Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

26. juuli 2017*

Eelotsusetaotlus – Määrus (EL) nr 604/2013 – Liikmesriigi määramine, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest – Erakordselt suure arvu kolmandate riikide kodanike saabumine, kes soovivad saada rahvusvahelist kaitset – Piiriületuse korraldamine liikmesriigi ametiasutuste poolt läbisõiduks teise liikmesriiki – Humanitaarsetel kaalutlustel põhineva erandi alusel lubatav riiki sisenemine – Artikli 2 punkt m – Mõiste „viisa“ – Artikkel 12 – Viisa väljaandmine – Artikkel 13 – Välispiiri ebaseaduslik ületamine

Kohtuasjas C-646/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshof'i (Austria kõrgeim halduskohus) 14. detsembri 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. detsembril 2016, menetluses, mille algatamist taotlesid

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

menetluses osaleb:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

EUROOPA KOHUS (suurkoda)

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (ettekandja), J. L. da Cruz Vilaça, M. Berger ja A. Prechal, kohtunikud A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund ja S. Rodin,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. märtsi 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— K. ja Z. Jafari, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Frühwirth,

— Austria valitsus, esindaja G. Hesse,

— Kreeka valitsus, esindaja: T. Papadopoulou,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

— Prantsuse valitsus, esindajad: D. Colas, E. Armoët ja E. de Moustier,

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocato dello Stato* L. Cordì ja *avvocato dello Stato* L. D'Ascia,

— Ungari valitsus, esindajad: M. Tátrai ja M. Z. Fehér,

— Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: C. Crane, keda abistas *barrister* C. Banner,

— Šveitsi valitsus, esindaja: E. Bichet,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande, G. Wils ja M. Žebre,

olles 8. juuni 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31; edaspidi „Dublini III määrus"), artikleid 2, 12 ja 13, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013 (ELT 2013, L 182, lk 1) (edaspidi „Schengeni piirieeskirjad"), artiklit 5.

2 Taotlus on esitatud Afganistani kodanike Khadija Jafari ja Zainab Jafari poolt Bundesamt für Fremdenwesen und Asyli (Austria föderaalne migratsiooni- ja pagulasamet, edaspidi „amet") selliste otsuste peale, millega tunnistati nende rahvusvahelise kaitse taotlused vastuvõetamatuks, anti korraldus nende väljasaatmiseks ja kinnitati, et nende üleandmine Horvaatiale on seaduslik.

Õiguslik raamistik

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon

3 Schengenis 19. juunil 1990 allkirjastatud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juunil 1985. aastal Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9), muudetud määrusega nr 610/2013 (edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon"), artikli 18 lõige 1 sätestab:

„Viisa kauemaks kui kolmekuuliseks viibimiseks („pikaajaline viisa) on ühe liikmesriigi poolt kooskõlas tema siseriiklike õigusaktide või liidu õigusaktidega antav siseriiklik viisa. Selline viisa antakse välja ühtse viisavormi alusel vastavalt [nõukogu 29. mai 1995. aasta määruses (EÜ) nr 1683/95 ühtse viisavormi kohta (EÜT 1995, L 164, lk 1)] sätestatule, kusjuures päises täpsustatakse viisa liik tähega „D". […]".

Direktiiv 2001/55/EÜ

4 Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162) artikkel 18 näeb ette:

„Kohaldatakse varjupaigataotluse läbivaatamiseks kohustatud liikmesriigi määratlemise kriteeriume ja mehhanisme. Eelkõige on käesoleva direktiivi kohaselt ajutist kaitset saava isiku varjupaigataotluse kohustatud läbi vaatama liikmesriik, kes on aktsepteerinud tema saabumist oma territooriumile.“

Schengeni piirieeskirjad

5 Schengeni piirieeskirjad tunnistati kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrusega (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1). Schengeni piirieeskirjad olid seega põhikohtuasja asjaolude asetleidmise kuupäeval kohaldatavad.

6 Schengeni piirieeskirjade põhjendused 6, 27 ja 28 olid sõnastatud järgmiselt:

„(6) Piirikontroll ei ole üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiril seda teostatakse, vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel. Piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele.

[…]

(27) Käesolev määrus kujutab endast nende Schengeni *acquis*’ sätete edasiarendamist, milles Ühendkuningriik ei osale […]. Seetõttu ei osale Ühendkuningriik käesoleva määruse vastuvõtmisel, see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

(28) Käesolev määrus kujutab endast nende Schengeni *acquis*’ sätete edasiarendamist, milles Iirimaa ei osale […]. Seetõttu ei osale Iirimaa käesoleva määruse vastuvõtmisel, see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.“

7 Piirieeskirjade artikkel 4 „Välispiiride ületamine“ sätestas:

„1. Välispiire võib ületada ainult piiripunktide kaudu nende kindlaksmääratud lahtiolekuajal. Piiripunktides, mis ei ole avatud 24 tundi ööpäevas, tuleks lahtiolekuajad selgelt ära märkida.

[…]

3. Ilma et see piiraks […] liikmesriikide rahvusvahelise kaitsega seotud kohustusi, kehtestavad liikmesriigid vastavalt oma siseriiklikule õigusele karistused välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte ja väljaspool nende kindlaksmääratud lahtiolekuaega. […]“.

8 Schengeni piirieeskirjade artikkel 5 „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele“ nägi ette:

„1. Kuni 90-päevaseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, mis tähendab igale viibimispäevale eelneva 180-päevase ajavahemiku arvestamist, kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

a) neil on kehtiv reisidokument, mis annab kasutajale õiguse piiri ületada […]

[…]

b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav […], välja arvatud juhul, kui neil on kehtiv elamisluba või kehtiv pikaajaline viisa;

c) nad tõendavad kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning neil on piisavalt elatusvahendeid nii kavatsetava viibimise ajaks kui ka tagasipöördumiseks oma päritolumaale või sõiduks kolmandasse riiki, kus nende vastuvõtmine on tagatud, või nad on võimelised omandama need vahendid seaduslikul teel;

d) nende kohta ei ole Schengeni infosüsteemi (SIS) kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil;

e) nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul kui nende kohta pole liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil samadel põhjustel.

[…]

4. Erandina lõikest 1:

a) kolmanda riigi kodanikul, kes ei täida kõiki lõikes 1 sätestatud tingimusi, kuid kellel on elamisluba või pikaajaline viisa, on lubatud elamisloa või pikaajalise viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi, välja arvatud juhul, kui liikmesriik, kelle välispiiri ületamist ta taotleb, on kandnud ta oma sisenemiskeeluregistrisse ning keeluga kaasnevad juhised sisenemise või läbisõidu keelamiseks;

b) kolmandate riikide kodanikele, kes täidavad lõikes 1 (välja arvatud punktis b) sätestatud tingimusi ja kes ilmuvad piirile, võidakse anda luba liikmesriikide territooriumitele sisenemiseks, kui viisa väljastatakse piiril […]

[…]

c) kolmanda riigi kodanikel, kes ei täida ühte või mitut lõikes 1 sätestatud tingimust, võib liikmesriik lubada siseneda oma territooriumile humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu. Kui asjaomase kolmanda riigi kodaniku suhtes on antud lõike 1 punktis d osutatud hoiatus, teavitab talle oma territooriumile sisenemist lubav liikmesriik sellest teisi liikmesriike.“

9 Nimetatud piirieeskirjade artikli 10 lõige 1 täpsustas, et kolmandate riikide kodanike reisidokumentidesse lüüakse sisenemisel ja väljumisel korrapäraselt templeid.

10 Schengeni piirieeskirjade artikli 12 lõige 1 täpsustas:

„[…] Isik, kes on ületanud ebaseaduslikult piiri ning kellel ei ole õigust viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil, peetakse kinni ning tema suhtes rakendatakse menetlusi, järgides [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta] direktiivi 2008/115/EÜ [ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98)].“

Direktiiv 2008/115

11 Direktiivi nr 2008/115 (edaspidi „tagasisaatmise direktiiv“) artikli 2 lõige 2 sätestab:

„Liikmesriigid võivad otsustada mitte kohaldada käesolevat direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes:

a) kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu vastavalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 13 või kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks;

[…]“.

12 Selle direktiivi artikkel 3 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

2) „ebaseaduslik riigisviibimine“ – kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta Schengeni piirieeskirjade artiklis 5 sätestatud sisenemise tingimustele või muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele;

[…]“.

Määrus (EÜ) nr 810/2009

13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT 2009, L 243, lk 1), muudetud määrusega nr 610/2013 (edaspidi „viisaeeskiri“), põhjendused 36 ja 37 on sõnastatud järgmiselt:

„(36) Käesolev määrus kujutab endast nende Schengeni *acquis*’ sätete edasiarendamist, milles Ühendkuningriik ei osale […] Seetõttu ei osale Ühendkuningriik käesoleva määruse vastuvõtmisel, see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

(37) Käesolev määrus kujutab endast nende Schengeni *acquis*’ sätete edasiarendamist, milles Iirimaa ei osale […] Seetõttu ei osale Iirimaa käesoleva määruse vastuvõtmisel, see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.“

14 Viisaeeskirja artikli 1 lõige 1 sätestab:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.“

15 Viisaeeskirja artikli 25 lõige 1näeb ette:

„Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa antakse erandkorras järgmistel juhtudel:

a) kui asjaomane liikmesriik peab humanitaarkaalutlustel, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt vajalikuks järgmist:
   i) teha erand põhimõttest, et peavad olema täidetud Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud sisenemise tingimused;

[…]“.

16 Viisaeeskirja artiklid 27–29 näevad ette reeglid viisakleebise täitmiseks, täidetud viisakleebise kehtetuks tunnistamiseks ja viisakleebise kinnitamiseks.

17 Selle eeskirja artikli 35 „Välispiiril taotletav viisa“ lõige 4 sätestab:

„Juhul kui Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud tingimused ei ole täidetud, võivad välispiiril viisa andmise eest vastutavad ametiasutused vastavalt käesoleva määruse artikli 25 lõike 1 punktile a anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa, mis kehtib ainult viisa andnud liikmesriigi territooriumil.“

Dublini III määrus

18 Dublini III määruse põhjendused 25 ja 41 on sõnastatud järgmiselt:

„(25) Sellise sisepiirideta ala järkjärguline rajamine, kus isikute vaba liikumine on tagatud ELi toimimise lepingu kohaselt, ja kolmandate riikide kodanike sisenemise ja viibimise tingimusi käsitlevate liidu põhimõtete väljatöötamine, kaasa arvatud ühised jõupingutused välispiiride haldamisel, eeldavad tasakaalu loomist vastutuskriteeriumide vahel solidaarse vastutuse vaimus.

[…]

(41) ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 ja artikli 4a lõike 1 kohaselt on kõnealused liikmesriigid teatanud oma soovist osaleda käesoleva määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel.“

19 Määruse artikkel 1 sätestab:

„Käesolevas määruses sätestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest („vastutav liikmesriik“).“

20 Nimetatud määruse artikkel 2 näeb ette:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

m) „viisa“ – liikmesriigi luba või otsus, mida nõutakse selles või mitmes liikmesriigis läbisõiduks või viibimise eesmärgil sisenemiseks. Viisa liik määratakse kindlaks järgmiste määratluste kohaselt:

— „pikaajaline viisa“ – ühe liikmesriigi poolt kooskõlas tema siseriikliku õiguse või liidu õigusega väljastatud luba või otsus, mida on vaja, et siseneda sellesse liikmesriiki eesmärgiga viibida seal rohkem kui kolm kuud;

— „lühiajaline viisa“ – liikmesriigi luba või otsus ühe või mitme või kõigi liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast;

— „lennujaama transiidiviisa“ – viisa, mis kehtib liikmesriikide ühe või mitme lennujaama rahvusvahelise transiidiala läbimiseks;

[…]“.

21 Sama määruse artikli 3 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Liikmesriigid vaatavad läbi selliste kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset mõne liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piiril või transiidialal. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik.

2. Kui käesolevas määruses loetletud kriteeriumide põhjal ei saa vastutavat liikmesriiki määrata, vastutab taotluse läbivaatamise eest esimene liikmesriik, kellele rahvusvahelise kaitse taotlus esitati.

Kui taotlejat ei ole võimalik üle anda liikmesriigile, kes algselt määrati vastutavaks, sest on piisavalt alust arvata, et selle taotluse läbivaatamise menetluses on süsteemsed vead ning taotlejate vastuvõtutingimused selles liikmesriigis võivad endaga kaasa tuua ebainimliku või alandava kohtlemise Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 4 tähenduses, jätkab vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust läbi viiv liikmesriik III peatükis sätestatud kriteeriumide kontrollimist, et teha kindlaks, kas üks järgmistest kriteeriumidest võimaldab määrata mõne muu liikmesriigi vastutavaks liikmesriigiks.

[…]“.

22 Dublini III määruse artikli 7 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriume kohaldatakse käesolevas peatükis esitatud järjestuses.“

23 Määruse artikli 12 „Elamisloa või viisa väljaandmine“ lõiked 2–5 näevad ette:

„2. Kui taotlejal on kehtiv viisa, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest viisa välja andnud liikmesriik, välja arvatud juhul, kui viisa anti välja mõne muu liikmesriigi nimel vastavalt esindamist käsitlevale kokkuleppele, nagu see on sätestatud [viisaeeskirja] artiklis 8. Sel juhul vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest esindatud liikmesriik.

3. Kui taotlejal on mitu kehtivat elamisluba või viisat, mille on välja andnud erinevad liikmesriigid, vastutavad liikmesriigid rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest järgmises järjestuses:

[…]

b) sama liiki viisade puhul liikmesriik, kes andis välja viisa, mille kehtivusaeg lõpeb kõige hiljem;

c) eri liiki viisade puhul liikmesriik, kes andis välja pikima kehtivusajaga viisa, või kehtivusaegade samasuse korral liikmesriik, kes andis välja viisa, mille kehtivusaeg lõpeb kõige hiljem.

4. Kui taotlejal on vaid üks või mitu elamisluba […] või üks viisa või mitu viisat, mille kehtivusaeg on lõppenud vähem kui kuus kuud tagasi, ja mõni nimetatud dokumentidest on tal võimaldanud siseneda mõne liikmesriigi territooriumile, kehtivad lõiked 1, 2 ja 3 seni, kuni taotleja ei ole liikmesriikide territooriumilt lahkunud.

Kui taotlejal on üks või mitu elamisluba […] või üks viisa või mitu viisat, mille kehtivusaeg on lõppenud rohkem kui kuus kuud tagasi, ja mõni nimetatud dokumentidest on tal võimaldanud siseneda mõne liikmesriigi territooriumile ja ta ei ole liikmesriikide territooriumilt lahkunud, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kus taotlus esitati.

5. Asjaolu, et elamisluba või viisa anti välja väljamõeldud või vale identiteedi või valede, võltsitud või kehtetute dokumentide alusel, ei välista vastutust liikmesriigi jaoks, kes elamisloa või viisa välja andis. Elamisloa või viisa välja andnud liikmesriik ei ole siiski vastutav, kui ta suudab tõendada, et pärast elamisloa või viisa väljaandmist pandi toime pettus.“

24 Dublini III määruse artikli 13 „Liikmesriiki sisenemine ja/või seal viibimine“ lõige 1 sätestab:

„Kui käesoleva [määruse] artikli 22 lõikes 3 osutatud kahes loendis kirjeldatud otseste või kaudsete tõendite, sealhulgas [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta] määruses (EL) nr 603/2013, [millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse nr 604/2013 tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ELT 2013, L 180, lk 1)] osutatud andmete põhjal tehakse kindlaks, et taotleja on kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kuhu sel viisil siseneti. See vastutus lõpeb 12 kuu möödumisel ebaseadusliku piiriületuse päevast.“

25 Dublini III määruse artikli 14 lõige 1 näeb ette:

„Kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik siseneb mõne liikmesriigi territooriumile, kus temalt viisat ei nõuta, vastutab see liikmesriik tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.“

26 Selle määruse artikli 17 lõikes 1 on ette nähtud:

„Erandina artikli 3 lõikest 1 võib iga liikmesriik otsustada läbi vaadata rahvusvahelise kaitse taotluse, mille on talle esitanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, isegi kui käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta ta selle läbivaatamise eest.

See liikmesriik, kes otsustas käesoleva lõike alusel vaadata läbi rahvusvahelise kaitse taotluse, muutub vastutavaks liikmesriigiks ja võtab endale sellise vastutusega seotud kohustused. […]

[…]“.

27 Dublini III määruse artikkel 33 loob varajase hoiatamise, valmisoleku ja kriisiohjamise mehhanismi olukordadeks, milles määruse rakendamine võib sattuda ohtu kas liikmesriigi varjupaigasüsteemi ohustava suure koormuse ja/või liikmesriigi varjupaigasüsteemi toimimisel esinevate probleemide tõttu.

28 Määruse artikkel 34 näeb ette liikmesriikide vahelise teabe vahetamise korra.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

29 K. ja Z. Jafari lahkusid koos oma lastega Afganistanist 2015. aasta detsembris ning läbisid seejärel Iraani, Türgi, Kreeka, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ja Serbia. Viimati nimetatud riigi ja Horvaatia vahelise piiri ületasid nad 2016. aastal. Horvaatia ametiasutus korraldas nende veo bussiga Sloveenia riigipiirini.

30 K. ja Z. Jafari ning nende lapsed siirdusid seejärel Sloveeniasse. Sloveenia ametiasutus väljastas neile 15. veebruaril 2016 politsei dokumendid, millel oli märgitud ühe puhul reisi sihtkohaks Saksamaa ja teise puhul Austria. Samal päeval, olles Austriasse sisenenud, esitasid K. ja Z. Jafari endi ja oma laste kohta selles riigis rahvusvahelise kaitse taotlused.

31 Amet saatis Sloveenia ametiasutusele Dublini III määruse artikli 34 alusel päringu, viidates K. ja Z. Jafarile väljastatud politsei dokumentidele. Sloveenia ametiasutus vastas sellele päringule, et asjaomased kolmanda riigi kodanikud ei olnud selle määruse rakendamise seisukohast mingil kehtival alusel Sloveenias registreeritud ning nad olid Sloveenia läbinud, saabudes Horvaatiast.

32 Amet esitas 16. aprillil 2016 Horvaatia ametiasutusele nimetatud määruse artikli 21 alusel K. ja Z. Jafari ning nende laste vastuvõtmispalve. Horvaatia ametiasutus ei vastanud sellele palvele. Seepeale teatas amet Horvaatia ametiasutusele 18. juuni 2016. aasta kirjaga, et vastavalt nimetatud määruse artikli 22 lõikele 7 on K. ja Z. Jafari ning nende laste varjupaigataotluse läbivaatamise eest nüüd vastutav Horvaatia Vabariik.

33 5. septembril 2016 tunnistas amet K. ja Z. Jafari rahvusvahelise kaitse taotlused vastuvõetamatuks, andis korralduse nende väljasaatmiseks koos lastega ning asus seisukohale, et nende väljasaatmine Horvaatiasse on seaduslik. Need otsused olid põhjendatud tõigaga, et asjaomased kolmanda riigi kodanikud olid sisenenud ebaseaduslikult Kreekasse ja Horvaatiasse ning nende üleandmine Kreekale on välistatud, kuna selle liikmesriigi varjupaigamenetluses on süsteemsed vead.

34 K. ja Z. Jafari vaidlustasid need otsused Bundesverwaltungsgericht'is (föderaalne halduskohus, Austria). See kohus jättis nende kaebused 10. oktoobri 2016. aasta otsusega rahuldamata, märkides eelkõige, et viisa puudumise tõttu tuleb nende sisenemist Horvaatiasse pidada Schengeni piirieeskirjades kehtestatud tingimusi arvestades ebaseaduslikuks ning faktile, et asjaomased isikud lubati Horvaatiasse neid tingimusi rikkudes, ei saa rajada ühtegi argumenti.

35 K. ja Z. Jafari esitasid selle otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, väites eelkõige, et neile anti kõnealuste piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c alusel luba siseneda Horvaatiasse, Sloveeniasse ja Austriasse.

36 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [Dublini III määruse] artikli 2 punkti m, artikli 12 ja artikli 13 tõlgendamisel tuleb arvesse võtta teisi õigusakte, millega on Dublini III määrusel kokkupuutepunkte, või tuleb viidatud sätetele omistada autonoomne tähendus?

2. Juhul kui Dublini III määruse sätteid tuleb tõlgendada teistest õigusaktidest eraldiseisvana:
   a) kas põhikohtuasjade asjaoludel, mis leidsid aset ajal, mil asjaga kõige suuremal määral seotud riikide asutused puutusid kokku erakordselt suure hulga inimestega, kes nõudsid läbisõitu nende riigi territooriumilt, tuleb sisenemist riigi territooriumile, millega liikmesriik faktiliselt nõustus ja mille ainueesmärk oli läbida selle riigi territoorium ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, samastada „viisaga" Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses?

Kui teise küsimuse punktile a tuleb vastata jaatavalt:

b) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et „viisa“ kaotab asjaomasest liikmesriigist lahkumisega kehtivuse?

c) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et „viisa“ on jätkuvalt kehtiv, kui lahkumist asjaomasest liikmesriigist ei ole veel toimunud, või kaotab „viisa“ olenemata lahkumata jätmisest kehtivuse sellel kuupäeval, mil taotleja oma kavatsusest suunduda mõnda teise liikmesriiki lõplikult loobub?

d) Kas juhul, kui taotleja loobub kavatsusest siseneda esialgu sihtriigiks valitud liikmesriiki, tuleb rääkida pärast „viisa“ väljaandmist toime pandud pettusest Dublini III määruse artikli 12 lõike 5 tähenduses, millest tulenevalt ei ole „viisat“ väljaandev liikmesriik vastutav liikmesriik?

Kui teise küsimuse punktile a tuleb vastata eitavalt:

e) Kas Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sisalduvat väljendit „on kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjade kirjeldatud eriomastes tingimustes ei ole välispiiri ebaseaduslikku ületamist toimunud?

3. Juhul kui Dublini III määruse sätete tõlgendamisel tuleb arvesse võtta teisi õigusakte:

a) Kas selleks, et hinnata, kas tegemist on piiri „ebaseadusliku ületamisega“ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses, tuleb arvesse võtta eelkõige seda, kas sisenemine vastab Schengeni piirieeskirjades, eelkõige [nende eeskirjade] artiklis 5 – artikkel mille kohaldatavus põhikohtuasjadele tuleneb riiki sisenemise kuupäevast – sätestatud nõuetele?

Kui kolmanda küsimuse punktile a tuleb vastata eitavalt:

b) Milliseid liidu õiguse sätteid tuleb hindamisel, kas tegemist on piiri „ebaseadusliku ületamisega“ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses, eelkõige arvesse võtta?

Juhul kui kolmanda küsimuse punktile a tuleb vastata jaatavalt:

c) Kas põhikohtuasjade asjaoludel, mis leidsid aset ajal, mil asjaga kõige suuremal määral seotud riikide asutused puutusid kokku erakordselt suure hulga inimestega, kes nõudsid läbisõitu nende riigi territooriumilt, tuleb sisenemist riigi territooriumile, millega liikmesriik konkreetse asja asjaolusid kontrollimata faktiliselt nõustus ja mille ainueesmärk oli läbida selle riigi territoorium ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, pidada riiki sisenemise lubamiseks Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses?

Kui kolmanda küsimuse punktidele a ja c tuleb vastata jaatavalt:

d) Kas riiki sisenemise lubamine Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses toob kaasa selle, et tuleb asuda seisukohale, et on olemas Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 1 punkti b kohase viisaga samaväärne luba ja seega „viisa“ Dublini III määruse artikli 2 punkti m tähenduses, millest tulenevalt tuleb vastutava liikmesriigi kindlaksmääramist reguleerivate Dublini III määruse sätete kohaldamisel arvesse võtta ka viidatud määruse artiklit 12?

Kui kolmanda küsimuse punktidele a, c ja d tuleb vastata jaatavalt:

e) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et „viisa“ kaotab asjaomasest liikmesriigist lahkumisega kehtivuse?

f) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et „viisa“ on jätkuvalt kehtiv, kui lahkumist asjaomasest liikmesriigist ei ole veel toimunud, või kaotab „viisa“ – olenemata lahkumata jätmisest – kehtivuse sellel kuupäeval, mil taotleja oma kavatsusest suunduda mõnda teise liikmesriiki lõplikult loobub?

g) Kas juhul, kui taotleja loobub kavatsusest siseneda esialgu sihtriigiks valitud liikmesriiki, tuleb rääkida pärast „viisa“ väljaandmist toime pandud pettusest Dublini III määruse artikli 12 lõike 5 tähenduses, millest tulenevalt ei ole „viisat“ väljaandev liikmesriik vastutav liikmesriik?

Kui kolmanda küsimuse punktidele a ja c tuleb vastata jaatavalt, kuid punktile d eitavalt:

h) Kas Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sisalduvat väljendit „on kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjade kirjeldatud eriomastes tingimustes ei tule piiriületust, mis on kvalifitseeritav sisenemise lubamisena Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses, pidada välispiiri ebaseaduslikuks ületamiseks?“

Menetlus Euroopa Kohtus

37 Eelotsusetaotluse esitanud kohus taotles Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 105 sätestatud kiirendatud menetluse kohaldamist.

38 Euroopa Kohtu president rahuldas taotluse oma 15. veebruari 2017. aasta määrusega Jafari (C-646/16, ei avaldata, EU:C:2017:138).

Eelotsuse küsimuste analüüs

39 Kõigepealt tuleb märkida, et kuna Dublini III määruse artikli 2 punkt m ning artiklid 12 ja 13 puudutavad piirikontrolli- ja sisserändepoliitikat, mida reguleerivad eraldiseisvad liidu õigusaktid, siis tuleb esimesele küsimusele vastamiseks eraldi hinnata, kas need aktid on ühelt poolt selle määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 ning teiselt poolt selle määruse artikli 13 tõlgendamisel asjakohased.

Esimene küsimus, teise küsimuse punkt a ja kolmanda küsimuse punkt d

40 Oma esimese küsimusega, teise küsimuse punktiga a ja kolmanda küsimuse punktiga d, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Dublini III määruse artiklit 12, koostoimes selle määruse artikli 2 punktiga m ja vajaduse korral viisaeeskirja sätetega, tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et sellise esimese liikmesriigi ametiasutused, kuhu on saabunud erakordselt suur hulk kolmandate riikide kodanikke, kes soovivad läbida selle liikmesriigi territooriumi, et esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, lubavad oma riigi territooriumile siseneda kodanikel, kes ei vasta selles esimeses liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele, tuleb pidada „viisaks“ nimetatud artikli 12 tähenduses.

41 Dublini III määruse artikli 3 lõikest 1 ja artikli 7 lõikest 1 tuleneb eelkõige, et üldreeglina on rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav see liikmesriik, kes on määratletud kõnealuse määruse III peatükis nimetatud kriteeriumide alusel (vt selle kohta kohtuotsus, 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 42).

42 Nimetatud määruse artikkel 12, mis asub määruse III peatükis, näeb ette, et kui rahvusvahelise kaitse taotlejal on kehtiv viisa või viisa, mille kehtivusaeg on lõppenud, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest – teatavatel tingimustel – viisa välja andnud liikmesriik.

43 Sama määruse artikli 2 punktis m on toodud mõiste „viisa“ üldine määratlus ning täpsustatud, et viisa liik määratakse kindlaks konkreetsete määratluste kohaselt, mis puudutavad vastavalt pikaajalist viisat, lühiajalist viisat ja lennujaama transiidiviisat.

44 Sellest sättest tuleneb, et mõiste „viisa“ Dublini III määruse tähenduses hõlmab mitte ainult lühiajalisi viisasid ja lennujaama transiidiviisasid, mille väljaandmise tingimused on viisaeeskirjaga ühtlustatud, vaid ka pikaajalisi viisasid, mis ei kuulu selle eeskirja kohaldamisalasse ning mida tänase päeva seisuga, mil liidu seadusandja ei ole ELTL artikli 79 lõike 2 punkti a alusel vastu võtnud üldisi meetmeid, võidakse välja anda siseriikliku õiguse alusel (vt selle kohta kohtuotsus, 7.3.2017, X ja X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punktid 41 ja 44).

45 Lisaks tuleb märkida, et nagu on viisaeeskirja põhjendustes 36 ja 37 ning Dublini III määruse põhjenduses 41 rõhutatud, on mõnede liikmesriikide jaoks, kellele see eeskiri siduv ei ole, seevastu siduv nimetatud määrus. Sellest järeldub, et lühiajalisi viisasid ja transiidiviisasid, mida need liikmesriigid väljastavad viisaeeskirjas kehtestatud norme järgimata, tuleb siiski pidada „viisadeks“ Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses.

46 Veel on oluline nentida, et liidu seadusandja määratles mõiste „viisa“ nimetatud määruse artikli 2 punktis m, nimetamata sealjuures viisaeeskirja või muid viisade valdkonda reguleerivaid konkreetseid liidu õigusakte, kuigi ta viitas Dublini III määruse artikli 2 punktides a, b, d, e ja f sätestatud määratlustes otseselt erinevatele liidu õigusaktidele.

47 Neil asjaoludel ei saa mõistet „viisa“ nimetatud määruse tähenduses otseselt tuletada liidu poolt viisade valdkonnas vastu võetud õigusaktidest, hoolimata sellest, et need aktid kuuluvad konteksti, mida tuleb Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tõlgendamisel arvesse võtta, ning seda mõistet tuleb käsitada põhinevana konkreetsel määratlusel, mis on toodud nimetatud määruse artikli 2 punktis m, ja selle määruse üldisel ülesehitusel.

48 Sellega seoses tuleb tõdeda, et kõnealune määratlus täpsustab, et viisa on „liikmesriigi luba või otsus“, mida „nõutakse“ selles või mitmes liikmesriigis „läbisõiduks või viibimise eesmärgil „sisenemiseks“. Nendest liidu seadusandja kasutatud väljenditest tuleneb seega ühelt poolt, et mõiste „viisa“ viitab liikmesriigi ametiasutuse poolt vormiliselt antud aktile, mitte aga pelgale nõustumisele, ning et teiselt poolt ei saa viisat segamini ajada liikmesriigi territooriumile lubamisega, kuna viisat just nõutaksegi sisenemiseks loa andmisel.

49 Seda järeldust toetab ka erinevate viisaliikide eristamine Dublini III määruse artikli 2 punktis m. Need liigid – mida saab üldiselt tuvastada tänu viisakleebistel olevatele tähistustele – eristuvad üksteisest selle järgi, et vastavat liiki viisat nõutakse riigi territooriumile sisenemise lubamiseks lähtuvalt kavandatava viibimise või läbisõidu eesmärgist.

50 Seda analüüsi kinnitab ka kontekst, kuhu selle määruse artikkel 12 kuulub. Nii eristatakse viisa väljaandmist – mida see artikkel koos elamisloa väljaandmisega käsitleb – sisenemisest ja viibimisest nende otseses tähenduses, mida käsitleb nimetatud määruse artikkel 13. Lisaks viitab sama määruse artiklis 14 toodud kriteerium, nimelt viisavaba sisenemine, asjaolule, et liidu seadusandja eristas sisenemist viisast enesest.

51 Selline eristamine on pealegi kooskõlas ka liidu asjaomaste valdkondade seadusandluse üldise ülesehitusega. Nimelt, kuigi liikmesriikide territooriumile sisenemise lubamist reguleerivad normid olid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal ette nähtud Schengeni piirieeskirjades, on viisade väljaandmise tingimused määratletud eraldiseisvates õigusaktides, näiteks lühiajaliste viisade puhul viisaeeskirjas.

52 Lisaks tuleb märkida, et selles seadusandluses määratletud õiguslikus raamistikus peavad osalevad liikmesriigid väljastama viisad ühtsel vormil, milleks on kleebised, – seda nii lühiajaliste viisade puhul viisaeeskirja artiklite 27–29 alusel, kui ka pikaajaliste viisade puhul Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 18 lõike 1 alusel. Viisa väljaandmine nimetatud õigusaktide tähenduses toimub seega erinevas vormis kui sisenemiseks loa andmine, mis Schengeni piirieeskirjade artikli 10 lõike 1 kohaselt toimub reisidokumenti templi panemisega.

53 Eeltoodud asjaolusid arvestades tuleb asuda seisukohale, et liikmesriigi territooriumile sisenemise lubamine, mida asjaomase liikmesriigi ametiasutused on antud juhul lihtsalt tolereerinud, ei kujuta endast „viisat“ Dublini III määruse artikli 12 tähenduses koostoimes selle määruse artikli 2 punktiga m.

54 Asjaolu, et liikmesriigi territooriumile sisenemise lubamine toimub olukorras, mida iseloomustab erakordselt suure arvu kolmandate riikide kodanike saabumine, kes soovivad saada rahvusvahelist kaitset, ei saa seda järeldust muuta.

55 Ühelt poolt ei viita nimelt ükski Dublini III määruse sätetest sellele, et mõistet „viisa“ tuleks tõlgendada sellises olukorras teisiti.

56 Teiselt poolt tuleb tõdeda, et kuigi liidu seadusandja soovis, et territooriumile sisenemise lubamist ja viisade väljaandmist puudutavate aktide andmist võiks põhjendada humanitaarsetel kaalutlustel, säilitas ta siiski selle raames nende kaht liiki aktide vahel selge vahe.

57 Nii eristas ta sõnaselgelt võimaluse lubada territooriumile sisenemist humanitaarsetel kaalutlustel, mis on ette nähtud Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c, võimalusest anda samadel kaalutlustel välja piiratud territoriaalse kehtivusega viisa, mis on ette nähtud viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktis a. Kuigi selle eeskirja artikli 35 lõige 4 tõesti lubab teatavatel tingimustel väljastada sellist viisat piiril, tuleb territooriumile sisenemiseks teatud juhtudel luba anda mitte piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c, vaid Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti b alusel. Käesoleval juhul ei ole aga vaidlust selles, et nimetatud eeskirjade artikli 5 lõike 4 punkt b ei ole kohaldatav.

58 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et esimesele küsimusele, teise küsimuse punktile a ja kolmanda küsimuse punktile d tuleb vastata, et Dublini III määruse artiklit 12, koostoimes selle määruse artikli 2 punktiga m, tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et sellise esimese liikmesriigi ametiasutused, kuhu on saabunud erakordselt suur hulk kolmandate riikide kodanikke, kes soovivad läbida selle liikmesriigi territooriumi, et esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, lubavad oma riigi territooriumile siseneda kodanikel, kes ei vasta selles esimeses liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele, ei saa pidada „viisaks nimetatud artikli 12 tähenduses“.

Esimene küsimus, teise küsimuse punkt e ning kolmanda küsimuse punktid a–c ja h

59 Oma esimese küsimusega, teise küsimuse punktiga e ning kolmanda küsimuse punktidega a–c ja h, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Dublini III määruse artikli 13 lõiget 1, vajaduse korral koostoimes Schengeni piirieeskirjade ja tagasisaatmise direktiivi sätetega, tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku sisenemist liikmesriigi territooriumile, mida lubavad sellise esimese liikmesriigi ametiasutused, kuhu on saabunud erakordselt suur hulk kolmandate riikide kodanikke, kes soovivad läbida selle liikmesriigi territooriumi, et esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, kuid kes ei vasta selles esimeses liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele, tuleb nimetatud sätte tähenduses pidada esimese liikmesriigi piiri „ebaseaduslikuks ületamiseks“.

60 Dublini III määruse artikli 13 lõige 1, mis asub määruse III peatükis „Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid“, näeb muu hulgas ette, et kui rahvusvahelise kaitse taotleja on kolmandast riigist tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest see liikmesriik.

61 Mõistet liikmesriigi piiri „ebaseaduslik ületamine“ ei ole selles määruses määratletud.

62 Sellist määratlust ei ole ka teistes põhikohtuasja asjaolude asetleidmise kuupäeval kehtinud liidu õigusaktides, mis reguleerivad piirikontrolli või sisserännet.

63 Mis konkreetsemalt puutub eelotsusetaotluse esitanud kohtu nimetatud aktidesse, siis tuleb esiteks märkida, et tagasisaatmise direktiiv määratleb artikli 3 punktis 2 üksnes mõiste „ebaseaduslik riigisviibimine“, mida ei tohi segamini ajada mõistega „ebaseaduslik sisenemine“ (vt selle kohta kohtuotsus, 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 60).

64 Ka mõistet liikmesriigi piiri „ebaseaduslik ületamine“ ei tohi mõistega „ebaseaduslik riigisviibimine“ samastada.

65 Kuigi tagasisaatmise direktiivi artikli 2 lõikes 2 on nimetatud kolmandate riikide kodanikke, kes on tabatud või kinni peetud liikmesriigi välispiiri „ebaseaduslikul ületamisel“, ei ole selles sättes samuti ühtegi täpsustust selle mõiste ulatuse kohta.

66 Teiseks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 127 märkis, ei määratle ka Schengeni piirieeskirjad mõistet liikmesriigi piiri „ebaseaduslik ületamine“.

67 Kuigi nende eeskirjade artikli 4 lõige 3 näeb tõepoolest ette karistuste kehtestamise välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte või väljaspool nende kindlaksmääratud lahtiolekuaega, on silmas peetud väga konkreetset olukorda, mis ei saa katta kõiki ebaseadusliku piiriületamise juhtumeid.

68 Ka Schengeni piirieeskirjade artikli 12 lõike 1 teine lause, kuigi see sätestab eeskirja, mida kohaldada „isik[u suhtes], kes on ületanud ebaseaduslikult piiri“, ei sisalda mingit täpsustust mõiste „ebaseaduslik piiriületamine“ kohta ega täpsusta eelkõige, kas see toimub siis, kui rikutakse nende eeskirjade artiklis 4 ette nähtud välispiiride ületamist puudutavaid norme, eeskirjade artiklis 5 ette nähtud sisenemise tingimusi kehtestavaid norme või hoopis välispiiril läbiviidavat kontrolli puudutavaid norme, mis on sätestatud eeskirjade II jaotise II peatükis.

69 Lisaks on mõistet „ebaseaduslik piiriületamine“ kasutatud Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 seoses selle määruse konkreetse esemega, milleks on rahvusvahelise kaitse taotluse lahendamise eest vastutava liikmesriigi määramine. Samas puudub aga igasugune seos Schengeni piirieeskirjade artikli 12 lõike 1 teise lausega, kuna viimase eesmärk on täpsustada seost tagasisaatmise direktiivis ette nähtud tagasisaatmismenetluste ja piirivalve vahel.

70 Lisaks tuleb märkida, et nagu on rõhutatud Schengeni piirieeskirjade põhjendustes 27 ja 28 ning Dublini III määruse põhjenduses 41, on mõnede liikmesriikide jaoks, kellele need eeskirjad siduvad ei ole, seevastu siduv nimetatud määrus. Sellest järeldub, et nende liikmesriikide piiride ületamist tuleb vastavalt olukorrale käsitada Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses „seadusliku“ või „ebaseaduslikuna“, isegi kui nimetatud liikmesriikide territooriumile lubamine ei ole Schengeni piirieeskirjades sätestatud piiriületamist ja sisenemist käsitlevate normidega reguleeritud.

71 Lõpetuseks tuleb tõdeda, et liidu seadusandja on valinud mitte nimetada Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 tagasisaatmise direktiivi ega Schengeni piirieeskirju, viidates samas sõnaselgelt määrusele nr 603/2013.

72 Neil asjaoludel ei saa mõistet liikmesriigi piiri „ebaseaduslik ületamine“ nimetatud määruse tähenduses üldjuhul otseselt tuletada liidu poolt piirikontrolli ja sisserände valdkonnas vastu võetud aktidest, hoolimata sellest, et need aktid kuuluvad konteksti, mida tuleb Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tõlgendamisel arvesse võtta.

73 Järelikult, kuna selle mõiste määratlus nimetatud määruses puudub, tuleb vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale selle mõiste tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel lähtuda kasutatud väljendite tavakeele tähendusest, võttes arvesse väljendite kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärke, mille osaks nad on (vt selle kohta kohtuotsus, 30.1.2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

74 Mõiste „ebaseaduslik piiriületamine“ tavakeele tähenduse kohta tuleb märkida, et piiri ületamist ilma asjaomase liikmesriigi kehtivates õigusnormides sätestatud tingimusi täitmata tuleb tingimata pidada Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses „ebaseaduslikuks“.

75 Sellest järeldub, et juhul, kui on ületatud sellise liikmesriigi piiri, kellele Schengeni piirieeskirjad on siduvad, tuleb seda, kas piiriületamine oli ebaseaduslik, hinnata eelkõige nendes eeskirjades sätestatud normide alusel.

76 Põhikohtuasjas on see nii, kuna – välja arvatud Schengeni piirieeskirjade artikli 1 esimene lause, artikli 5 lõike 4 punkt a, III jaotis ning nende eeskirjade II jaotise ja lisade need sätted, mis viitavad Schengeni infosüsteemile – nimetatud eeskirjade sätted on Horvaatia Vabariigi suhtes siduvad vastavalt akti Horvaatia Vabariigi ühinemistingimuste ning Euroopa Liidu lepingus, Euroopa Liidu toimimise lepingus ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingus tehtavate muudatuste kohta (ELT 2012, L 112, lk 21) artikli 4 lõigetele 1 ja 2, koostoimes selle akti II lisa punktiga 8.

77 Sellele vaatamata ei piisa käesoleva kohtuotsuse punktis 74 tehtud järeldusest selleks, et mõiste „ebaseaduslik piiriületamine“ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses täielikult määratleda.

78 Nii tuleb arvesse võtta asjaolu, et välispiiride ületamist käsitlevad õigusaktid võivad anda liikmesriikide pädevatele asutustele õiguse teha humanitaarsetele kaalutlustele tuginedes kolmandate riikide kodanikele kehtestatud sisenemistingimustest erandeid, et tagada nende tulevane liikmesriikides viibimise seaduslikkus.

79 Seda laadi õigus on eelkõige ette nähtud Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c, mis võimaldab nendel liikmesriikidel, kellele Schengeni piirieeskirjad on siduvad, lubada humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu erandkorras sellistel kolmandate riikide kodanikel, kes ei täida ühte või mitut neile ette nähtud tingimust, nende riikide territooriumile siseneda.

80 Vaatamata sellele, tuleb kõigepealt tõdeda, et Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkt c – erinevalt nende eeskirjade artikli 5 lõike 4 punktist b – täpsustab, et selline luba on kehtiv üksnes asjaomase liikmesriigi territooriumil, mitte aga „liikmesriikide“ territooriumil tervikuna. Järelikult ei saa esimesena nimetatud säte muuta seaduslikuks kolmanda riigi kodaniku piiriületamist, milleks liikmesriigi ametiasutused on loa andnud vaid selleks, et võimaldada nimetatud kodanikul läbida selle liikmesriigi territoorium teise liikmesriiki siirdumiseks, et esitada seal rahvusvahelise kaitse taotlus.

81 Esimesele küsimusele, teise küsimuse punktile a ja kolmanda küsimuse punktile d antud vastust arvestades ei saa sellise õiguse kasutamist, nagu on ette nähtud Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c, mingil juhul samastada viisa väljaandmisega Dublini III määruse artikli 12 tähenduses.

82 Kuna sellise õiguse kasutamine ei mõjuta asjaomase kolmanda riigi kodaniku võimalikku viisakohustust, ei saa selliselt lubatud sisenemist pidada ka niisuguse liikmesriigi territooriumile sisenemiseks, kus asjaomasel isikul on kõnealuse määruse artikli 14 tähenduses viisavabastus.

83 Järelikult, kui nõustuda, et kolmanda riigi kodaniku sisenemine, mida liikmesriik on kolmandate riikide kodanikele põhimõtteliselt kehtestatud sisenemistingimustest erandit tehes humanitaarsetele kaalutlustele tuginedes lubanud, ei kujuta endast selle liikmesriigi piiri ebaseaduslikku ületamist Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses, siis tähendaks see, et nimetatud liikmesriik ei ole sellist õigust kasutades vastutav selle kodaniku poolt teises liikmesriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

84 Selline järeldus oleks aga vastuolus nimetatud määruse üldise ülesehituse ja eesmärkidega.

85 Nii toob Dublini III määruse põhjendus 25 välja otsese seose solidaarsuse vaimus loodud vastutuskriteeriumide ja välispiiride haldamiseks tehtavate ühiste jõupingutuste vahel, nagu seda meenutab Schengeni piirieeskirjade põhjendus 6, mitte ainult selle liikmesriigi huvides, kelle välispiiridel teostatakse kontrolli, vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel.

86 Selles kontekstis tuleneb Dublini III määruse artiklite 12 ja 14 omavahelisest seosest, et need artiklid hõlmavad põhimõtteliselt kõik liikmesriikide territooriumile seadusliku sisenemise juhud, kuna kolmanda riigi kodaniku seadusliku sisenemise aluseks sellele territooriumile on tavapäraselt viisa, elamisluba või viisavabastus.

87 Nendes artiklites, nagu ka selle määruse artiklis 13 sätestatud erinevate kriteeriumide kohaldamine peab üldjuhul võimaldama omistada sellele liikmesriigile, kelle kaudu kolmanda riigi kodanik liikmesriikide territooriumile sisenes või kus tal oli elamisluba, vastutuse rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, kui nimetatud kodanik selle esitab.

88 Sellega seoses võib märkida, et see mõte on sõnaselgelt esitatud Dublini III määruse vastuvõtmise aluseks olnud komisjoni 3. detsembri 2008. aasta ettepaneku (KOM(2008) 820 lõplik) seletuskirjas, mis selles küsimuses kordab juba nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT 2003, L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109), vastuvõtmise aluseks olnud komisjoni ettepaneku (KOM(2001) 447 lõplik) seletuskirjas väljendatud mõtet. Viimati nimetatud seletuskirjas oli ka täpsustatud, et selles määruses kehtestatud kriteeriumid – mille hulgas oli ka liikmesriigi piiri ebaseaduslik ületamine – põhinesid eelkõige eeldusel, et iga liikmesriik vastutab teiste ees oma toimingute eest seoses kolmandate riikide kodanike territooriumile sisenemise ja territooriumil elamisega ning peab kandma kõik sellest tulenevad tagajärjed solidaarsuse ja lojaalse koostöö vaimus.

89 Neid asjaolusid arvestades ei saa Dublini III määruse artiklites 12–14 sätestatud kriteeriume selle määruse üldist ülesehitust riivamata tõlgendada nii, et liikmesriik, kes otsustas humanitaarsetele kaalutlustele tuginedes lubada oma territooriumile siseneda ilma viisata kolmanda riigi kodanikul, kellel ei olnud ka viisavabastust, on vastutusest vabastatud.

90 Ka selline asjaolu nagu käesoleval juhul, et asjaomane kolmanda riigi kodanik sisenes liikmesriikide territooriumile pädeva ametiasutuse järelevalve all, hoidmata vähimalgi määral kõrvale piirikontrollist, ei saa olla nimetatud määruse artikli 13 lõike 1 kohaldamisel määravaks.

91 Dublini III määruse artiklites 12–14 sätestatud vastutuse kriteeriumide eesmärk ei ole karistada asjaomast kolmanda riigi kodanikku ebaseadusliku teo eest, vaid määrata kindlaks vastutav liikmesriik, võttes arvesse selle liikmesriigi rolli nimetatud kodaniku pääsemisel liikmesriikide territooriumile.

92 Sellest tuleneb, et kui kolmanda riigi kodanik saab loa siseneda esimese liikmesriigi territooriumile – ilma et ta vastaks selles liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele –, et läbida selle riigi territoorium ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, siis tuleb seda piiriületamist Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses pidada esimese liikmesriigi piiri „ebaseaduslikuks ületamiseks“, vaatamata sellele, kas seda piiriületust tolereeriti või anti selleks luba kehtivaid õigusnorme rikkudes või lubati seda humanitaarsetele kaalutlustele tuginedes, tehes erandi kolmandate riikide kodanikele põhimõtteliselt kehtestatud sisenemistingimustest.

93 Asjaolu, et piiriületamine toimus olukorras, mida iseloomustab erakordselt suure arvu kolmandate riikide kodanike saabumine, kes soovivad saada rahvusvahelist kaitset, ei mõjuta Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tõlgendamist või kohaldamist.

94 Siinkohal tuleb märkida esiteks, et liidu seadusandja võttis arvesse sellise olukorra tekkimise ohu ja andis sellest tulenevalt liikmesriikide käsutusse vahendid, mis võimaldavad sobivalt reageerida, kuid ei näinud siiski selleks puhuks ette vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise konkreetset korda.

95 Nii kehtestab Dublini III määruse artikkel 33 varajase hoiatamise, valmisoleku ja kriisiohjamise korra ennetavate meetmete võtmiseks, mille eesmärk on eelkõige vältida, et määruse rakendamine satuks ohtu mõne liikmesriigi varjupaigasüsteemi ohustava suure koormuse tõttu.

96 Paralleelselt sellega näeb nimetatud määruse artikli 3 lõige 1 ette samas määruses kindlaks määratud menetluse rakendamise kõigi kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks, mis on esitatud mis tahes liikmesriigi territooriumil, välistamata sealjuures taotlusi, mis esitatakse olukorras, mida iseloomustab erakordselt suure arvu kolmandate riikide kodanike saabumine, kes soovivad saada rahvusvahelist kaitset.

97 Teiseks reguleerib seda laadi olukordi konkreetselt direktiiv 2001/55, mille artikkel 18 sätestab, et ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral kohaldatakse vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriume ja mehhanisme.

98 Kolmandaks võimaldab ELTL artikli 78 lõige 3 Euroopa Liidu Nõukogul Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga võtta vastu ajutisi meetmeid ühe või mitme liikmesriigi toetamiseks hädaolukorras, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool.

99 Nii võttis nõukogu ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastu 14. septembri 2015. aasta otsuse (EL) 2015/1523, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 239, lk 146), ja 22. septembri 2015. aasta otsuse (EL) 2015/1601, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 248, lk 80).

100 Neljandaks saavad selliste meetmete vastuvõtmisest sõltumata ühte liikmesriiki erakordselt suurel arvul saabunud ja rahvusvahelist kaitset soovivate kolmandate riikide kodanike vastuvõtmist lihtsustada ka teised liikmesriigid – ühepoolselt või asjaomase liikmesriigiga kooskõlastatult solidaarsuse vaimus, mis ELTL artikli 80 kohaselt on Dublini III määruse aluseks –, kasutades selleks nimetatud määruse artikli 17 lõikes 1 ette nähtud pädevust otsustada rahvusvahelise kaitse taotlused ise läbi vaadata, isegi kui määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta nad selle läbivaatamise eest.

101 Igal juhul tuleb meelde tuletada, et sama määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 4 kohaselt ei või rahvusvahelise kaitse taotlejat vastutavale liikmesriigile üle anda, kui selle üleandmisega võib kaasneda asjaomasele isikule reaalne oht saada koheldud ebainimlikult või alandavalt harta artikli 4 tähenduses (vt selle kohta kohtuotsus, 16.2.2017, C. K. jt, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 65). Seega ei tohi isikut üle anda, kui pärast erakordselt suure arvu kolmandate riikide kodanike saabumist, kes soovivad saada rahvusvahelist kaitset, on vastutavas liikmesriigis selline oht olemas.

102 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et esimesele küsimusele, teise küsimuse punktile e ning kolmanda küsimuse punktidele a–c ja h tuleb vastata, et Dublini III määruse artikli 13 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku sisenemist liikmesriigi territooriumile, mida lubavad sellise esimese liikmesriigi ametiasutused, kuhu on saabunud erakordselt suur hulk kolmandate riikide kodanikke, kes soovivad läbida selle liikmesriigi territooriumi, et esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, kuid kes ei vasta selles esimeses liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele, tuleb nimetatud sätte tähenduses pidada esimese liikmesriigi piiri „ebaseaduslikuks ületamiseks“.

Teise küsimuse punktid b–d ja kolmanda küsimuse punktid e–g

103 Ülejäänud küsimustele antud vastuseid arvestades ei ole teise küsimuse punktidele b–d ega kolmanda küsimuse punktidele e–g vaja vastata.

Kohtukulud

104 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, artiklit 12, koostoimes selle määruse artikli 2 punktiga m, tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et sellise esimese liikmesriigi ametiasutused, kuhu on saabunud erakordselt suur hulk kolmandate riikide kodanikke, kes soovivad läbida selle liikmesriigi territooriumi, et esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, lubavad oma riigi territooriumile siseneda kodanikel, kes ei vasta selles esimeses liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele, ei saa pidada „viisaks“ nimetatud artikli 12 tähenduses.**

2. **Määruse nr 604/2013 artikli 13 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku sisenemist liikmesriigi territooriumile, mida lubavad sellise esimese liikmesriigi ametiasutused, kuhu on saabunud erakordselt suur hulk kolmandate riikide kodanikke, kes soovivad läbida selle liikmesriigi territooriumi, et esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, kuid kes ei vasta selles esimeses liikmesriigis põhimõtteliselt nõutavatele sisenemise tingimustele, tuleb nimetatud sätte tähenduses pidada esimese liikmesriigi piiri „ebaseaduslikuks ületamiseks“.**

Allkirjad