domínios em causa. Com efeito, enquanto as regras que regulam a admissão no território dos Estados-Membros eram previstas, à época dos factos no processo principal, pelo Código das Fronteiras Schengen, as condições de emissão dos vistos são definidas em atos distintos como, quanto aos vistos de curta duração, o Código de Vistos.

52 Importa, além disso, salientar que, no quadro definido por esta legislação, os Estados-Membros que nela participam devem emitir os vistos sob a forma de um modelo-tipo, materializado numa vinheta adesiva, quer se trate dos vistos de curta duração, em aplicação dos artigos 27.° a 29.° do Código de Vistos, quer dos vistos de longa duração, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen. A emissão de um visto na aceção da referida legislação reveste, portanto, uma forma diferente da adoção de uma autorização de entrada, que se materializa, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, por um carimbo aposto num documento de viagem.

53 Atendendo a todos estes elementos, há que considerar que uma admissão no território de um Estado-Membro, eventualmente apenas tolerada pelas autoridades do Estado-Membro em causa, não constitui um «visto», na aceção do artigo 12.º do Regulamento Dublim III, lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea m), desse regulamento.

54 A circunstância de a admissão no território do Estado-Membro em causa ocorrer numa situação caracterizada pela chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem obter proteção internacional não é suscetível de alterar esta conclusão.

55 Com efeito, por um lado, nenhum elemento do Regulamento Dublim III indica que o conceito de «visto» deva ser objeto de uma interpretação diferente em tal situação.

56 Por outro lado, há que observar que, embora o legislador da União tenha considerado que atos relativos à admissão no território e à emissão de vistos podem assentar em razões humanitárias, manteve, nesse âmbito, uma clara distinção entre estes dois tipos de atos.

57 Assim, distinguiu expressamente a faculdade de autorizar a entrada no território por motivos humanitários, prevista no artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen, da faculdade de emitir, pelas mesmas razões, um visto com validade territorial limitada, prevista no artigo 25.º, n.º 1, alínea a), do Código de Vistos. Embora o artigo 35.º, n.º 4, desse código permita, sob certas condições, a emissão desse visto na fronteira, a entrada no território deve então, em certos casos, ser autorizada com base no artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Código de Fronteiras Schengen e não no artigo 5.º, n.º 4, alínea c), desse código. Ora, no caso em apreço, não é contestado que o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do referido código não é aplicável.

58 Resulta do exposto que há que responder à primeira questão, à segunda questão, alínea a), e à terceira questão, alínea d), que o artigo 12.º do Regulamento Dublim III, lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea m), desse regulamento, deve ser interpretado no sentido de que o facto de as autoridades de um primeiro Estado-Membro, confrontadas com a chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem transitar por esse Estado-Membro para apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, tolerarem a entrada no território desses nacionais, que não preenchem as condições de entrada em princípio exigidas no primeiro Estado-Membro, não deve ser qualificado de «visto», na aceção do referido artigo 12.º

Quanto à primeira questão, à segunda questão, alínea e), e à terceira questão, alíneas a) a c) e h)

59 Com a sua primeira questão, a sua segunda questão, alínea e), e a sua terceira questão, alíneas a) a c) e h), que há que tratar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, lido, sendo caso disso, em conjugação com as disposições do Código das Fronteiras Schengen e a diretiva regresso, deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que um nacional de um país terceiro cuja entrada é tolerada, pelas autoridades de um primeiro Estado-Membro, confrontadas com a chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem transitar por esse Estado-Membro para apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, sem preencherem as condições de entrada em princípio exigidas nesse primeiro Estado-Membro, «atravessou ilegalmente» a fronteira do primeiro Estado-Membro na aceção dessa disposição.

60 O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, que figura no capítulo III deste, sob a epígrafe «Critérios de determinação do Estado-Membro responsável», prevê nomeadamente que, quando um requerente de proteção internacional atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

61 O conceito de «passagem ilegal» da fronteira de um Estado-Membro não é definido por esse regulamento.

62 Tal definição também não figura nos outros atos da União, em vigor à data dos factos no processo principal, relativos ao controlo nas fronteiras ou à imigração.

63 Quanto, mais especificamente, aos atos mencionados pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que salientar, em primeiro lugar, que a diretiva regresso apenas define, no artigo 3.º, ponto 2, o conceito de «situação irregular», que não se confunde com o de «entrada irregular» (v., neste sentido, acórdão de 7 de junho de 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, n.º 60).

64 Do mesmo modo, o conceito de «passagem ilegal» da fronteira de um Estado-Membro não pode ser equiparado ao de «situação irregular».

65 Por outro lado, embora o artigo 2.º, n.º 2, da diretiva regresso mencione os nacionais de países terceiros detidos ou intercetados quando da «passagem ilícita» da fronteira externa de um Estado-Membro, não fornece qualquer indicação quanto ao alcance preciso desse conceito.

66 Em segundo lugar, como salientou a advogada-geral no n.º 127 das suas conclusões, o Código das Fronteiras Schengen também não define o conceito de «passagem ilegal» da fronteira de um Estado-Membro.

67 Embora preveja, no seu artigo 4.º, n.º 3, a instauração de sanções em caso de passagem não autorizada das fronteiras externas fora dos pontos de passagem de fronteira e das horas de abertura fixadas, a verdade é que visa aqui uma hipótese muito particular que não pode abranger todos os casos de passagens ilegais de uma fronteira.

68 Do mesmo modo, embora o segundo período do artigo 12.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen enuncie uma regra aplicável a «[q]uem atravessar ilegalmente uma fronteira», não faz nenhuma clarificação quanto à definição do conceito de «passagem ilegal» e não precisa, em particular, se esta se verifica quando são violadas as regras relativas à passagem das fronteiras externas, previstas no artigo 4.º do código, as que definem as condições de entrada, previstas no artigo 5.º do mesmo, ou ainda as relativas ao controlo das fronteiras externas, que são objeto do capítulo II do título II do referido código.

69 Além disso, o conceito de «passagem ilegal» da fronteira é utilizado, no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, relativamente ao objeto específico deste regulamento, ou seja, determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Ora, tal objeto não tem nenhuma relação com o segundo período do artigo 12.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, uma vez que este visa precisar a relação entre a vigilância das fronteiras e a aplicação dos procedimentos de regresso previstos pela diretiva regresso.

70 Por outro lado, importa observar que, como especificam os considerandos 27 e 28 do Código das Fronteiras Schengen e o considerando 41 do Regulamento Dublim III, alguns dos Estados-Membros que não estavam vinculados por este código estão em contrapartida vinculados por este regulamento. De onde resulta que a passagem das fronteiras desses Estados-Membros deve, sendo caso disso, ser qualificada de «legal» ou «ilegal», na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, ainda que a admissão no território dos referidos Estados-Membros não seja regulada pelas regras relativas à passagem das fronteiras e à entrada estabelecidas pelo Código das Fronteiras Schengen.

71 Por fim, há que constatar que o legislador da União optou por não mencionar, no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, a diretiva regresso ou o Código das Fronteiras Schengen, embora se refira expressamente ao Regulamento n.º 603/2013.

72 Nestas condições, embora os atos adotados pela União nos domínios do controlo das fronteiras e da imigração constituam elementos contextuais que há que ter em conta na interpretação do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, também é um facto que o alcance do conceito de «passagem ilegal» da fronteira de um Estado-Membro na aceção desse regulamento não pode, em princípio, ser diretamente deduzido desses atos.

73 Por conseguinte, na falta de definição deste conceito no referido regulamento, importa, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, determinar o seu significado e alcance de acordo com o sentido habitual dos termos empregados, tendo em conta o contexto em que são utilizados e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (v., neste sentido, acórdão de 30 de janeiro de 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

74 Tendo em conta o sentido habitual do conceito de «passagem ilegal» de uma fronteira, há que considerar que a passagem de uma fronteira sem respeitar as condições exigidas pela regulamentação aplicável no Estado-Membro em causa deve necessariamente ser considerada «ilegal», na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III.

75 De onde resulta que, no caso de a fronteira atravessada ser a de um Estado-Membro vinculado pelo Código das Fronteiras Schengen, o caráter ilegal da passagem deve ser apreciado tendo em conta, nomeadamente, as regras estabelecidas por esse código.

76 É o caso do processo principal, uma vez que, com exceção do artigo 1.º, primeiro período, do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), do título III do Código das Fronteiras Schengen e das disposições do título II desse código e dos seus anexos que fazem referência ao sistema de informação Schengen, as disposições do referido código aplicam-se à República da Croácia, por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Ato relativo às condições de adesão da República da Croácia e às adaptações do Tratado da União Europeia, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 2012, L 112, p. 21), lido em conjugação com o anexo II, ponto 8, do mesmo.

77 Assim, a conclusão a que se chegou no n.º 74 do presente acórdão não pode bastar para definir completamente o conceito de «passagem ilegal», na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III.

78 Importa, assim, ter em conta o facto de as regulamentações relativas à passagem das fronteiras externas poderem conceder às autoridades nacionais competentes a faculdade de afastarem, invocando razões humanitárias, as condições de entrada em princípio impostas aos nacionais de países terceiros para assegurar a legalidade da sua futura permanência nos Estados-Membros.

79 Uma faculdade deste tipo é nomeadamente prevista no artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen, que permite aos Estados-Membros que participam neste código, de modo derrogatório, autorizar os nacionais de países terceiros que não preencham uma ou várias das condições de entrada em princípio impostas a esses nacionais a entrar no seu território por motivos humanitários ou de interesse nacional, ou ainda devido a obrigações internacionais.

80 Deste modo, há que salientar, antes de mais, que o artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen precisa, diversamente do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), desse código, que tal autorização só é válida para o território do Estado-Membro em causa, e não para o território «dos Estados-Membros» no seu conjunto. Por conseguinte, esta primeira disposição não pode ter como consequência tornar legal a passagem da fronteira por um nacional de um país terceiro, admitido pelas autoridades de um Estado-Membro apenas para efeitos de permitir o seu trânsito para outro Estado-Membro, a fim de aí apresentar um pedido de proteção internacional.

81 Em seguida, e em qualquer caso, atendendo à resposta dada à primeira questão, à segunda questão, alínea a), e à terceira questão, alínea d), a utilização de uma faculdade como a prevista no artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen não pode ser equiparada à emissão de um visto na aceção do artigo 12.º do Regulamento Dublim III.

82 Do mesmo modo, não tendo esta utilização incidência na eventual existência de uma obrigação de posse de um visto pelo nacional do país terceiro em causa, uma entrada autorizada neste quadro não pode ser considerada uma entrada no território de um Estado-Membro em que a pessoa em causa esteja dispensada da obrigação de visto, na aceção do artigo 14.º desse regulamento.

83 Por conseguinte, admitir que a entrada de um nacional de um país terceiro autorizada, invocando razões humanitárias, por um Estado-Membro em derrogação às condições de entrada em princípio impostas aos nacionais de países terceiros não constitui uma passagem ilegal da fronteira desse Estado-Membro na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III implicaria que o referido Estado-Membro, ao utilizar tal faculdade, não fosse responsável pela análise do pedido de proteção internacional apresentado por esse nacional noutro Estado-Membro.

84 Ora, tal conclusão seria incompatível com a economia geral e com os objetivos deste regulamento.

85 Assim, o considerando 25 do Regulamento Dublim III faz referência, designadamente, ao nexo direto entre os critérios de responsabilidade estabelecidos num espírito de solidariedade e os esforços comuns de gestão das fronteiras externas que são feitos, como recorda o considerando 6 do Código das Fronteiras Schengen, não exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas também no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram os controlos nas suas fronteiras internas.

86 Neste contexto, resulta da articulação entre os artigos 12.° e 14.° do Regulamento Dublim III que estes artigos abrangem, em princípio, todas as hipóteses de entrada legal no território dos Estados-Membros, uma vez que a entrada legal de um nacional de um país terceiro nesse território se baseia, normalmente, num visto ou num título de residência, ou numa dispensa da obrigação de visto.

87 A aplicação dos diferentes critérios enunciados nesses artigos, e no artigo 13.º desse regulamento, deve, regra geral, permitir atribuir ao Estado-Membro que está na origem da entrada ou da permanência de um nacional de um país terceiro no território dos Estados-Membros a responsabilidade de analisar o pedido de proteção internacional eventualmente apresentado por esse nacional.

88 A este respeito, pode salientar-se que essa ideia está expressamente enunciada na exposição de motivos da proposta da Comissão, de 3 de dezembro de 2008 [COM(2008) 820 final], que conduziu à adoção do Regulamento Dublim III, a qual retoma, quanto a este ponto, o que já estava expresso na exposição de motivos da proposta da Comissão [COM(2001) 447 final] que conduziu à adoção do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO 2003, L 50, p. 1). Esta última exposição de motivos precisava também que os critérios instituídos por esse regulamento, entre os quais figurava a passagem ilegal da fronteira de um Estado-Membro, assentavam nomeadamente na ideia de que cada Estado-Membro é responsável perante todos os outros Estados-Membros pela sua ação em matéria de entrada e de permanência dos nacionais de países terceiros e deve assumir as respetivas consequências num espírito de solidariedade e de cooperação leal.

89 Atendendo a estes elementos, os critérios enunciados nos artigos 12.° a 14.° do Regulamento Dublim III não podem, sem pôr em causa a economia desse regulamento, ser interpretados de modo a eximir da sua responsabilidade o Estado-Membro que decidiu autorizar, invocando razões humanitárias, a entrada no seu território de um nacional de um país terceiro desprovido de visto e não beneficiando de uma dispensa do mesmo.

90 Além disso, o facto de, como no caso em apreço, o nacional de um país terceiro em causa ter entrado no território dos Estados-Membros sob a vigilância das autoridades competentes sem se subtrair ao controlo nas fronteiras não pode ser determinante para a aplicação do artigo 13.º, n.º 1, do referido regulamento.

91 Com efeito, os critérios de responsabilidade enunciados nos artigos 12.° a 14.° do Regulamento Dublim III não se destinam a punir um comportamento ilícito do nacional em causa de um país terceiro, mas a determinar qual o Estado-Membro responsável tendo em conta o papel desempenhado por esse Estado-Membro na presença desse nacional no território dos Estados-Membros.

92 De onde resulta que se deve considerar que um nacional de um país terceiro admitido no território de um primeiro Estado-Membro, sem preencher as condições de entrada em princípio exigidas nesse Estado-Membro, a fim de transitar para outro Estado-Membro e aí apresentar um pedido de proteção internacional, «atravessou ilegalmente» a fronteira desse primeiro Estado-Membro na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, quer essa passagem tenha sido tolerada ou autorizada em violação das regras aplicáveis, quer tenha sido autorizada invocando razões humanitárias e em derrogação das condições de entrada em princípio impostas aos nacionais de países terceiros.

93 A circunstância de a passagem da fronteira ter ocorrido numa situação caracterizada pela chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendiam obter proteção internacional não é suscetível de ter incidência na interpretação ou na aplicação do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III.

94 Com efeito, há que observar, em primeiro lugar, que o legislador da União teve em conta o risco de ocorrência dessa situação e, por conseguinte, pôs à disposição dos Estados-Membros instrumentos destinados a permitir-lhes dar-lhe resposta de forma adequada, sem no entanto prever a aplicação, nessa hipótese, de um regime específico de determinação do Estado-Membro responsável.

95 Assim, o artigo 33.º do Regulamento Dublim III institui um mecanismo de alerta rápido, preparação e gestão de crises destinado a implementar ações preventivas que visam, nomeadamente, evitar que a aplicação deste regulamento seja posta em causa devido a um verdadeiro risco de pressão particular sobre o sistema de asilo de um Estado-Membro.

96 Paralelamente, o artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento prevê a aplicação do procedimento definido pelo mesmo regulamento a todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas no território de qualquer Estado-Membro, sem excluir os pedidos apresentados numa situação caracterizada pela chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem obter proteção internacional.

97 Em segundo lugar, este tipo de situações é especificamente regulado pela Diretiva 2001/55, cujo artigo 18.º enuncia que, em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, são aplicáveis os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável.

98 Em terceiro lugar, o artigo 78.º, n.º 3, TFUE permite ao Conselho da União Europeia, sob proposta da Comissão Europeia, e após consulta ao Parlamento Europeu, adotar medidas provisórias a favor de um mais Estados-Membros confrontados com uma situação de emergência caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros.

99 Assim, o Conselho adotou, com base no artigo 78.º, n.º 3, TFUE, as Decisões (UE) 2015/1523, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional (JO 2015, L 239, p. 146) e (UE) 2015/1601, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia (JO 2015, L 248, p. 80).

100 Em quarto lugar, independentemente da adoção de tais medidas, a tomada a cargo, num Estado-Membro, de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem obter proteção internacional também pode ser facilitada pelo exercício, por outros Estados-Membros, de forma unilateral ou concertada com o Estado-Membro em causa no espírito de solidariedade que, em conformidade com o artigo 80.º TFUE, subjaz ao Regulamento Dublim III, da faculdade, prevista no artigo 17.º, n.º 1, desse regulamento, de decidirem analisar pedidos de proteção internacional que lhes sejam apresentados, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos nesse regulamento.

101 De qualquer forma, importa recordar que, em aplicação do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do mesmo regulamento e do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a transferência de um requerente de proteção internacional para o Estado-Membro responsável não deve ser efetuada quando essa transferência implique um risco real de o interessado ser sujeito a tratos desumanos ou degradantes, na aceção do artigo 4.º da Carta (v., neste sentido, acórdão de 16 de fevereiro de 2017, C. K. e o., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, n.º 65). Uma transferência não poderia, portanto, ser efetuada se, na sequência da chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem obter proteção internacional, esse risco existisse no Estado-Membro responsável.

102 Resulta do conjunto das considerações precedentes que há que responder à primeira questão, à segunda questão, alínea e), e à terceira questão, alíneas a) a c) e h), que o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que um nacional de um país terceiro cuja entrada foi tolerada pelas autoridades de um primeiro Estado-Membro, confrontadas com a chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem transitar por esse Estado-Membro para apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, sem preencherem as condições de entrada em princípio exigidas nesse primeiro Estado-Membro, «atravessou ilegalmente» a fronteira do primeiro Estado-Membro na aceção dessa disposição.

Quanto à segunda questão, alíneas b) a d), e à terceira questão, alíneas e) a g)

103 Tendo em conta a resposta dada às outras questões, não há que responder à segunda questão, alíneas b) a d), nem à terceira questão, alíneas e) a g).

Quanto às despesas

104 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) O artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea m), desse regulamento, deve ser interpretado no sentido de que o facto de as autoridades de um primeiro Estado-Membro, confrontadas com a chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem transitar por esse Estado-Membro para apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, tolerarem a entrada no território desses nacionais, que não preenchem as condições de entrada em princípio exigidas no primeiro Estado-Membro, não deve ser qualificado de «visto», na aceção do referido artigo 12.º

2) O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que um nacional de um país terceiro cuja entrada foi tolerada pelas autoridades de um primeiro Estado-Membro, confrontadas com a chegada de um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que pretendem transitar por esse Estado-Membro para apresentarem um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro, sem preencherem as condições de entrada em princípio exigidas nesse primeiro Estado-Membro, «atravessou ilegalmente» a fronteira do primeiro Estado-Membro na aceção dessa disposição.

Assinaturas