Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje – Dolazak iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu – Organizacija prelaska granice koju provode tijela jedne države članice radi tranzita prema drugoj državi članici – Ulazak dopušten odstupanjem iz humanitarnih razloga – Članak 2. točka (m) – Pojam ‚viza' – Članak 12. – Izdavanje vize – Članak 13. – Nezakoniti prelazak vanjske granice"

U predmetu C-646/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 14. prosinca 2016., koju je Sud zaprimio 15. prosinca 2016., u postupku koji su pokrenule

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

uz sudjelovanje:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (izvjestitelj), J. L. da Cruz Vilaça, M. Berger i A. Prechal, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. ožujka 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za K. i Z. Jafari, R. Frühwirth, *Rechtsanwalt*,

– za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,

– za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, u svojstvu agentice,

* Jezik postupka: njemački

– za francusku vladu, D. Colas, E. Armoët i E. de Moustier, u svojstvu agenata,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. Cordìja i L. D'Ascie, *avvocati dello Stato*,

– za mađarsku vladu, M. Tátrai i M. Z. Fehér, u svojstvu agenata,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, C. Crane, u svojstvu agentice, uz asistenciju C. Bannera, *barrister*,

– za švicarsku vladu, E. Bichet, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, G. Wils i M. Žebre, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 8. lipnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 2., 12. i 13. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.) (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III), kao i članka 5. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama).

2 Zahtjev je upućen u okviru ispitivanja žalbi koje su podnijele Khadija Jafari i Zainab Jafari, afganistanske državljanke, protiv odluka koje je donio Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Savezni ured za pravo stranaca i pravo azila, Austrija) (u daljnjem tekstu: Ured), a kojima su njihovi zahtjevi za međunarodnu zaštitu proglašeni nedopuštenima i kojima se nalaže njihovo udaljavanje i utvrđuje da je njihovo vraćanje u Hrvatsku zakonito.

Pravni okvir

Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma

3 Članak 18. stavak 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990. (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.), kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013 (u daljnjem tekstu: Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma), određuje:

„Vize za boravak dulji od 90 dana (vize za dugotrajni boravak) su nacionalne vize, koje izdaje jedna od država članica u skladu sa svojim nacionalnim pravom ili pravom Unije. Te se vize izdaju u jedinstvenome obrascu za vize kako je to navedeno u [Uredbi Vijeća (EZ) br. 1683/95 od 29. svibnja

1995. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca za vize (SL 1995., L 164, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 3.)], pri čemu je u odgovarajućem polju vrsta vize označena slovom ‚D'. […]"

Direktiva 2001/55/EZ

4 Članak 18. Direktive Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.) predviđa:

„Primjenjuju se kriteriji i mehanizmi odlučivanja o tome koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Posebno, država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji je podnijela osoba koja uživa privremenu zaštitu u skladu s ovom Direktivom jest država članica koja je prihvatila transfer te osobe na svoje državno područje."

Zakonik o schengenskim granicama

5 Zakonik o schengenskim granicama stavljen je izvan snage i zamijenjen Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.). Zakonik o schengenskim granicama bio je prema tome primjenjiv u vrijeme odvijanja činjenica u glavnom postupku.

6 Uvodne izjave 6., 27. i 28. Zakonika o schengenskim granicama glasile su:

„(6) Nadzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica. Nadzor državne granice bi trebao pomoći u suzbijanju nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima te pri sprečavanju bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima država članica.

[…]

(27) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje […] Ujedinjena Kraljevina stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe, ona je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje.

(28) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje […] Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe, ona je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje."

7 Članak 4. tog zakonika, naslovljen „Prelazak vanjskih granica", određivao je:

„1. Vanjske se granice mogu prijeći samo na graničnim prijelazima i tijekom utvrđenog radnog vremena. Radno vrijeme je jasno naznačeno na graničnim prijelazima koji nisu otvoreni 24 sata dnevno.

[…]

3. Ne dovodeći u pitanje […] njihove obveze u pogledu međunarodne zaštite, države članice, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, uvode kazne za neovlašteno prelaženje vanjskih granica na mjestima izvan graničnih prijelaza ili izvan utvrđenog radnog vremena. […]"

8 Članak 5. navedenog zakonika, naslovljen „Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja”, predviđao je:

„1. Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

(a) [da] imaju valjanu putnu ispravu koja nositelju omogućuje prelazak granice […]

[…]

(b) da imaju važeću vizu ako je ona obvezna […], osim ako imaju valjanu boravišnu dozvolu ili vizu za dugotrajni boravak;

(c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje, kako za vrijeme trajanja namjeravanog boravka tako i za povratak u njihovu matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju su sigurni da će ih prihvatiti ili su takva sredstva u mogućnosti zakonito pribaviti;

(d) da nisu osobe za koje je u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS) izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;

(e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, međunarodnu sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga.

[…]

4. Odstupajući od stavka 1.:

(a) državljani trećih zemlja koji ne ispunjavaju sve uvjete iz stavka 1., ali posjeduju boravišnu dozvolu ili dugotrajnu vizu, mogu ući na državna područja drugih država članica u svrhu tranzita do državnog područja države članice koja je izdala boravišnu dozvolu ili dugotrajnu vizu, osim ako se njihova imena ne nalaze na nacionalnom popisu upozorenja države članice čije vanjske granice žele prijeći i ako je upozorenje popraćeno uputama da im se zabrani ulazak ili tranzit;

(b) državljanima trećih zemalja koji ispunjavaju uvjete iz stavka 1., osim onih navedenih u točki (b), i koji stupe na granicu, može se odobriti ulazak na državna područja država članica ako je viza izdana na granici […]

[…]

(c) državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju jedan ili više uvjeta iz stavka 1. država članica može dopustiti ulazak na svoje državno područje iz humanitarnih razloga, zbog nacionalnog interesa ili zbog međunarodnih obveza. Ako je za dotičnog državljanina treće zemlje izdano upozorenje iz stavka 1. točke (d), država članica koja mu ili joj dopušta ulazak na njezino državno područje o tome na odgovarajući način obavješćuje ostale države članice.”

9 Članak 10. stavak 1. istog zakonika pojašnjavao je da se u putne isprave državljana trećih zemalja sustavno otiskuje pečat prilikom ulaska i izlaska.

10 Članak 12. stavak 1. Zakonika o schengenskim granicama precizirao je:

„[…] Osoba koja je nezakonito prešla granicu i koja nema pravo boravka na državnom području dotične države članice mora se uhititi i podvrgnuti procedurama u skladu s Direktivom 2008/115/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)]."

Direktiva 2008/115

11 Članak 2. stavak 2. Direktive 2008/115 (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju) propisuje:

„Države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati ovu Direktivu na državljane trećih zemalja:

(a) kojima je odbijen ulazak u skladu s člankom 13. Zakonika o schengenskim granicama ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici;

[…]"

12 Članak 3.te direktive, naslovljen „Definicije", glasi kako slijedi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

2. ‚nezakonit boravak' znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. Zakonika o schengenskim granicama ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici;

[…]"

Uredba (EZ) br. 810/2009

13 Uvodne izjave 36. i 37. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8.), kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013 (u daljnjem tekstu: Zakonik o vizama) glase ovako:

„(36) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje […] Ujedinjena Kraljevina stoga ne sudjeluje u njenom donošenju, nije njome vezana, niti se na nju primjenjuje.

(37) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje […] Irska stoga ne sudjeluje u njenom donošenju, nije njome vezana, niti se na nju primjenjuje."

14 Članak 1. stavak 1. Zakonika o vizama određuje:

„Ova Uredba utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit kroz ili za planirani boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana."

15 Članak 25. stavak 1. istog zakonika propisuje:

„Viza s ograničenom područnom valjanošću izdaje se iznimno u sljedećim slučajevima:

(a) ako konkretna država članica smatra da je potrebno iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili međunarodnih obveza:
   i. odstupiti od načela da uvjeti za ulazak iz članka 5. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama moraju biti ispunjeni;

[…]"

16 Članci 27. do 29. Zakonika o vizama određuju pravila o načinima ispunjavanja naljepnice vize, poništenju ispunjenih naljepnica i unošenju naljepnica vize.

17 Članak 35. tog zakonika, naslovljen „Vize čije je izdavanje zatraženo na vanjskoj granici", u stavku 4. određuje:

Ako nisu ispunjeni uvjeti iz članka 5. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama, tijela nadležna za izdavanje vize na granici mogu izdati vizu s ograničenom područnom valjanošću, u skladu s člankom 25. stavkom 1. ove Uredbe, samo za državno područje države članice koja izdaje vizu."

Uredba Dublin III

18 Uvodne izjave 25. i 41. Uredbe Dublin III glase ovako:

„(25) Zbog postupnog oblikovanja područja bez unutarnjih granica na kojem je slobodno kretanje osoba zajamčeno u skladu s UFEU-om i utvrđivanja politika Unije u vezi s uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja, uključujući zajedničke napore za upravljanje vanjskim granicama, potrebno je uravnotežiti kriterije odgovornosti u duhu solidarnosti.

[…]

(41) U skladu s člankom 3. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u vezi s područjem slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, te države članice obavijestile su da žele sudjelovati u donošenju i primjeni ove Uredbe."

19 Članak 1. te uredbe određuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju kriterij[i] i mehanizm[i] za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koj[i] je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (dalje u tekstu: odgovorna država članica)."

20 Članak 2. navedene uredbe predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

(m) ‚viza' znači dozvola ili odluka države članice koja je potrebna za tranzit ili ulazak u svrhu boravka u toj državi članici ili u više država članica. Vrsta vize određuje se u skladu sa sljedećim definicijama pojmova:

– ‚viza za dugotrajni boravak' znači dozvola ili odluka koju je izdala jedna od država članica u skladu sa svojim nacionalnim pravom ili pravom Unije koja je potrebna za ulazak u svrhu boravka u toj državi članici više od tri mjeseca,

– ‚viza za kratkotrajni boravak' znači dozvola ili odluka države članice radi tranzita preko državnog područja, ili namjere boravka na državnom području, jedne ili više država članica ili svih država članica u trajanju od najviše tri mjeseca unutar razdoblja od šest mjeseci od datuma prvog ulaska na državno područje država članica,

– ‚zrakoplovno-tranzitna viza' znači viza koja važi za tranzit preko međunarodnih područja tranzita jedne ili više zračnih luka država članica;

[…]"

21 Članak 3. stavci 1. i 2. iste uredbe propisuju:

„1. Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.

2. Kada na temelju kriterija navedenih u ovoj Uredbi nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Kada podnositelja zahtjeva nije moguće poslati u državu članicu, koja je prvobitno određena kao odgovorna, zbog utemeljenih razloga za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvat podnositelja zahtjeva u toj državi članici, koji izazivaju opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje [Europske unije] o temeljnim pravima, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice i dalje razmatra kriterije iz poglavlja III. da utvrdi može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.

[…]"

22 Članak 7. stavak 1. Uredbe Dublin III glasi ovako:

„Kriteriji za određivanje odgovorne države članice primjenjuju se redoslijedom kojim su navedeni u ovom poglavlju."

23 Članak 12. te uredbe, naslovljen „Izdavanje dokumenata o boravku ili viza" u svojim stavcima 2. do 5. pojašnjava:

„2. Kada podnositelj zahtjeva ima važeću vizu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica koja je izdala vizu, osim ako je viza izdana u ime druge države članice u skladu s ugovorom o zastupanju kako je predviđeno u članku 8. [Zakonika o vizama]. U tom slučaju zastupana država članica odgovorna je za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

3. Kada podnositelj zahtjeva ima više od jednog važećeg dokumenta o boravku ili vize koje su izdale različite države članice, odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu preuzimaju države članice prema sljedećem redoslijedu:

[…]

(b) država članica koja je izdala vizu kojoj najkasnije istječe rok važenja kada je riječ o različitim vizama iste vrste;

(c) kada su vize različitih vrsta, država članica koja je izdala vizu s najduljim vremenom važenja, ili kada su vremena važenja istovjetna, država članica koja je izdala vizu kojoj najkasnije istječe rok važenja.

4. Kada podnositelj zahtjeva posjeduje […] jednu ili više viza kojima je važenje isteklo prije manje od šest mjeseci i koji su mu stvarno omogućili ulazak na državno područje države članice, primjenjuju se stavci 1., 2. i 3. sve dok podnositelj zahtjeva ne napusti državna područja država članica.

Kada podnositelj zahtjeva posjeduje […] jednu ili više viza kojima je važenje isteklo prije više od šest mjeseci i koji su mu stvarno omogućili ulazak na državno područje države članice i kada podnositelj zahtjeva nije napustio državna područja država članica, odgovorna je država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

5. Činjenica da su dokument o boravku ili viza izdani na temelju lažnog ili preuzetog identiteta ili podnošenja krivotvorenih, lažnih ili nevažećih dokumenata, ne sprečava da se odgovornost dodijeli državi članici koja je izdala dokument o boravku ili vizu. Međutim, država članica koja je izdala dokument o boravku ili vizu nije odgovorna, ako se može utvrditi da je prijevara počinjena nakon što su dokument ili viza izdani.”

24 Članak 13. Uredbe Dublin III, naslovljen „Ulazak i/ili boravak”, u svojem stavku 1. određuje:

„Kada se utvrdi na temelju dokaza ili dokaza na osnovu indicija kako je navedeno u dva popisa iz članka 22. stavka 3. ove Uredbe, uključujući podatke iz Uredbe (EU) br. 603/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava ‚Eurodac’ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europola u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (SL 2013., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 78.)], da je podnositelj zahtjeva pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u koju je na taj način ušao. Ta odgovornost prestaje 12 mjeseci od datuma nezakonitog prijelaza [prelaska] granice.”

25 Članak 14. stavak 1. Uredbe Dublin III predviđa:

„Ako državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva uđe na državno područje države članice u kojoj za ulazak ne važi vizna obveza, ta država članica odgovorna je za razmatranje njegovog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”

26 Članak 17. stavak 1. te uredbe propisuje:

„Iznimno od članka 3. stavka 1. svaka država članica može odlučiti da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji u njoj podnese državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i onda kada takvo razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija iz ove Uredbe.

Država članica koja odluči razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s ovim stavkom postaje odgovorna država članica i preuzima obveze povezane s takvom odgovornošću. […]

[…]”

27 Članak 33. Uredbe Dublin III uspostavlja mehanizam za rano upozoravanje, pripravnost i upravljanje krizama koji je namijenjen situacijama u kojima primjena te uredbe može biti ugrožena jer je utvrđeno da postoji velika opasnost od posebnog pritiska na sustav azila države članice i/ili zbog poteškoća u funkcioniranju sustava azila države članice.

28 Članak 34. te uredbe predviđa mehanizam razmjene informacija između država članica.

Glavni postupak i prethodna pitanja

29 Khadija i Zainab Jafari napustile su Afganistan u prosincu 2015. sa svojom djecom, putujući zatim preko Irana, Turske, Grčke, bivše jugoslavenske Republike Makedonije i Srbije. Granicu između potonje države i Hrvatske prešle su 2016. Hrvatska tijela organizirala su njihov prijevoz autobusom do slovenske granice.

30 K. i Z. Jafari zatim su sa svojom djecom ušle u Sloveniju. Slovenska tijela su im 15. veljače 2016. izdala policijske dokumente u kojima je bilo naznačeno da im je odredište putovanja bilo, za jednu od njih, Njemačka, a za drugu Austrija. Istog dana, nakon što su ušle u Austriju, K. i Z. Jafari podnijele su za sebe i svoju djecu zahtjeve za međunarodnu zaštitu u toj državi članici.

31 Ured je slovenskim tijelima uputio zahtjev za informacije, na temelju članka 34. Uredbe Dublin III, pozivajući se na policijske dokumente izdane K. i Z. Jafari. Slovenska tijela odgovorila su na taj zahtjev da dotični državljani trećih zemalja nisu bili registrirani u Sloveniji ni na kakvom temelju relevantnom za primjenu te uredbe i da su prešli preko Slovenije dolazeći iz Hrvatske.

32 Dana 16. travnja 2016. Ured je od hrvatskih tijela zatražio da prihvate K. i Z. Jafari i njihovu djecu na temelju članka 21. navedene uredbe. Hrvatska tijela nisu odgovorila na taj zahtjev. U dopisu od 18. lipnja 2016. Ured je tim tijelima naznačio da je, primjenom članka 22. stavka 7. iste uredbe, na Republici Hrvatskoj sada odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli K. i Z. Jafari i njihova djeca.

33 Ured je 5. rujna 2016. proglasio zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su podnijele K. i Z. Jafari nedopuštenima, naložio njihovo udaljavanje i utvrdio da je njihovo vraćanje u Hrvatsku zakonito. Te odluke bile su utemeljene na činjenici da su dotični državljani trećih zemalja nezakonito ušli u Grčku i Hrvatsku te da je njihov transfer prema Grčkoj isključen zbog sustavnih nedostataka u postupku azila u toj državi članici.

34 K. i Z. Jafari osporavale su te odluke pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Austrija). Taj je sud 10. listopada 2016. odbio njihove tužbe, posebice navodeći da se, kako nisu imale vize, njihov ulazak u Hrvatsku treba smatrati nezakonitim s obzirom na pretpostavke određene Zakonikom o schengenskim granicama i da se nijedan argument ne može temeljiti na činjenici da su dotične osobe primljene u Hrvatsku uz nepoštovanje tih pretpostavki.

35 K. i Z. Jafari podnijele su žalbe protiv te presude pred sudom koji je uputio zahtjev, osobito ističući da su u Hrvatsku, Sloveniju i Austriju primljene primjenom članka 5. stavka 4. točke (c) tog zakonika.

36 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. točku (m), članak 12. i članak 13. Uredbe [Dublin III], shvaćati vodeći računa o ostalim pravnim instrumentima na koje ukazuju dodirne točke Uredbe Dublin III, ili je tim odredbama potrebno pridati autonomno značenje?

2. U slučaju da je odredbe Uredbe Dublin III potrebno tumačiti neovisno o ostalim pravnim instrumentima:
   (a) Treba li prema okolnostima iz glavnog postupka, koje obilježava to da se događaju u vrijeme kada su nacionalna tijela najviše uključenih država suočena s neuobičajeno velikim brojem osoba koje zahtijevaju tranzit preko njihovog državnog područja, ulazak na područje države članice koji ona *de facto* prihvaća, a koji služi samo tranzitu preko te države članice da bi podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, smatrati ‚vizom' u smislu članka 2. točke (m) i članka 12. Uredbe Dublin III?

Ako je odgovor na pitanje 2. (a) potvrdan:
   (b) Ako se *de facto* prihvaća ulazak radi tranzita, treba li smatrati da odlaskom iz predmetne države članice ‚viza' prestaje važiti?
   (c) Ako se *de facto* prihvaća ulazak radi tranzita, treba li smatrati da je ‚viza' i dalje važeća ako odlazak iz predmetne države članice još nije ostvaren, ili ‚viza' prestaje važiti, bez obzira na to što nije došlo do odlaska, u trenutku kada podnositelj zahtjeva konačno odustane od namjere odlaska u drugu državu članicu?
   (d) Znači li odustajanje podnositelja zahtjeva od namjere odlaska u državu članicu koju je prvotno odabrao kao odredište da je u smislu članka 12. stavka 5. Uredbe Dublin III počinjena prijevara nakon izdavanja ‚vize', tako da država članica koja je izdala ‚vizu' nije odgovorna?

Ako je odgovor na pitanje 2. (a) niječan:
   (e) Treba li izraz u članku 13. stavku 1. Uredbe Dublin III ‚pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom' shvaćati na način da u opisanim posebnim okolnostima glavnog postupka treba smatrati da nije došlo do nezakonitog prelaska vanjske granice?

3. U slučaju da odredbe Uredbe Dublin III treba tumačiti vodeći računa o drugim pravnim instrumentima:
   (a) Je li za ocjenu postojanja ‚nezakonitog prelaska' granice u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III potrebno posebno uzeti u obzir je li ulazak na državno područje odgovarao uvjetima iz Zakonika o schengenskim granicama – posebno [njegovu] članku 5. […], koji je primjenjiv na glavni postupak zbog trenutka ulaska?

Ako je odgovor na pitanje 3. (a) niječan:
   (b) Koje je odredbe prava Unije potrebno posebno uzeti u obzir pri ocjeni je li došlo do ‚nezakonitog prelaska' granice u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III?

Ako je odgovor na pitanje 3. (a) potvrdan:
   (c) Treba li prema okolnostima iz glavnog postupka, koje obilježava da se događaju u vrijeme kada su nacionalna tijela najviše uključenih država suočena s neuobičajeno velikim brojem osoba koje zahtijevaju tranzit preko njihovog državnog područja, samo radi tranzita preko te države da bi podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, ulazak na

državno područje koji se *de facto* prihvaća, bez ispitivanja pojedinačnih okolnosti od strane države članice na čije se područje ulazi, smatrati dozvolom ulaska u smislu članka 5. stavka 4. točke (c) Zakonika o schengenskim granicama?

Ako su odgovori na pitanja 3. (a) i (c) potvrdni:

(d) Dovodi li dozvola ulaska prema članku 5. stavku 4. točki (c) Zakonika o schengenskim granicama do toga da je potrebno smatrati da se radi o odobrenju istovjetnom vizi u smislu članka 5. stavka 1. točke (b) Zakonika o schengenskim granicama i stoga ‚vizi' prema članku 2. točki (m) Uredbe Dublin III, tako da je prilikom primjene odredaba koje se odnose na utvrđivanje države koja je odgovorna prema Uredbi Dublin III potrebno također uzeti u obzir njezin članak 12.?

Ako su odgovori na pitanja 3. (a), (c) i (d) potvrdni:

(e) Ako se *de facto* prihvaća ulazak radi tranzita, treba li smatrati da ‚viza' u slučaju odlaska iz predmetne države članice prestaje važiti?

(f) Ako se *de facto* prihvaća ulazak radi tranzita, treba li smatrati da je ‚viza' i dalje važeća ako odlazak iz predmetne države članice još nije ostvaren, ili ‚viza' prestaje važiti, bez obzira na to što nije došlo do odlaska, u trenutku kada podnositelj zahtjeva konačno odustane od namjere odlaska u drugu državu članicu?

(g) Znači li odustajanje podnositelja zahtjeva od namjere odlaska u državu članicu koju je prvotno odabrao kao odredište da je u smislu članka 12. stavka 5. Uredbe Dublin III počinjena prijevara nakon izdavanja ‚vize', tako da država članica koja je izdala ‚vizu' nije odgovorna?

Ako su odgovori na pitanja 3. (a) i (c) potvrdni, ali je odgovor na pitane 3. (d) niječan:

(h) Treba li izraz u članku 13. stavku 1. Uredbe Dublin III ‚pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom' u opisanim posebnim okolnostima glavnog postupka shvaćati na način da se prelazak granice koji se kvalificira kao dozvola ulaska u smislu članka 5. stavka 4. točke (c) Zakonika o schengenskim granicama ne smatra nezakonitim prelaskom vanjske granice?"

Postupak pred Sudom

37 U svojoj odluci o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, nacionalni sud je postavio zahtjev za primjenu ubrzanog postupka iz članka 105. Poslovnika Suda.

38 Rješenjem predsjednika Suda od 15. veljače 2017., Jafari (C-646/16, neobjavljeno, EU:C:2017:138), predsjednik Suda odobrio je taj zahtjev.

O prethodnim pitanjima

39 Uvodno valja navesti da, s obzirom na to da se članak 2. točka (m) i članci 12. i 13. Uredbe Dublin III odnose na aspekte politika o nadzoru granica i imigraciji koje uređuju različiti akti Unije, potrebno je radi odgovora na prvo pitanje odvojeno ocijeniti relevantnost tih akata za tumačenje članka 2. točke (m) i članka 12. te uredbe s jedne strane i za tumačenje članka 13. navedene uredbe s druge strane.

Prvo pitanje, drugo pitanje pod (a) i treće pitanje pod (d)

40 Svojim prvim pitanjem, drugim pitanjem pod (a) i trećim pitanjem pod (d), koje valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. Uredbe Dublin III u vezi s njezinim člankom 2. točkom (m) i, po potrebi, u vezi s odredbama Zakonika o vizama, tumačiti na način da se činjenica da su nacionalna tijela prve države članice – suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih

zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici – tolerirala ulazak tih državljana na svoje državno područje, koji nisu ispunjavali pretpostavke koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici, smatra „vizom”, u smislu tog članka 12.

41 Osobito iz članka 3. stavka 1. i članka 7. stavka 1. Uredbe Dublin III proizlazi da je načelno odgovorna ona država članica na koju upute kriteriji navedeni u poglavlju III. spomenute uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 42.).

42 Članak 12. navedene uredbe, koji se nalazi u njezinu poglavlju III., predviđa da, kada podnositelj zahtjeva ima važeću ili isteklu vizu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je, uz određene uvjete, država članica koja je izdala vizu.

43 Članak 2. točka (m) iste uredbe iznosi opću definiciju pojma „viza” i pojašnjava da se vrsta vize ocjenjuje prema detaljnijim definicijama koje se odnose na vizu za dugotrajni boravak, vizu za kratkotrajni boravak odnosno zrakoplovno-tranzitnu vizu.

44 Iz te odredbe proizlazi da pojam „viza”, u smislu Uredbe Dublin III, ne obuhvaća samo vize za kratkotrajni boravak i zrakoplovno-tranzitne vize, za koje su postupci i pretpostavke izdavanja usklađeni Zakonikom o vizama, nego i vize za dugotrajni boravak koje ne potpadaju pod područje primjene tog zakonika i koje se mogu, u trenutačnom nedostatku općih mjera koje bi donio zakonodavac Unije na temelju članka 79. stavka 2. točke (a) UFEU-a, izdati primjenom nacionalnih zakonodavstava (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2017., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 41. i 44.).

45 Nadalje, valja navesti da su, kao što to ističu uvodne izjave 36. i 37. Zakonika o vizama i uvodna izjava 41. Uredbe Dublin III, neke države članice koje nisu vezane tim zakonikom vezane s druge strane navedenom uredbom. Slijedi da se vize za kratkotrajni boravak ili tranzitne vize koje su izdale države članice a da nisu slijedile pravila propisana navedenim zakonikom ipak trebaju smatrati „vizama”, u smislu članka 2. točke (m) i članka 12. Uredbe Dublin III.

46 Pored toga, valja navesti da je zakonodavac Unije definirao pojam „viza” u članku 2. točki (m) potonje uredbe a da nije spomenuo Zakonik o vizama ili druge akte Unije koji posebno uređuju područje viza, dok je izričito uputio na razne akte Unije u definicijama navedenima u članku 2. točkama (a), (b), (d), (e) i (f) Uredbe Dublin III.

47 U tim okolnostima, iako akti koje je Unija donijela u području viza čine kontekstualne elemente o kojima treba voditi računa prilikom tumačenja članka 2. točke (m) i članka 12. Uredbe Dublin III, i dalje vrijedi da se pojam „viza”, u smislu te uredbe, ne može izravno izvesti iz tih akata i mora se shvatiti na temelju posebne definicije u članku 2. točki (m) navedene uredbe, kao i njezine opće strukture.

48 U tom pogledu, valja utvrditi da se tom definicijom pojašnjava da je viza „dozvola ili odluka države članice” koja je „potrebna za tranzit ili ulazak” na područje te države članice ili više njih. Iz samih izraza koje je zakonodavac Unije upotrijebio proizlazi dakle, s jedne strane, da pojam vize upućuje na akt koji je formalno donijela nacionalna administracija, a ne na puko toleriranje i, s druge strane, da se viza ne smije miješati s prihvatom na područje države članice jer se viza zahtijeva upravo kako bi on bio dopušten.

49 Ovo utvrđenje potkrijepljeno je razlikom koja se u članku 2. točki (m) Uredbe Dublin III pravi između različitih kategorija viza. Naime, te kategorije, koje se općenito prepoznaju prema oznakama na naljepnicama viza, razlikuju se po tome što se vize koje im pripadaju zahtijevaju radi dopuštanja ulaska na državno područje u svrhu različitih vrsta boravka ili tranzita.

50 Kontekst kojeg je dio članak 12. te uredbe potvrđuje ovu analizu. Tako se izdavanje viza, koje je uz izdavanje dokumenta o boravku predmet tog članka, razlikuje od ulaska ili boravka u pravom smislu riječi, koji su predmet članka 13. navedene uredbe. Nadalje, kriterij propisan člankom 14. iste uredbe, odnosno ulazak bez vizne obveze, ilustrira činjenicu da je zakonodavac Unije napravio razliku između ulaska i same vize.

51 Ta razlika je pored toga u skladu s općom strukturom zakonodavstva Unije u predmetnim područjima. Naime, dok su pravila koja uređuju primitak na područja država članica, u vrijeme odvijanja činjenica u glavnom postupku, bila predviđena Zakonikom o schengenskim granicama, pretpostavke za izdavanje viza definirane su u različitim aktima poput, kad je riječ o vizama za kratkotrajni boravak, Zakonika o vizama.

52 Štoviše, treba navesti da, u okviru definiranom tim zakonodavstvom, države članice koje u njemu sudjeluju dužne su izdavati vize u jedinstvenom obliku, tj. na naljepnici, i kad je riječ o vizama za kratkotrajni boravak, primjenom članaka 27. do 29. Zakonika o vizama, i o vizama za dugotrajni boravak, na temelju članka 18. stavka 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma. Izdavanje viza u smislu navedenog zakonodavstva drugačijeg je dakle oblika od izdavanja dozvole ulaska, koja se u skladu s člankom 10. stavkom 1. Zakonika o schengenskim granicama izdaje otiskivanjem pečata u putnu ispravu.

53 S obzirom na sve te elemente, valja smatrati da prihvat na područje države članice, koji su tijela države članice u pitanju samo tolerirala, ne čini „vizu”, u smislu članka 12. Uredbe Dublin III u vezi s njezinim člankom 2. točkom (m).

54 Okolnost da se prihvat na područje države članice u pitanju dogodio u situaciji obilježenoj dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu ne može imati utjecaj na taj zaključak.

55 Naime, s jedne strane, nijedan element Uredbe Dublin III ne upućuje na to da bi se pojam „viza” trebao drukčije tumačiti u takvoj situaciji.

56 S druge strane, valja utvrditi da, iako je predvidio da se mjere u vezi s prihvatom na državno područje i izdavanjem viza mogu temeljiti na humanitarnim razlozima, zakonodavac Unije zadržao je u tom okviru jasnu razliku između tih dviju vrsta mjera.

57 Tako je izričito razlikovao mogućnost dopuštanja ulaska na državno područje iz humanitarnih razloga, predviđenu u članku 5. stavku 4. točki (c) Zakonika o schengenskim granicama, od mogućnosti izdavanja, iz istih razloga, vize s ograničenom područnom valjanošću, predviđenu u članku 25. stavku 1. točki (a) Zakonika o vizama. Iako članak 35. stavka 4. tog zakonika dakako dopušta da se pod određenim uvjetima takva viza izda na granici, ulazak na državno područje mora se onda u određenim slučajevima dozvoliti na temelju članka 5. stavka 4. točke (b) Zakonika o schengenskim granicama, a ne na temelju njegova članka 5. stavka 4. točke (c). U ovom slučaju međutim nije sporno da se članak 5. stavak 4. točka (b) navedenog zakonika ne može primijeniti.

58 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo pitanje, drugo pitanje pod (a) i treće pitanje pod (d) valja odgovoriti tako da članak 12. Uredbe Dublin III u vezi s njezinim člankom 2. točkom (m) treba tumačiti na način da se činjenica da su nacionalna tijela prve države članice – suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici – tolerirala ulazak tih državljana na svoje državno područje, koji nisu ispunjavali pretpostavke koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici, ne može smatrati „vizom”, u smislu tog članka 12.

Prvo pitanje, drugo pitanje pod (e) i treće pitanje pod (a) do (c) i (h)

59 Svojim prvim pitanjem, drugim pitanjem pod (e) i trećim pitanjem pod (a) do (c) i (h), koje valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III, po potrebi u vezi s odredbama Zakonika o schengenskim granicama i Direktive o vraćanju, tumačiti na način da za državljanina treće zemlje – čiji su ulazak tolerirala tijela prve države članice suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, bez ispunjavanja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici – treba smatrati da je „nezakonito prešao" granicu navedene prve države članice u smislu te odredbe.

60 Članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III, koji se nalazi u njezinu poglavlju III., naslovljenom „ Kriteriji za određivanje odgovorne države članice", među ostalim predviđa da, kada je tražitelj međunarodne zaštite pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u koju je na taj način ušao.

61 Pojam „nezakoniti prelazak" granice države članice nije definiran navedenom uredbom.

62 Takve definicije nema ni u drugim aktima Unije koji su bili na snazi u vrijeme odvijanja činjenica u glavnom postupku, a koji bi se odnosili na nadzor granica ili imigraciju.

63 Kad je pobliže riječ o aktima što ih je spomenuo sud koji je uputio zahtjev, valja na prvome mjestu navesti da Direktiva o vraćanju jedino definira, u svojem članku 3. točki 2., pojam „nezakoniti boravak", koji se ne smije miješati s „nezakonitim ulaskom" (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 60.).

64 Isto tako, pojam „nezakoniti prelazak" granice države članice ne može se izjednačiti s pojmom „nezakoniti boravak".

65 Pored toga, iako članak 2. stavak 2. Direktive o vraćanju spominje državljane trećih zemalja uhićene ili zadržane zbog „nezakonitog prelaska" vanjske granice neke države članice, taj članak ne pruža nikakvu indikaciju u pogledu točnog opsega tog pojma.

66 Na drugome mjestu, kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 127. svojeg mišljenja, ni Zakonik o schengenskim granicama ne definira pojam „nezakoniti prelazak" granice države članice.

67 Iako uistinu u svojem članku 4. stavku 3. predviđa uvođenje kazni za neovlašteno prelaženje vanjskih granica na mjestima izvan graničnih prijelaza ili izvan utvrđenog radnog vremena, taj se zakonik odnosi na vrlo specifičnu situaciju koja ne može obuhvatiti sve slučajeve nezakonitog prelaska granice.

68 Isto tako, iako druga rečenica članka 12. stavka 1. Zakonika o schengenskim granicama propisuje pravilo primjenjivo na „osobu koja je nezakonito prešla granicu, on ne donosi nikakvo pojašnjenje u pogledu definicije pojma „nezakoniti prelazak", a posebice ne precizira je li riječ o takvom prelasku ako su prekršena pravila o prelasku vanjskih granica, predviđena u članku 4. tog zakonika, ona koja definiraju pretpostavke ulaska, predviđene u njegovu članku 5. ili pak ona o nadzoru vanjskih granica, koja su predmet poglavlja II. u glavi II. tog zakonika.

69 Nadalje, pojam „nezakoniti prelazak" granice u članku 13. stavku 1. Uredbe Dublin III korišten je s obzirom na posebni cilj te uredbe, a to je određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Međutim, taj cilj uopće nije u vezi s drugom rečenicom članka 12. stavka 1. Zakonika o schengenskim granicama, s obzirom na to da se njime želi pojasniti veza između nadzora granica i provedbe postupaka vraćanja predviđenih Direktivom o vraćanju.

70 Pored toga, valja navesti da su, kao što to pobliže određuju uvodne izjave 27. i 28. Zakonika o vizama i uvodna izjava 41. Uredbe Dublin III, neke države članice koje nisu bile vezane tim zakonikom vezane s druge strane navedenom uredbom. Slijedi da se prelazak granica tih država članica treba, ovisno o slučaju, kvalificirati kao „zakonit" ili „nezakonit", u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III, unatoč tomu što prihvat na područje navedenih država članica nije uređen pravilima o prelasku granica i ulasku utvrđenima Zakonikom o schengenskim granicama.

71 Konačno, valja navesti da je zakonodavac Unije odlučio da u članku 13. stavku 1. Uredbe Dublin III neće spominjati Direktivu o vraćanju ili Zakonik o schengenskim granicama, iako je izričito uputio na Uredbu br. 603/2013.

72 U tim okolnostima, iako akti koje je Unija donijela u području nadzora granica i imigracije čine kontekstualne elemente o kojima treba voditi računa prilikom tumačenja članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III, i dalje vrijedi da se opseg pojma „nezakoniti prelazak" granice države članice u smislu navedene uredbe u načelu ne može izravno izvesti iz tih akata.

73 Stoga, u odsutnosti bilo koje definicije tog pojma u navedenoj uredbi, potrebno je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, odrediti značenje i opseg tog pojma sukladno njihovu uobičajenom smislu, a sve uzimajući u obzir kontekst u kojem se koriste i ciljeve kojima teži propis čiji su dio (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2014., Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

74 S obzirom na uobičajeni smisao pojma „nezakoniti prelazak" granice, valja smatrati da se prelazak granice bez ispunjavanja pretpostavki koje zahtijeva propis primjenjiv u državi članici u pitanju nužno mora smatrati „nezakonitim", u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III.

75 Slijedi da, u slučaju da je prijeđena granica one države članice koju obvezuje Zakonik o schengenskim granicama, nezakonitost prelaska te granice mora se ocijeniti uzimajući u obzir upravo pravila utvrđena tim zakonikom.

76 To je slučaj u predmetu u glavnom postupku jer se, osim članka 1. prve rečenice, članka 5. stavka 4. točke (a), glave III. Zakonika o schengenskim granicama i odredaba glave II. tog zakonika i njegovih priloga koji upućuju na Schengenski informacijski sustav, odredbe navedenog zakonika primjenjuju na Republiku Hrvatsku, na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. Akta o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2012., L 112, str. 21.), u vezi s njegovim prilogom II. točkom 8.

77 Neovisno o tome, utvrđenje iz točke 74. ove presude ne može biti dovoljno za potpuno definiranje „nezakonitog prelaska", u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III.

78 Stoga treba voditi računa o činjenici da propisi o prelasku vanjskih granica mogu nadležnim nacionalnim tijelima dati na izbor da, pozivajući se na humanitarne razloge, odstupe od pretpostavaka za ulazak koje se u načelu nameću državljanima trećih zemalja kako bi se osigurala zakonitost njihova budućeg boravka u državama članicama.

79 Takva mogućnost osobito je predviđena člankom 5. stavkom 4. točkom (c) Zakonika o schengenskim granicama, koji državama članicama koje sudjeluju u tom zakoniku omogućuje da na temelju odstupanja dopuste državljanima trećih zemalja – koji ne ispunjavaju jedan ili više uvjeta za ulazak koji im se u načelu nameću – da uđu na njihovo državno područje iz humanitarnih razloga, zbog nacionalnog interesa ili zbog međunarodnih obveza.

80 Neovisno o tome, prije svega valja navesti da članak 5. stavak 4. točka (c) Zakonika o schengenskim granicama, za razliku od članka 5. stavka 4. točke (b) tog zakonika, precizira da je takvo dopuštenje valjano samo za državno područje države članice u pitanju, a ne za područje „država članica" promatrano u cjelini. Prema tome, prvonavedena odredba ne može učiniti zakonitim prelazak granice državljanina treće zemlje, kojeg su primila tijela države članice samo u svrhu omogućavanja njegova tranzita prema drugoj državi članici kako bi tamo podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

81 Nadalje, i u svakom slučaju, s obzirom na odgovor na prvo pitanje, drugo pitanje pod (a) i treće pitanje pod (d), korištenje mogućnošću poput one predviđene člankom 5. stavkom 4. točkom (c) Zakonika o schengenskim granicama ne može se izjednačiti s izdavanjem vize, u smislu članka 12. Uredbe Dublin III.

82 Jednako tako, s obzirom na to korištenje navedenom mogućnošću nema utjecaja na postojanje eventualne obveze imanja vize za dotičnog državljanina treće zemlje, ulazak dopušten u tom okviru ne može se smatrati ulaskom na područje države članice u kojoj je dotična osoba oslobođena vizne obveze, u smislu članka 14. te uredbe.

83 Slijedom toga, smatrati da ulazak državljanina treće zemlje koji je država članica dopustila iz humanitarnih razloga – odstupajući od pretpostavki ulaska koje se u načelu nameću za državljane trećih zemalja – ne bi činio nezakoniti prelazak granice te države članice u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III podrazumijevalo bi da navedena država članica, ako se koristila takvom mogućnošću, nije odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio taj državljanin u drugoj državi članici.

84 Takav zaključak bio bi međutim nespojiv s općom strukturom i ciljevima te uredbe.

85 Tako uvodna izjava 25. Uredbe Dublin III osobito upućuje na izravnu vezu između kriterija odgovornosti utvrđenih u duhu solidarnosti i zajedničkih napora za upravljanje vanjskim granicama, koji se poduzimaju, kao što to podsjeća uvodna izjava 6. Zakonika o schengenskim granicama, ne samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama provodi njihov nadzor nego i u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica.

86 U tom kontekstu, iz odnosa između članaka 12. i 14. Uredbe Dublin III proizlazi da ti članci u pravilu obuhvaćaju sve situacije zakonitog ulaska na područje država članica jer se zakoniti ulazak državljanina treće zemlje na to područje obično temelji bilo na vizi ili dokumentu o boravku, bilo na odstupanju od vizne obveze.

87 Primjena različitih kriterija propisanih u tim člancima, kao i u članku 13. te uredbe, mora, kao opće pravilo, omogućiti da se državi članici – od koje potječe ulazak ili boravak državljanina treće zemlje na području država članica – dodijeli odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je taj državljanin eventualno podnio.

88 U tom pogledu, može se navesti da je ta ideja izričito navedena u obrazloženju prijedloga Komisije od 3. prosinca 2008. (COM(2008) 820 *final*) koji je doveo do donošenja Uredbe Dublin III, a koji u vezi s tim preuzima ono što je već bilo izraženo u obrazloženju prijedloga Komisije (COM(2001) 447 *final*) koji je doveo do donošenja Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.). U potonjem je obrazloženju također pojašnjeno da kriteriji uspostavljeni tom uredbom, među kojima je nezakoniti prelazak granice države članice, osobito počivaju na ideji da je svaka država članica odgovorna, u odnosu na sve druge države članice, za svoje postupanje u području ulaska i boravka trećih državljana i da mora snositi posljedice toga u duhu solidarnosti i lojalne suradnje.

89 S obzirom na te elemente, kriteriji propisani člancima 12. do 14. Uredbe Dublin III ne mogu se, bez dovođenja u pitanje strukture te uredbe, tumačiti tako da je oslobođena od svoje odgovornosti država članica koja je odlučila dozvoliti, pozivajući se na humanitarne razloge, ulazak državljanina treće zemlje na njezino državno područje koji nema vizu niti je oslobođen vizne obveze.

90 Pored toga, činjenica da je, kao u ovom slučaju, državljanin predmetne treće zemlje ušao na područje država članica pod nadzorom nadležnih tijela i da ni na koji način nije izbjegao graničnu kontrolu ne može biti odlučujuća za primjenu članka 13. stavka 1. navedene uredbe.

91 Naime, cilj kriterija odgovornosti propisanih u člancima 12. do 14. Uredbe Dublin III nije sankcionirati nezakonito ponašanje dotičnog državljanina treće zemlje, nego odrediti koja je država članica odgovorna uzimajući u obzir ulogu koju je imala u prisutnosti tog državljanina na području država članica.

92 Slijedi da za državljanina treće zemlje – primljenog na područje prve države članice, bez ispunjenja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj državi članici, a radi tranzita prema drugoj državi članici kako bi tamo podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu – treba smatrati da je „nezakonito prešao” granicu prve države članice u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III, neovisno o tome je li taj prelazak bio toleriran ili dopušten uz nepoštovanje primjenjivih pravila ili je bio dopušten pozivanjem na humanitarne razloge, odstupajući od pretpostavki ulaska koje se u načelu nameću državljanima trećih zemalja.

93 Okolnost da se prelazak granice dogodio u situaciji obilježenoj dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu ne može imati utjecaj na tumačenje ili primjenu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III.

94 Naime, valja navesti, na prvome mjestu, da je zakonodavac Unije vodio računa o opasnosti nastanka takvih okolnosti i da je zbog toga državama članicama stavio na raspolaganje instrumente namijenjene prikladnom odgovoru na njih, ali pritom nije predvidio primjenu, u tom slučaju, nekog posebnog režima određivanja odgovorne države članice.

95 Tako članak 33. Uredbe Dublin III uspostavlja mehanizam za rano upozoravanje, pripravnost i upravljanje krizama kojemu je cilj poduzimanje preventivnih mjera posebice radi izbjegavanja da se primjena te uredbe ugrozi zbog postojanja velike opasnosti od posebnog pritiska na sustav azila države članice.

96 Istodobno, članak 3. stavak 1. navedene uredbe predviđa primjenu njome definiranog postupka na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje podnese državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva na državnom području bilo koje države članice, iz čega nisu isključeni zahtjevi koji bi bili podneseni u situaciji obilježenoj dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu.

97 Na drugome mjestu, ta vrsta situacija posebno je uređena Direktivom 2001/55, čiji članak 18. propisuje da se u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba primjenjuju kriteriji i mehanizmi određivanja odgovorne države članice.

98 Na trećemu mjestu, članak 78. stavka 3. UFEU-a omogućuje Vijeću Europske unije da na prijedlog Europske komisije usvoji privremene mjere u korist jedne države članice ili više njih koje su se našle u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja.

99 Tako je Vijeće na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a donijelo Odluku (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 239, str. 146.) i Odluku (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 248, str. 80.).

100 Na četvrtome mjestu, neovisno o uvođenju takvih mjera, prihvat – od strane jedne države članice – iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu također se može olakšati tako da druge države članice, jednostrano ili zajedno s državom članicom u pitanju u duhu solidarnosti koji je, u skladu s člankom 80. UFEU-a, u pozadini Uredbe Dublin III, iskoriste mogućnost iz članka 17. stavka 1. te uredbe i odluče razmotriti zahtjeve za međunarodnu zaštitu koji su im podneseni, čak i ako na temelju kriterija utvrđenih tom uredbom nisu odgovorne za to razmatranje.

101 U svakom slučaju, valja podsjetiti da se primjenom članka 3. stavka 2. drugog podstavka iste uredbe i članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, transfer tražitelja međunarodne zaštite prema odgovornoj državi članici može provesti samo u uvjetima u kojima je isključeno da taj transfer uzrokuje stvarnu opasnost da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu tog članka 4. (vidjeti u tom smislu presudu od 16. veljače 2017., C. K. i dr., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 65.). Transfer se dakle ne bi mogao provesti ako, zbog dolaska iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu, takva opasnost postoji u odgovornoj državi članici.

102 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo pitanje, drugo pitanje pod (e) i treće pitanje pod (a) do (c) i (h) valja odgovoriti tako da članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da za državljanina treće zemlje – čiji su ulazak tolerirala tijela prve države članice suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, bez ispunjavanja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici – treba smatrati da je „nezakonito prešao" granicu navedene prve države članice u smislu te odredbe.

Drugo pitanje pod (b) do (d) i treće pitanje pod (e) do (g)

103 S obzirom na odgovore na ostala pitanja, nema potrebe odgovarati na drugo pitanje pod (b) do (d) ni na treće pitanje pod (e) do (g).

Troškovi

104 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 12. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u vezi s člankom 2. točkom (m) te uredbe treba tumačiti na način da se činjenica da su nacionalna tijela prve države članice – suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici – tolerirala ulazak tih državljana na svoje državno područje, koji nisu ispunjavali pretpostavke koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici, ne može smatrati „vizom", u smislu tog članka 12.**

2. **Članak 13. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da za državljanina treće zemlje – čiji su ulazak tolerirala tijela prve države članice suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi**

podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, bez ispunjavanja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici – treba smatrati da je „nezakonito prešao” granicu navedene prve države članice u smislu te odredbe.

Potpisi