Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 juli 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 604/2013 – Fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare – Exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd – Myndigheterna i en medlemsstat har ordnat gränspassage i syfte att möjliggöra genomresa till en annan medlemsstat – Inresa har tillåtits med stöd av undantaget avseende humanitära skäl – Artikel 2 m – Begreppet ’visering’ – Artikel 12 – Utfärdande av en visering – Artikel 13 – Otillåten passage av en yttre gräns”

I mål C-646/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 14 december 2016, som inkom till domstolen den 15 december 2016, i ett förfarande som anhängiggjorts av

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

ytterligare deltagare i rättegången:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (referent), J.L. da Cruz Vilaça, M. Berger och A. Prechal samt domarna A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund och S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 mars 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Khadija och Zainab Jafari, genom R. Frühwirth, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom T. Papadopoulou, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom D. Colas, E. Armoët och E. de Moustier, samtliga i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Cordì och L. D'Ascia, avvocati dello Stato,

— Ungerns regering, genom M. Tátrai och M. Z. Fehér, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom C. Crane, i egenskap av ombud, biträdd av C. Banner, barrister,

— Schweiz regering, genom E. Bichet, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, G. Wils och M. Žebre, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 juni 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2, 12 och 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31, och rättelse i EUT L 49, 2017, s. 50) (nedan kallad Dublin III-förordningen) och av artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengengränserna).

2 Begäran har framställts i samband med prövningen av överklaganden som ingetts av Khadija Jafari och Zainab Jafari, afghanska medborgare, mot de beslut som fattats av Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Federala myndigheten för immigration och asyl, Österrike) (nedan kallad förbundsmyndigheten) om att deras ansökningar om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning, om avlägsnande och om att deras återförande till Kroatien är lagenligt.

Tillämpliga bestämmelser

Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet

3 Artikel 18.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990, i dess lydelse enligt förordning nr 610/2013 (nedan kallad Schengenavtalets tillämpningskonvention), har följande lydelse:

”Viseringar för vistelser som överstiger 90 dagar (viseringar för längre vistelse) ska vara nationella viseringar utfärdade av någon av medlemsstaterna i enlighet med dess nationella lagstiftning eller unionslagstiftningen. En sådan visering ska utfärdas enligt den modell för viseringar som fastställs i rådets förordning (EG) nr 1683/95 [av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar (EGT L 164, 1995, s. 1)]; fältet där typen av visering anges ska innehålla bokstaven ’D’. …”

Direktiv 2001/55/EG

4 Artikel 18 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 2001, s. 12) har följande lydelse:

”Kriterierna och mekanismerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan skall tillämpas. I synnerhet gäller att den medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som lämnats in av en person som åtnjuter tillfälligt skydd i enlighet med detta direktiv skall vara den medlemsstat som har godkänt att personen har överförts till dess territorium.”

Kodexen om Schengengränserna

5 Kodexen om Schengengränserna har upphävts och ersatts med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1). Kodexen om Schengengränserna var följaktligen tillämplig vid tiden för omständigheterna i det nationella målet.

6 Skälen 6, 27 och 28 i kodexen om Schengengränserna hade följande ordalydelse:

”(6) Gränskontroll är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll. Gränskontrollen bör bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.

…

(27) Förordningen innebär en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket, i vilka Förenade kungariket inte deltar … Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Förenade kungariket.

(28) Förordningen innebär en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket, i vilka Irland inte deltar … Irland deltar därför inte i antagandet av förordningen, som inte är bindande för eller tillämplig i Irland.”

7 Artikel 4 i denna kodex har rubriken ”Passage av yttre gränser”. Den har följande lydelse:

”1. De yttre gränserna får passeras endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider. Öppethållandetiderna skall tydligt anges vid gränsövergångsställen som inte är öppna dygnet runt.

…

3. Utan att det påverkar … medlemsstaternas skyldigheter i fråga om internationellt skydd, skall medlemsstaterna införa sanktioner, i enlighet med sin nationella lagstiftning, för passage utan tillstånd av de yttre gränserna utanför gränsövergångsställena och de fasta öppethållandetiderna. …”

8 Artikel 5 i kodexen, med rubriken ”Inresevillkor för tredjelandsmedborgare”, hade följande lydelse:

”1. För planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar, vilket innebär att den period på 180 dagar som föregår varje dag av vistelsen ska beaktas, ska följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

a) De är innehavare av en giltig resehandling som ger innehavaren rätt att passera gränsen och som uppfyller följande krav:

…

b) De innehar giltig visering, om sådan krävs…, utom när de innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller en giltig visering för längre vistelse.

c) De kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa eller är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel.

d) De finns inte registrerade i [Schengens informationssystem (SIS)] i syfte att nekas inresa.

e) De anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.

…

4. Med undantag från punkt 1 gäller följande:

a) Tredjelandsmedborgare som inte uppfyller alla villkor i punkt 1 men som innehar uppehållstillstånd eller visering för längre vistelse ska tillåtas inresa till de övriga medlemsstaternas territorium i transiteringssyfte, så att de kan nå den medlemsstats territorium som har utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen för längre vistelse, såvida inte deras namn finns upptagna på den nationella spärrlistan i den medlemsstat vars yttre gränser de avser att passera och registreringen åtföljs av instruktioner om att neka inresa eller transitresa.

b) Tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i punkt 1, förutom led b, och som infinner sig vid gränsen, får beviljas inresa till medlemsstaternas territorium, om en visering utfärdas vid gränsen …

…

c) Tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren i punkt 1 får av en medlemsstat beviljas tillstånd till inresa på dess territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Om den berörda tredjelandsmedborgaren är registrerad på spärrlista enligt punkt 1 d, skall den medlemsstat som ger tillstånd till inresan på sitt territorium informera övriga medlemsstater om detta.”

9 I artikel 10.1 i kodexen anges att tredjelandsmedborgares resehandlingar systematiskt ska stämplas vid in- och utresa.

10 I artikel 12.1 i kodexen om Schengengränserna anges följande:

”… En person som har passerat en gräns på olagligt sätt och som inte har rätt att vistas på den berörda medlemsstatens territorium ska gripas och bli föremål för förfaranden som respekterar [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2008/115/EG [av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98)].”

Direktiv 2008/115

11 Artikel 2.2 i direktiv 2008/115 (nedan kallat återvändandedirektivet) har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som

a) har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränserna eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten,

…”

12 Artikel 3 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

2) *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

…”

Förordning (EG) nr 810/2009

13 Skälen 36 och 37 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt förordning nr 610/2013 (nedan kallad viseringskodexen), har följande lydelse:

”(36) Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar … Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Förenade kungariket.

(37) Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar … Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Irland.”

14 I artikel 1.1 i viseringskodexen föreskrivs följande:

”Genom denna förordning inrättas förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod.”

15 I artikel 25.1 i kodexen föreskrivs följande:

”Visering med territoriellt begränsad giltighet ska undantagsvis utfärdas om

a) den berörda medlemsstaten finner det nödvändigt att, av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser
   i) avvika från principen att inresevillkoren i artikel 5.1 a, c, d och e i kodexen om Schengengränserna ska vara uppfyllda,

…”

16 Artiklarna 27–29 i viseringskodexen innehåller bestämmelser om hur viseringsmärket ska ifyllas, om makulering av ett ifyllt viseringsmärke och om påförande av ett viseringsmärke.

17 Artikel 35 i denna kodex har rubriken ”Viseringsansökningar som lämnas vid de yttre gränserna”. I artikel 35.4 föreskrivs följande:

”Om villkoren i artikel 5.1 a, c, d och e i kodexen om Schengengränserna inte är uppfyllda, får de myndigheter som ansvarar för utfärdandet av viseringen vid gränsen utfärda en visering med begränsad territoriell giltighet i enlighet med artikel 25.1 a i denna förordning och som endast gäller för den utfärdande medlemsstatens territorium.”

Dublin III-förordningen

18 Skälen 25 och 41 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”(25) Ett gradvist upprättande av ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för personer garanteras i enlighet med EUF-fördraget, och införandet av en unionspolitik för villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse, med gemensamma insatser för att hantera de yttre gränserna, gör det nödvändigt att finna en jämvikt mellan ansvarskriterierna i solidarisk anda.

…

(41) I enlighet med artiklarna 3 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, har dessa medlemsstater meddelat att de önskar delta i antagandet och tillämpningen av denna förordning.”

19 Artikel 1 i denna förordning har följande lydelse:

”I denna förordning fastställs kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person (nedan kallad den ansvariga medlemsstaten).”

20 Artikel 2 i förordningen har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

m) *visering*: tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för transitering genom eller inresa för vistelse i den medlemsstaten eller flera medlemsstater. Viseringarnas art fastställs enligt följande definitioner:

— *visering för längre vistelse*: tillstånd eller beslut som utfärdas av en av medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt eller unionsrätten och som krävs för inresa för vistelse i den medlemsstaten under längre tid än tre månader.

— *visering för kortare vistelse*: tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat för transitering genom eller vistelse på en eller flera eller samtliga medlemsstaters territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod från dagen för första inresa till medlemsstaternas territorium.

— *visering för flygplatstransitering*: visering som är giltig för transitering genom de internationella transitområdena på en eller flera av medlemsstaternas flygplatser.

…”

21 I artikel 3.1 och 3.2 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

2. Om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i denna förordning …, ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen.

Om det är omöjligt att överföra en sökande till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fortsätta att undersöka de kriterier som anges i kapitel III för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

…”

22 Artikel 7.1 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”Kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat ska tillämpas i den ordning de anges i detta kapitel.”

23 Artikel 12 i förordningen har rubriken ”Utfärdande av uppehållstillstånd eller viseringar”. Artikel 12.2–5 har följande lydelse:

”2. Om sökanden har en giltig visering, ska den medlemsstat som utfärdat viseringen ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd, såvida inte viseringen har utfärdats på en annan medlemsstats vägnar i enlighet med en sådan överenskommelse om representation som avses i artikel 8 i [viseringskodexen]. I så fall ska den representerade medlemsstaten ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd.

3. Om sökanden har flera giltiga uppehållstillstånd eller viseringar, utfärdade av olika medlemsstater, ska ansvaret för att pröva ansökan om internationellt skydd tilldelas medlemsstaterna i följande ordning:

…

b) Den medlemsstat som har utfärdat den visering som löper ut sist, om de olika viseringarna är av samma art.

c) Om viseringarna är av olika art, den medlemsstat som har utfärdat viseringen med den längsta giltighetstiden eller, om viseringarna gäller för lika lång tid, den medlemsstat som har utfärdat den visering som löper ut sist.

4. Om sökanden endast har … en eller flera viseringar som löpt ut inom den senaste sexmånadersperioden och som gjort det möjligt för honom eller henne att resa in på en medlemsstats territorium, ska punkterna 1, 2 och 3 vara tillämpliga så länge som sökanden inte lämnar medlemsstaternas territorium.

Om sökanden har … en eller flera viseringar som löpt ut sedan mer än sex månader tillbaka och som gjort det möjligt för honom eller henne att resa in på en medlemsstats territorium, och om han eller hon inte har lämnat medlemsstaternas territorium, ska den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd lämnas in vara ansvarig.

5. Om ett uppehållstillstånd eller en visering har utfärdats på grundval av en fiktiv eller lånad identitet eller på grundval av förfalskade, efterbildade eller ogiltiga handlingar, ska detta inte hindra att den medlemsstat som utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen tilldelas prövningsansvaret. Den medlemsstaten ska dock inte vara ansvarig om den kan visa att ett bedrägeri har begåtts efter det att uppehållstillståndet eller viseringen utfärdades.”

24 Under rubriken ”Inresa och/eller vistelse” föreskrivs följande i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen:

”Om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som avses i artikel 22.3 i denna förordning, inklusive sådana uppgifter som avses i [Europaparlamentets och rådets] förordning (EU) nr 603/2013 [av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning nr 604/2013 och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 2013, s. 1)], att en sökande utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredjeland, ska den medlemsstat där inresan ägt rum ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd. Detta ansvar ska upphöra tolv månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägde rum.”

25 Artikel 14.1 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”Om en tredjelandsmedborgare eller en statslös person reser in på en medlemsstats territorium där han eller hon inte behöver visering ska den medlemsstaten ansvara för prövningen av dennes ansökan om internationellt skydd.”

26 Artikel 17.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Genom undantag från artikel 3.1 får varje medlemsstat besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit från en tredjelandsmedborgare eller en statslös person, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning.

Den medlemsstat som beslutar att pröva en ansökan om internationellt skydd enligt denna punkt ska bli ansvarig medlemsstat och ska påta sig de skyldigheter som följer av detta ansvar. …

…”

27 Artikel 33 i Dublin III-förordningen innehåller en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering som avser situationer i vilka tillämpningen av den här förordningen kan äventyras till följd av att det finns en betydande risk för stora påfrestningar på en medlemsstats asylsystem och/eller på grund av funktionsproblem hos en medlemsstats asylsystem.

28 I artikel 34 i förordningen finns bestämmelser om utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

29 Khadija och Zainab Jafari lämnade Afghanistan i december 2015, tillsammans med sina barn, och reste sedan genom Iran, Turkiet, Grekland, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien. De nådde gränsen mellan denna sistnämnda stat och Kroatien år 2016. De kroatiska myndigheterna organiserade deras transport, i buss, till den slovenska gränsen.

30 Khadija och Zainab Jafari och deras barn inreste sedan i Slovenien. De slovenska myndigheterna överlämnade den 15 februari 2016 av polisen utfärdade handlingar till dem, enligt vilka deras resedestination var Tyskland för den ena och Österrike för den andra. Samma dag, efter det att de inrest till Österrike, ingav Khadija och Zainab Jafari ansökningar om internationellt skydd i denna sistnämnda medlemsstat för sig själva och sina barn.

31 Förbundsmyndigheten tillställde de slovenska myndigheterna en begäran om information med stöd av artikel 34 i Dublin III-förordningen, med anledning av de av polisen utfärdade handlingar som hade överlämnats till Khadija och Zainab Jafari. De slovenska myndigheterna svarade på denna förfrågan att de berörda tredjelandsmedborgarna inte hade registrerats i Slovenien på något sätt som var relevant för tillämpningen av denna förordning och att de hade rest igenom Slovenien från Kroatien.

32 Den 16 april 2016 anmodade förbundsmyndigheten de kroatiska myndigheterna att överta ansvaret för Khadija och Zainab Jafari och deras barn enligt artikel 21 i förordningen. De kroatiska myndigheterna besvarade inte denna framställan. I en skrivelse av den 18 juni 2016 upplyste förbundsmyndigheten Khadija och Zainab Jafari om att ansvaret för att pröva de ansökningar om internationellt skydd som ingetts av dem och av deras barn nu, enligt artikel 22.7 i förordningen, ålåg Republiken Kroatien.

33 Förbundsmyndigheten meddelade den 5 september 2016 att de ansökningar om internationellt skydd som ingetts av Khadija och Zainab Jafari inte kunde prövas, förordnade att de och deras barn skulle avlägsnas och fastställde att det var lagenligt att återföra dem till Kroatien. Dessa beslut grundade sig

på att de berörda tredjelandsmedborgarna rest in i Grekland och Kroatien utan tillstånd och att det var omöjligt att återföra dem till Grekland på grund av de systematiska bristerna i asylförfarandet i denna medlemsstat.

34 Khadija och Zainab Jafari överklagade dessa beslut till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike). Bundesverwaltungsgericht avslog deras överklaganden den 10 oktober 2016 och angav härvidlag särskilt att deras inresa i Kroatien utan visering, enligt de villkor som fastställts i kodexen om Schengengränserna skulle anses ha skett utan tillstånd och att detta förhållande inte påverkades av att de berörda personerna tillåtits resa in i Kroatien i strid med dessa bestämmelser.

35 Khadija och Zainab Jafari överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen och gjorde bland annat gällande att de tillåtits resa in i Kroatien, Slovenien och Österrike med tillämpning av artikel 5.4 c i kodexen.

36 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska för förståelsen av artiklarna 2 m, 12 och 13 i [Dublin III-förordningen] hänsyn tas till andra rättsakter som har vissa beröringspunkter med den förordningen, eller ska dessa bestämmelser tolkas utan hänsyn därtill?

2) För det fall att bestämmelserna i Dublin III-förordningen ska tolkas utan hänsyn till andra rättsakter:

a) Under omständigheterna i det nationella målet, som kännetecknas av att de inträffade under en period då de nationella myndigheterna i de stater som främst är berörda hade att hantera ett ovanligt stort antal människor som ville resa genom deras territorium, ska inresan till en medlemsstats territorium, för det fall att en sådan inresa de facto tolereras av den medlemsstaten och endast hade till syfte att resa genom den medlemsstaten för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat, betraktas som en ’visering’ i den mening som avses i artiklarna 2 m och 12 i Dublin III-förordningen?

Om svaret på fråga 2 a är jakande:

b) Ska det, med hänsyn till att inresa de facto tolereras för genomresa, antas att ’viseringen’ upphörde att gälla vid utresan från den berörda medlemsstaten?

c) Ska det, med hänsyn till att inresa de facto tolereras för genomresa, antas att ’viseringen’ fortfarande gäller när den som inrest ännu inte lämnat den berörda medlemsstaten, eller upphör ’viseringen’ att gälla, trots att utresa inte skett, vid den tidpunkt då den sökande slutligen ger upp sina planer på att resa till en annan medlemsstat?

d) Utgör den omständigheten att den sökande gett upp sina planer på att resa till den medlemsstat som var dennes tänka slutdestination bedrägeri efter det att ’visering’ utfärdats, i den mening som avses i artikel 12.5 i Dublin III-förordningen, så att den medlemsstat som utfärdat ’viseringen’ inte är ansvarig?

Om svaret på fråga 2 a är nekande:

e) Ska den i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen förekommande formuleringen ’utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredjeland’, under sådana särskilda omständigheter som är för handen i de nationella målen, tolkas på så sätt att den sökande inte ska anses ha passerat den yttre gränsen utan tillstånd?

3) För det fall att bestämmelserna i Dublin III-förordningen ska tolkas med hänsyn till andra rättsakter:
   a) Ska det vid bedömningen av huruvida gränsen har passerats ’utan tillstånd’ i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen särskilt beaktas huruvida villkoren för inresa i kodexen om Schengengränserna är uppfyllda, särskilt artikel 5 i [denna kodex], vilken är tillämplig i de nationella målen med hänsyn till vid vilken tidpunkt inresa skedde?

För det fall att fråga 3 a besvaras nekande:
   b) Vilka unionsrättsliga bestämmelser ska särskilt beaktas vid bedömningen av huruvida gränsen har passerats ’utan tillstånd’, i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen?

För det fall att fråga 3 a besvaras jakande:
   c) Under omständigheterna i de nationella målen, som kännetecknas av att de inträffat under en period då de nationella myndigheterna i de stater som främst är berörda hade att hantera ett ovanligt stort antal människor som ville resa genom deras territorium, ska inresan till en medlemsstats territorium – för det fall att denna inresa, utan att det görs en bedömning av omständigheterna i enskilda fall, de facto tolererades av den medlemsstaten och endast hade till syfte att resa genom den medlemsstaten för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat – anses som ett tillstånd till inresa i den mening som avses i artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna?

För det fall att fråga 3 a och c besvaras jakande:
   d) Innebär tillstånd till inresa enligt artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna att det ska antas föreligga ett tillstånd som kan jämställas med en visering i den mening som avses i artikel 5.1 b i kodexen om Schengengränserna och således att det föreligger en ’visering’ enligt artikel 2 m i Dublin III-förordningen, så att artikel 12 i Dublin III-förordningen också ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om bestämmande av ansvarig medlemsstat enligt nämnda förordning?

För det fall att fråga 3 a, c och d besvaras jakande:
   e) Ska det, med hänsyn till att inresa de facto tolereras för genomresa, antas att ’viseringen’ upphör att gälla vid utresan från den berörda medlemsstaten?
   f) Ska det, med hänsyn till att inresa de facto tolereras för genomresa, antas att ’viseringen’ fortfarande gäller när den som inrest ännu inte lämnat den berörda medlemsstaten, eller upphör ’viseringen’ att gälla, trots att utresa inte skett, vid den tidpunkt då den sökande slutligen ger upp sina planer på att resa till en annan medlemsstat?
   g) Utgör den omständigheten att den sökande gett upp sina planer på att resa till den medlemsstat som var dennes tänka slutdestination bedrägeri efter det att ’visering’ utfärdats, i den mening som avses i artikel 12.5 i Dublin III-förordningen, så att den medlemsstat som utfärdat ’viseringen’ inte är ansvarig?

För det fall att fråga 3 a och c besvaras jakande men fråga 3 d besvaras nekande:
   h) Ska den i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen förekommande formuleringen ’utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredjeland’, under de särskilda omständigheter som är för handen i de nationella målen, tolkas på så sätt att en inresa som jämställs med ett tillstånd till inresa i den mening som avses i artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna inte ska anses innebära att den yttre gränsen har passerats utan tillstånd?”

Förfarandet vid domstolen

37 Den hänskjutande domstolen ansökte i sin begäran om förhandsavgörande om att målet skulle handläggas skyndsamt enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 105 i domstolens rättegångsregler.

38 Genom beslut av domstolens ordförande den 15 februari 2017, Jafari (C-646/16, inte publicerat, EU:C:2017:138) biföll denne begäran.

Prövning av tolkningsfrågorna

39 EU-domstolen påpekar inledningsvis att den – eftersom artiklarna 2 m, 12 och 13 i Dublin III-förordningen avser aspekter av politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring och som är reglerade i olika unionsrättsakter – för att besvara fråga 1, var för sig ska bedöma relevansen av dessa rättsakter för tolkningen av, å ena sidan, artiklarna 2 m och 12 i denna förordning och, å andra sidan, artikel 13 i förordningen.

Fråga 1, fråga 2 a och fråga 3 d

40 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1, fråga 2 a och fråga 3 d, vilka bör behandlas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 12 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 2 m i denna förordning och, i förekommande fall, med bestämmelserna i viseringskodexen, ska tolkas så, att det förhållandet att de nationella myndigheterna i en första medlemsstat – som ställs inför en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill resa genom denna medlemsstats territorium för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat – tolererar att sådana medborgare inreser i landet, trots att dessa medborgare inte uppfyller de inresevillkor som i princip gäller i denna första medlemsstat, ska betraktas som en ”visering”, i den mening som avses i denna artikel 12.

41 Det framgår särskilt av artiklarna 3.1 och 7.1 i Dublin III-förordningen att den medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd i princip är den medlemsstat som fastställs enligt kriterierna i kapitel III i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 42).

42 I artikel 12 i förordningen, vilken återfinns i kapitel III i förordningen, föreskrivs att när en sökande av internationellt skydd har en giltig visering eller en visering som löpt ut, är den medlemsstat som utfärdat denna visering, under vissa omständigheter, ansvarig för prövningen av ansökan om internationellt skydd.

43 I artikel 2 m i samma förordning ges en allmän definition av begreppet ”visering” och det anges däri att viseringens art fastställs enligt mer detaljerade definitioner som avser visering för längre vistelse, visering för kortare vistelse respektive visering för flygplatstransitering.

44 Det framgår av denna bestämmelse att begreppet ”visering”, i den mening som avses i Dublin III-förordningen, inte bara omfattar visering för kortare vistelse och visering för flygplanstransitering – för vilka förfarandena och villkoren för utfärdande har harmoniserats i viseringskodexen – utan även visering för längre vistelse, som inte omfattas av denna kodex och som, eftersom unionslagstiftaren inte har beslutat om några allmänna åtgärder med stöd av artikel 79.2 a FEUF, ska utfärdas med tillämpning av nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2017, X och X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkterna 41 och 44).

45 EU-domstolen påpekar vidare att det, såsom anges i skälen 36 och 37 i viseringskodexen och i skäl 41 i Dublin III-förordningen, finns vissa medlemsstater som inte är bundna av denna kodex men som däremot är bundna av denna förordning. Av detta följer att viseringar för kortare vistelse eller för transitering som utfärdats av dessa medlemsstater utan att bestämmelserna i nämnda kodex har följts ändå ska betraktas som ”viseringar” i den mening som avses i artiklarna 2 m och 12 i Dublin III-förordningen.

46 Det är för övrigt viktigt att påpeka att unionslagstiftaren har definierat begreppet ”visering” i artikel 2 m i förordningen utan att nämna viseringskodexen eller andra unionsrättsakter som reglerar just viseringar, trots att unionslagstiftaren direkt har hänvisat till olika unionsrättsakter i de definitioner som anges i artikel 2 a, 2 b och 2 d–f i Dublin III-förordningen.

47 Under dessa förhållanden kan begreppet ”visering”, i den mening som avses i Dublin III-förordningen – även om de rättsakter som unionen har antagit angående viseringar utgör kontextuella faktorer som ska beaktas vid tolkningen av artikel 2 m och artikel 12 i Dublin III-förordningen – inte direkt härledas ur dessa rättsakter utan, ska förstås med utgångspunkt i den särskilda definition som anges i artikel 2 m i förordningen och på grundval av förordningens systematik.

48 I denna definition preciseras att en visering är ett ”tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för transitering genom eller inresa” i den medlemsstaten eller flera medlemsstater. Det följer således av unionslagstiftarens egen formulering dels att begreppet visering avser en rättsakt som formellt antagits av en nationell myndighet och inte bara ett tolererande, dels att viseringen inte kan förväxlas med inresan på en medlemsstats territorium, eftersom viseringen krävs just för att tillåta denna inresa.

49 Detta påstående stöds av den skillnad som görs i artikel 2 m i Dublin III-förordningen mellan olika arter av viseringar. Dessa arter, som i allmänhet känns igen tack vara de uppgifter som anges på viseringsmärkena, skiljer sig åt på så sätt att de viseringar som ingår i dem krävs för att få tillåtelse att inresa i landet för olika typer av vistelser eller för transitering.

50 Det sammanhang som artikel 12 i denna förordning ingår i stöder denna analys. Utfärdandet av en visering, som regleras i denna artikel tillsammans med utfärdandet av ett uppehållstillstånd, skiljer sig således från själva inresan och vistelsen, vilka regleras i artikel 13 i förordningen. Även det kriterium som anges i artikel 14 i förordningen, nämligen inresa där det inte krävs visering, belyser det förhållandet att unionslagstiftaren gjort skillnad på inresan och själva viseringen.

51 Denna skillnad överensstämmer för övrigt med unionslagstiftningens allmänna struktur inom de berörda områdena. Medan de bestämmelser som reglerar inresan på medlemsstaternas territorium, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, fanns i kodexen om Schengengränserna, så angavs villkoren för att utfärda viseringar i andra rättsakter såsom, när det gäller viseringar för kortare vistelse, i viseringskodexen.

52 EU-domstolen påpekar vidare att de medlemsstater som är bundna av denna lagstiftning, inom ramen för dess tillämpningsområde, ska utfärda viseringar med en enhetlig utformning, i form av ett självhäftande märke, såväl när det gäller viseringar för kortare vistelse, enligt artiklarna 27–29 i viseringskodexen, som när det gäller viseringar för längre vistelse, enligt artikel 18.1 i Schengenavtalets tillämpningskonvention. Utfärdandet av en visering i den mening som avses i denna lagstiftning sker således i en annan form än godkännandet av ett inresetillstånd, vilket i enlighet med artikel 10.1 i kodexen om Schengengränserna sker genom stämpling av en resehandling.

53 Mot denna bakgrund anser EU-domstolen att en inresa på en medlemsstats territorium som i förekommande fall endast tolereras av den berörda medlemsstatens myndigheter inte utgör en ”visering” i den mening som avses i artikel 12 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 2 m i förordningen.

54 Det förhållandet att situationen i samband med inresan på den berörda medlemsstatens territorium kännetecknas av en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill ansöka om internationellt skydd påverkar inte denna bedömning.

55 Det finns nämligen, för det första, inget i Dublin III-förordningen som antyder att begreppet ”visering” ska tolkas annorlunda i en sådan situation.

56 För det andra har unionslagstiftaren, även om den beaktat att handlingar om inresa i landet och om utfärdande av viseringar kan grunda sig på humanitära skäl, i detta sammanhang behållit en klar åtskillnad mellan dessa två typer av handlingar.

57 Lagstiftaren har således uttryckligen gjort en åtskillnad mellan rätten att tillåta inresa i landet på grund av humanitära skäl, enligt artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna, och rätten att av samma skäl utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet, såsom föreskrivs i artikel 25.1 a i viseringskodexen. Även om det enligt artikel 35.4 i denna kodex visserligen är möjligt att, under vissa omständigheter, utfärda en sådan visering vid gränsen, så ska därvid inresan i landet, i vissa fall, tillåtas med stöd av artikel 5.4 b i kodexen om Schengengränserna och inte med stöd av artikel 5.4 c i denna kodex. Det har emellertid i förevarande fall inte bestritts att artikel 5.4 b i kodexen inte är tillämplig.

58 Av detta följer att fråga 1, fråga 2 a och fråga 3 d ska besvaras enligt följande. Artikel 12 i Dublin III-förordningen, jämförd med artikel 2 m i denna förordning, ska tolkas så, att det förhållandet att de nationella myndigheterna i en första medlemsstat – som ställs inför en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill resa genom denna medlemsstats territorium för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat – tolererar att sådana medborgare inreser i landet, trots att dessa medborgare inte uppfyller de inresevillkor som i princip gäller i denna första medlemsstat, inte ska betraktas som en ”visering” i den mening som avses i denna artikel 12.

Fråga 1, fråga 2 e och fråga 3 a–c och h

59 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1, fråga 2 e och fråga 3 a–c och h, vilka bör behandlas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 13.1 i Dublin III-förordningen, i förekommande fall jämförd med bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna och återvändandedirektivet, ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare, vars inresa har tolererats av de nationella myndigheterna i en första medlemsstat – som ställts inför en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill resa genom denna medlemsstats territorium för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat – trots att denna medborgare inte uppfyller de inresevillkor som i princip gäller i denna första medlemsstat, ska anses ”utan tillstånd [ha] passerat” gränsen till denna första medlemsstat, i den mening som avses i denna artikel.

60 I artikel 13.1 i Dublin III-förordningen – som återfinns i kapitel III i förordningen, vilket har rubriken ”Kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat” – föreskrivs bland annat att när en sökande av internationellt skydd utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat, som han eller hon inrest till från ett tredjeland, ska denna medlemsstat ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd.

61 Begreppet ”passage utan tillstånd” gränsen till en medlemsstat har inte definierats i förordningen.

62 En sådan definition finns inte heller i de övriga unionsrättsakter angående gränskontroll och invandring, som gällde vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet.

63 När det närmare gäller de rättsakter som nämnts av den hänskjutande domstolen, kan det, för det första, påpekas att återvändandedirektivet, i dess artikel 3 led 2, endast innehåller en definition av begreppet ”olaglig vistelse”, vilket inte ska förväxlas med begreppet ”olaglig inresa” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 60).

64 Begreppet ”utan tillstånd har passerat” gränsen till en medlemsstat kan inte heller jämställas med begreppet ”olaglig vistelse”.

65 Dessutom, även om tredjelandsmedborgare som grips eller hejdas i samband med att de ”olagligen passerar” en medlemsstats yttre gräns nämns i artikel 2.2 i återvändandedirektivet, så innehåller direktivet inga uppgifter om den exakta räckvidden av detta begrepp.

66 För det andra innehåller inte heller kodexen om Schengengränserna, såsom generaladvokaten har angett i punkt 127 i förslaget till avgörande, någon definition av begreppet ”passage utan tillstånd” av gränsen till en medlemsstat.

67 Även om det i artikel 4.3 i kodexen om Schengengränserna föreskrivs att sanktioner ska införas för passage utan tillstånd av de yttre gränserna utanför gränsövergångsställena och de fasta öppethållandetiderna, så avses här en mycket speciell situation som inte kan täcka alla de fall då en gräns passeras utan tillstånd.

68 På samma sätt gäller att även om andra meningen av artikel 12.1 i kodexen om Schengengränserna innehåller en bestämmelse som är tillämplig på ”[e]n person som har passerat en gräns på olagligt sätt”, så innehåller den inte någon precisering med avseende på definitionen av begreppet ”olaglig passage” och särskilt inte någon precisering av om denna inträffar när ett åsidosättande skett av bestämmelserna om passage av yttre gränser i artikel 4 i denna kodex, bestämmelserna om inresevillkor i artikel 5 i kodexen eller bestämmelserna om kontroll av yttre gränser, vilka återfinns i kapitel II i avdelning II i kodexen.

69 Begreppet ”passage utan tillstånd” av gränsen till en medlemsstat används dessutom i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen inom ramen för denna förordnings specifika syfte, nämligen att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Ett sådant syfte saknar emellertid helt samband med den andra meningen av artikel 12.1 i kodexen för Schengengränserna, eftersom denna har till syfte att klargöra förhållandet mellan gränsövervakningen och genomförandet av förfaranden för återvändande enligt återvändandedirektivet.

70 EU-domstolen påpekar vidare att det, såsom anges i skälen 27 och 28 i kodexen om Schengengränserna och i skäl 41 i Dublin III-förordningen, finns vissa medlemsstater som inte var bundna av denna kodex men som däremot är bundna av denna förordning. Av detta följer att passagen av dessa medlemsstaters gränser, i förekommande fall, ska betraktas ha skett ”med tillstånd” eller ”utan tillstånd” i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen, även om inresan till dessa medlemsstaters territorier inte regleras av bestämmelserna om passage av gränser och om inresa enligt kodexen om Schengengränserna.

71 Det ska slutligen konstateras att unionslagstiftaren har valt att inte nämna återvändandedirektivet eller kodexen om Schengengränserna i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen, samtidigt som lagstiftaren uttryckligen hänvisat till förordning nr 603/2013.

72 Under dessa förhållanden kan räckvidden av begreppet ”passage utan tillstånd” av gränsen till en medlemsstat, i den mening som avses i Dublin III-förordningen – även om de rättsakter som unionen har antagit angående gränskontroll och immigration utgör kontextuella faktorer som ska beaktas vid tolkningen av artikel 13.1 i denna förordning – i princip inte direkt härledas ur dessa rättsakter.

73 I avsaknad av en definition av detta begrepp i nämnda förordning ska dess betydelse och räckvidd, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis, fastställas i överensstämmelse med den normala betydelsen av de ord som används, med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som de ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

74 Mot bakgrund av den normala betydelsen av begreppet ”passage utan tillstånd” av en gräns anser EU-domstolen att en passage som sker utan att följa de villkor som gäller enligt den lagstiftning som är tillämplig i den berörda medlemsstaten nödvändigtvis måste anses ha skett ”utan tillstånd” i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen.

75 Av detta följer att frågan huruvida en passage av en gräns till en medlemsstat har skett utan tillstånd, i det fall då denna medlemsstat är bunden av kodexen om Schengengränserna, måste avgöras med beaktande, bland annat, av de bestämmelser som föreskrivs i denna kodex.

76 Så är fallet i det nationella målet, eftersom bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna – med undantag för första meningen i artikel 1, artikel 5.4 a och avdelning III i denna kodex samt bestämmelserna i avdelning II i kodexen och bilagorna härtill med hänvisning till Schengens informationssystem – är tillämpliga för Republiken Kroatien, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i akten om villkoren för Republiken Kroatiens anslutning och om anpassning av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 112, 2012, s. 21), jämförd med punkten 8 i bilaga II till akten.

77 Konstaterandet i punkt 74 i denna dom räcker emellertid inte för att ge en fullständig definition av begreppet ”passage utan tillstånd” i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin III-förordningen.

78 Det måste även beaktas att de berörda nationella myndigheterna, i de rättsakter som reglerar passagen av de yttre gränserna, kan ges möjlighet att, med åberopande av humanitära skäl, avvika från de villkor för inresa som i princip gäller för tredjelandsmedborgare för att försäkra sig om att deras framtida vistelse i medlemsstaterna är laglig.

79 En sådan möjlighet föreskrivs bland annat i artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna, enligt vilken de medlemsstater som är bundna av denna kodex har möjligheter att undantagsvis bevilja tredjelandsmedborgare, som inte uppfyller ett eller flera av de inresevillkor som i princip gäller för dessa medborgare, tillstånd till inresa på deras territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser.

80 Det kan i detta hänseende först och främst påpekas att det i artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna, till skillnad från i artikel 5.4 b i kodexen, preciseras att ett sådant tillstånd endast är giltigt på den berörda medlemsstatens territorium och inte på ”medlemsstaternas territorium” i deras helhet. Denna förstnämnda bestämmelse kan således inte användas för att legalisera en tredjelandsmedborgares passage av gränsen, som tillåtits av myndigheterna i en medlemsstat i det enda syftet att möjliggöra denna medborgares genomresa till en annan medlemsstat för att där inge en ansökan om internationellt skydd.

81 Dessutom, och under alla omständigheter, kan användningen av en sådan möjlighet som den i artikel 5.4 c i kodexen om Schengengränserna, mot bakgrund av det svar som getts på fråga 1, fråga 2 a och fråga 3 d, inte jämställas med utfärdandet av en visering i den mening som avses i artikel 12 i Dublin III-förordningen.

82 På samma sätt kan en inresa som tillåtits i detta sammanhang, med hänsyn till att användningen av denna möjlighet inte påverkar en eventuell skyldighet för den berörda tredjelandsmedborgaren att inneha en visering, inte betraktas som en inresa på en medlemsstats territorium där den berörda personen inte behöver visering, i den mening som avses i artikel 14 i denna förordning.

83 Att medge att en tredjelandsmedborgares inresa – vilken en medlemsstat, med undantag från de villkor för inresa som i princip gäller för tredjelandsmedborgare, tillåtit av humanitära skäl – inte utgör en passage utan tillstånd av gränsen till denna medlemsstat, i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin

III-förordningen, skulle innebära att denna medlemsstat, när den använder sig av en sådan möjlighet, inte är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som denna medborgare har ingett i en annan medlemsstat.

84 En sådan slutsats är emellertid inte förenlig med systematiken i och ändamålet med denna förordning.

85 I skäl 25 i Dublin III-förordningen framhålls således bland annat det direkta sambandet mellan de ansvarskriterier som fastställts i solidarisk anda och de gemensamma insatserna för att hantera de yttre gränserna, vilka – såsom anges i skäl 6 i kodexen om Schengengränserna – vidtas av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser gränskontrollen utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll.

86 I detta hänseende framgår det av sambandet mellan artiklarna 12 och 14 i Dublin III-förordningen, att dessa artiklar i princip omfattar alla typer av laglig inresa på medlemsstaternas territorium, eftersom en tredjelandsmedborgares lagliga inresa på detta territorium normalt sett grundar sig antingen på en visering eller ett uppehållstillstånd eller på ett undantag från viseringskravet.

87 Tillämpningen av de olika kriterier som anges i dessa artiklar, och i artikel 13 i förordningen, ska i allmänhet göra det möjligt att tilldela den medlemsstat som ursprungligen tillåtit en tredjelandsmedborgares inresa eller vistelse på medlemsstaternas territorium ansvaret för att pröva den ansökan om internationellt skydd som eventuellt ingetts av denna medborgare.

88 Det kan i detta hänseende påpekas att denna tanke uttryckligen uttrycks i motiveringen till kommissionens förslag av den 3 december 2008 (KOM(2008) 820 slutlig), vilket ledde till antagandet av Dublin III-förordningen. I motiveringen till detta förslag återges, i detta hänseende, vad som redan uttryckts i motiveringen till kommissionens förslag (KOM(2001) 447 slutlig), vilket ledde till antagandet av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 2003, s. 1). I denna sistnämnda motivering preciserades även att de kriterier som infördes genom förordningen, vilka innefattade passage utan tillstånd av gränsen till en medlemsstat, bland annat grundade sig på tanken att varje medlemsstat är ansvarig gentemot de övriga medlemsstaterna för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse och ska ta konsekvenserna av den i en anda av solidaritet och lojalt samarbete.

89 Mot bakgrund av dessa uppgifter kan de kriterier som anges i artiklarna 12–14 i Dublin III-förordningen inte, utan att förordningens systematik äventyras, tolkas på så sätt att en medlemsstat befrias från sitt ansvar om den beslutar att av humanitära skäl tillåta en tredjelandsmedborgare att inresa på dess territorium utan visering och utan att omfattas av ett undantag från viseringskravet.

90 Dessutom kan det förhållandet, som i förevarande fall, att den berörda tredjelandsmedborgaren inrest till medlemsstaternas territorium under de berörda myndigheternas övervakning och utan att på något som helst sätt dra sig undan från gränskontrollen, inte vara avgörande för tillämpningen av artikel 13.1 i denna förordning.

91 De ansvarskriterier som anges i artiklarna 12–14 i Dublin III-förordningen har nämligen inte till syfte att ålägga påföljder med anledning av den berörda tredjelandsmedborgarens otillåtna beteende, utan att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig, med beaktande av den betydelse denna medlemsstat haft för att denna medborgare befinner sig på medlemsstaternas territorium.

92 Av detta följer att en tredjelandsmedborgare som tillåtits resa in på en första medlemsstats territorium, utan att uppfylla de villkor för inresa som i princip krävs i denna medlemsstat, för genomresa till en annan medlemsstat för att där inge en ansökan om internationellt skydd, ska anses ”utan tillstånd [ha] passerat” gränsen till denna första medlemsstat, i den mening som avses i artikel 13.1 i Dublin

III-förordningen, oavsett om denna passage har tolererats eller tillåtits i strid med gällande bestämmelser eller om den tillåtits genom åberopande av humanitära skäl och med undantag från de inresevillkor som i princip gäller för tredjelandsmedborgare.

93 Det förhållandet att situationen i samband med passagen av gränsen kännetecknas av en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill ansöka om internationellt skydd påverkar inte tolkningen eller tillämpningen av artikel 13.1 i Dublin III-förordningen.

94 Det kan nämligen, för det första, konstateras att unionslagstiftaren tagit hänsyn till risken för att en sådan situation skulle uppkomma och följaktligen gett medlemsstaterna tillgång till medel för att på lämpligt sätt kunna bemöta sådana situationer, utan att för den skull föreskriva att en särskild ordning för att fastställa ansvarig medlemsstat ska tillämpas i ett sådant fall.

95 Genom artikel 33 i Dublin III-förordningen införs således en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering som syftar till att vidta förebyggande åtgärder för att, bland annat, förhindra att tillämpningen av förordningen äventyras till följd av att det finns en betydande risk för stora påfrestningar på en medlemsstats asylsystem.

96 Parallellt föreskrivs i artikel 3.1 i förordningen att det förfarande som föreskrivs i förordningen ska tillämpas på varje ansökan om internationellt skydd som inges av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person i någon av medlemsstaterna, utan att utesluta ansökningar som inges i samband med en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill ansöka om internationellt skydd.

97 För det andra regleras denna typ av situationer i direktiv 2001/55. I artikel 18 i detta direktiv anges att kriterierna och mekanismerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan ska tillämpas vid massiv tillströmning av fördrivna personer.

98 För det tredje är det, enligt artikel 78.3 FEUF, möjligt för Europeiska unionens råd att, på förslag av Europeiska kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om provisoriska åtgärder till förmån för en eller flera medlemsstater som försatts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer.

99 Rådet har således, med stöd av artikel 78.3 FEUF, antagit beslut (EU) 2015/1523 av den 14 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 239, 2015, s. 146) och beslut (EU) 2015/1601 av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 248, 2015, s. 80).

100 För det fjärde, och oberoende av besluten om sådana åtgärder, kan en medlemsstat hantering av ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare som vill ansöka om internationellt skydd även underlättas genom att andra medlemsstater – själva eller i samråd med den berörda medlemsstaten, i den anda av solidaritet som, i enlighet med artikel 80 FEUF, ligger till grund för Dublin III-förordningen – använder sig av den möjlighet som förskrivs i artikel 17.1 i denna förordning och beslutar att pröva en ansökan om internationellt skydd som den har mottagit, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning.

101 Det kan, under alla omständigheter, konstateras att en överföring av en sökande av internationellt skydd till den ansvariga medlemsstaten, enligt artikel 3.2 i Dublin III-förordningen och artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inte får verkställas om överföringen medför en verklig risk för att den berörde utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i nämnda artikel 4 (se, för ett liknade resonemang, dom av den 16 februari 2017, C.K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 65). En överföring kan således inte verkställas om det föreligger en sådan risk i den ansvariga medlemsstaten efter en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd.

102 Av detta följer att fråga 1, fråga 2 e och fråga 3 a–c och h ska besvaras enligt följande. Artikel 13.1 i Dublin III-förordningen ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare vars inresa har tolererats av myndigheterna i en första medlemsstat som ställts inför en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill resa genom denna medlemsstat för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat, utan att uppfylla de inresevillor som i princip krävs i denna första medlemsstat, ska anses ”utan tillstånd [ha] passerat” nämnda första medlemsstats gräns i den mening som avses i denna bestämmelse.

Fråga 2 b–d och fråga 3 e–g

103 Mot bakgrund av svaret på de andra frågorna är det inte nödvändigt att besvara varken fråga 2 b–d eller fråga 3 e–g.

Rättegångskostnader

104 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, jämförd med artikel 2 m i denna förordning, ska tolkas så, att det förhållandet att de nationella myndigheterna i en första medlemsstat – som ställs inför en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill resa genom denna medlemsstats territorium för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstatt – tolererar att sådana medborgare inreser i landet, trots att dessa medborgare inte uppfyller de inresevillkor som i princip gäller i denna första medlemsstat, inte ska betraktas som en ”visering” i den mening som avses i denna artikel 12.**

2) **Artikel 13.1 i förordning nr 604/2013 ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare vars inresa har tolererats av myndigheterna i en första medlemsstat som ställts inför en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som vill resa genom denna medlemsstat för att lämna in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat, utan att uppfylla de inresevillor som i princip krävs i denna första medlemsstat, ska anses ”utan tillstånd [ha] passerat” nämnda första medlemsstats gräns i den mening som avses i denna bestämmelse.**

Underskrifter