Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

26 юли 2017 година*

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава — Приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да получат международна закрила — Организиране от властите на една държава членка на пресичането на границата с оглед транзитно преминаване към друга държава членка — Разрешено влизане като изключение заради хуманитарни причини — Член 2, буква м) — Понятие „виза“ — Член 12 — Издаване на виза — Член 13 — Незаконно пресичане на външна граница“

По дело C-646/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) с акт от 14 декември 2016 г., постъпил в Съда на 15 декември 2016 г., в рамките на производството по дело, образувано по инициатива на

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

в присъствието на

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (докладчик), J. L. da Cruz Vilaça, M. Berger и A. Prechal, председатели на състави, A. Rosas, Ал. Арабаджиев, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 март 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari, от R. Frühwirth, Rechtsanwalt,

* Език на производството: немски.

— за австрийското правителство, от G. Hesse, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от T. Papadopoulou, в качеството на представител,

— за френското правителство, от D. Colas, E. Armoët и E. de Moustier, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от L. Cordì и L. D'Ascia, avvocati dello Stato,

— за унгарското правителство, от M. Tátrai и M. Z. Fehér, в качеството на представители,

— за правителството на Обединеното кралство, от C. Crane, в качеството на представител, подпомагана от C. Banner, barrister,

— за швейцарското правителство, от E. Bichet, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от M. Condou-Durande, G. Wils и M. Žebre, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 юни 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 2, 12 и 13 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31, наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“), както и на член 5 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „Кодексът на шенгенските граници“).

2 Запитването е отправено в рамките на разглеждането на жалбите, подадени от г-жа Khadija Jafari и г-жа Zainab Jafari, афганистански граждани, срещу решенията на Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Федерална служба за имиграция и убежище, Австрия) (наричана по-нататък „Службата“), с които е постановено, че молбите им за международна закрила са недопустими, разпоредено е тези лица да бъдат изведени от страната и е установено, че обратното им прехвърляне в Хърватия е законосъобразно.

Правна уредба

Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген

3 Член 18, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), изменена с Регламент № 610/2013 (наричана по-нататък „Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген“), предвижда:

„Визите за престой над три месеца („визи за дългосрочно пребиваване“) са национални визи, издадени от някоя от държавите членки в съответствие с националното ѝ право или правото на Съюза. Тези визи се издават в единния формат за визи, предвиден в Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета [от 29 май 1995 година за определяне на единен формат за визи (ОВ L 164, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 9], като в началото се посочва типът на визата чрез вписване на буквата „D“. […]“.

Директива 2001/55/ЕО

4 Съгласно член 18 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 2001 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 179):

„При определяне на това, коя държава членка отговаря за разглеждане на молбите за предоставяне на убежище се прилагат определени критерии и механизми. Държавата членка, отговаряща за разглеждането на молбата за предоставяне на убежище, подадена от лице, ползващо се с временна закрила в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, е онази държава членка, която е приела неговото прехвърляне на територия си“.

Кодексът на шенгенските граници

5 Кодексът на шенгенските граници е отменен и заменен с Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1). Следователно към момента на фактите по главното производство Кодексът на шенгенските граници е бил приложим.

6 Съображения 6, 27 и 28 от Кодекса на шенгенските граници гласят:

„(6) Граничният контрол е от интерес не само за държавата членка, на чиято външна граница той се извършва, но така също за всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол. Граничният контрол трябва да помогне в борбата с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения.

[…]

(27) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в което Обединеното кралство не участва […]. Обединеното кралство следователно не участва в приемането на настоящия регламент и не се задължава с него, нито попада в обхвата на неговото приложение.

(28) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в което Ирландия не участва […]. Ирландия следователно не участва в приемането на настоящия регламент и не се задължава с него, нито попада в обхвата на неговото приложение“.

7 Член 4 („Преминаване на външни граници“) от този кодекс предвижда:

„1. Външните граници могат да се преминават единствено на гранично-пропускателни пунктове, и то в рамките на определеното работно време. Работното време ясно се обозначава на гранично-пропускателните пунктове, които не са отворени 24 часа в денонощието.

[…]

3. Без да се засягат […] задълженията на държавите членки за международна закрила, те въвеждат санкции в съответствие с вътрешното си право за незаконно преминаване на външните граници извън контролно-пропускателните пунктове и извън определеното работно време. […]“.

8 Съгласно член 5 („Условия за влизане на граждани на трети страни“) от цитирания кодекс:

„1. При планиран престой на територията на държавите членки с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, при което се отчита 180-дневният период, предшестващ всеки ден от престоя, за влизането на гражданите на трети страни се прилагат следните условия:

а) да притежават валиден пътен документ, който дава право на притежателя да преминава границата […]

[…]

б) да притежават валидна виза, ако такава се изисква […], с изключение на случаите, когато те притежават валидно разрешение за пребиваване или валидна виза за дългосрочно пребиваване;

в) да обосноват целта и условията на планирания престой и това, че разполагат с достатъчно средства за издръжка, както за срока на планирания престой, така и за завръщането си в страната на произход или за транзита към трета страна, в която е гарантирано тяхното приемане или че са в състояние законно да придобият тези средства;

г) да не са регистрирани в ШИС [Шенгенската информационна система (ШИС)] като лица, за които е подаден сигнал за отказ за влизане;

д) не се смятат за лица, които могат да бъдат заплаха за обществения ред, националната сигурност, здравеопазването или международните отношения на някоя от държавите членки, по-специално да не са регистрирани в националните бази данни на държавите членки като лица, на които не се разрешава влизане на същите основания.

[…]

4. Чрез дерогация от параграф 1:

а) на граждани на трети страни, които не отговарят на всички условия, посочени в параграф 1, но притежават разрешение за пребиваване или виза за дългосрочно пребиваване, се разрешава влизане на териториите на другите държави членки с цел транзитно преминаване, така че да могат да достигнат територията на държавата членка, която е издала разрешението за пребиваване или визата за дългосрочно пребиваване, освен ако имената им не са включени в националния списък на сигнали на държавата членка, чиято външна граница лицата се стремят да преминат, и ако сигналът е придружен от указание за отказ за влизане или транзитно преминаване;

б) на граждани на трети страни, които отговарят на условията, посочени в параграф 1, с изключение на предвиденото в буква б), и които се явят на границата, може да бъде разрешено влизане на териториите на държавите членки, ако на границата им бъде издадена виза […]

[…]

в) държава членка може да разреши влизане на граждани на трети страни, които не отговарят на едно или повече условия по параграф 1, по хуманитарни причини или такива, свързани с национален интерес или поради международни задължения. Когато името на гражданина на трета страна попада в обхвата на параграф 1, буква г), държавата членка, която разрешава влизането му на своя територия, уведомява за това останалите държави членки“.

9 Член 10, параграф 1 от същия кодекс уточнява, че пътните документи на гражданите на трети страни редовно се подпечатват при влизане и излизане.

10 Член 12, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници уточнява:

„[…] Лице, което незаконно е преминало граница и което няма право на престой на територията на съответната държава членка, се задържа и за него се прилагат процедурите, съобразени с Директива 2008/115/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98)]“.

Директива 2008/115

11 Съгласно член 2, параграф 2 от Директива 2008/115 (наричана по-нататък „Директивата за връщане“):

„Държавите членки могат да решат да не прилагат настоящата директива за граждани на трети страни:

а) по отношение на които има отказ за влизане в съответствие с член 13 от Кодекса на шенгенските граници или които са задържани или засечени от компетентните органи във връзка с незаконно прекосяване по суша, море или въздух на външната граница на държава членка и които впоследствие не са получили разрешение или право на престой в тази държава членка;

[…]“.

12 Член 3 („Определения“) от тази директива предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

2. „незаконен престой“ е всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка;

[…]“.

Регламент (ЕО) № 810/2009

13 Съгласно съображения 36 и 37 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 2009 г., стр. 1), изменен с Регламент № 610/2013 (наричан по-нататък „Визовият кодекс“):

„(36) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва […] Следователно Обединеното кралство не участва в приемането на настоящия регламент, не е обвързано от него и не го прилага.

(37) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва […] Следователно Ирландия не участва в приемането на настоящия регламент, не е обвързана от него и не го прилага“.

14 Член 1 параграф 1 от Визовия кодекс гласи:

„Настоящият регламент определя условията и реда за издаване на визи за транзитно преминаване или за планиран престой на територията на държави членки с продължителност, която не превишава 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период“.

15 Член 25, параграф 1 от този кодекс предвижда:

„Виза с ограничена териториална валидност се издава по изключение в следните случаи:

а) когато по причини от хуманитарен характер или от национален интерес или поради международни задължения съответната държава членка счете за необходимо:
   i) да приложи дерогация от принципа, че условията за влизане съгласно член 5, параграф 1, букви а), в), г) и д) от Кодекса на шенгенските граници трябва да бъдат изпълнени;

[…]“.

16 Членове 27—29 от Визовия кодекс определят правилата за попълване на визовия стикер, за анулиране на попълнен визов стикер и за полагане на визовите стикери.

17 Член 35 („Визи, за които са подадени заявления на външните граници“) от този кодекс предвижда в параграф 4:

„Когато условията, определени в член 5, параграф 1, букви а), в), г) и д) от Кодекса на шенгенските граници, не са изпълнени, органите, отговарящи за издаване на виза на границата, могат да издадат виза с ограничена териториална валидност в съответствие с член 25, параграф 1, буква а) от настоящия регламент само за територията на държавата членка, издаваща визата“.

Регламент „Дъблин III“

18 Съображения 25 и 41 от Регламент „Дъблин III“ имат следното съдържание:

„(25) Постепенното създаване на пространство без вътрешни граници, в което свободното придвижване на хора е гарантирано в съответствие с ДФЕС и установяването на политики на Съюза по отношение на условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави, включващи съвместни усилия за управление на външните граници, прави необходимо постигането на равновесие между критериите за компетентност в дух на солидарност.

[…]

(41) В съответствие с член 3 и член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и към ДФЕС, тези държави членки са нотифицирали желанието си да участват в приемането и прилагането на настоящия регламент“.

19 Член 1 от този регламент предвижда:

„С настоящия регламент се установяват критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или лице без гражданство („компетентната държава членка“)“.

20 Съгласно член 2 от цитирания регламент:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

м) „виза“ означава разрешение или решение на държава членка, което се изисква за транзитно преминаване или влизане с намерение за пребиваване в тази държава членка или в няколко държави членки. Видът на визата се определя в съответствие със следните определения:

— „виза за дългосрочно пребиваване“ означава разрешение или решение, издадено от една от държавите членки в съответствие с нейното национално право или с правото на Съюза, което се изисква за влизане с намерение за пребиваване в тази държава членка за повече от три месеца;

— „виза за краткосрочно пребиваване“ означава разрешение или решение на държава членка за транзитно преминаване или влизане с намерение за пребиваване на територията на една, няколко или на всички държави членки за срок не повече от три месеца в рамките на всеки шестмесечен период от датата на първото влизане на територията на държавите членки;

— „виза за летищен транзит“ означава виза, валидна за транзитно преминаване през международните транзитни зони на едно или няколко летища на държавите членки;

[…]“.

21 Член 3, параграфи 1 и 2 от същия регламент гласи:

„1. Държавите членки разглеждат всяка молба за международна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, който подава молба на територията на която и да било от тях, включително на границата или в транзитните зони. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, предвидени в глава III, сочат, че е компетентна за това.

2. Когато не може да бъде посочена компетентна държава членка, на основата на критериите, изброени в настоящия регламент, първата държава членка, пред която е представена молбата за международна закрила, е компетентна за разглеждането ѝ.

Когато е невъзможно кандидатът да бъде прехвърлен в първоначално посочената за компетентна държава членка, тъй като са налице основателни опасения да се смята, че в тази държава членка съществуват системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз, определящата държава членка продължава да разглежда критериите, предвидени в глава III, за да установи дали друга държава членка може да бъде посочена за компетентна.

[…]“.

22 Член 7, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ има следния текст:

„Критериите за определяне на компетентната държава членка се прилагат в последователността, в която са изложени в настоящата глава“.

23 Член 12 („Издаване на документи за пребиваване или на визи“) от този регламент уточнява в параграфи 2—5:

„2. Ако кандидатът притежава валидна виза, държавата членка, която е издала визата, е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила, освен ако визата е била издадена от името на друга държава членка съгласно договореност за представителство, както е предвидено в член 8 от [Визовия кодекс]. В този случай представляваната държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила.

3. Когато кандидатът притежава повече от един валиден документ за пребиваване или виза, издадени от различни държави членки, компетентността за разглеждането на молбата за международна закрила се поема от държавите членки в следния ред:

[…]

б) държавата членка, която е издала визата с най-късна дата на изтичане на валидността, когато различните визи са от един и същ вид;

в) когато визите са от различни видове, държавите членки, които са издали визата с най-дълъг срок на валидност, или, когато сроковете на валидност са идентични, държавите членки, които са издали визата с най-късна дата на изтичане на валидността.

4. Когато кандидатът притежава само […] една или няколко визи, чиято валидност е изтекла по-малко от шест месеца преди това и които на практика са му позволили да влезе на територията на държава членка, параграфи 1, 2 и 3 се прилагат дотогава, докато кандидатът не напусне територията на държавите членки.

Когато кандидатът притежава […] една или няколко визи, чиято валидност е изтекла повече от шест месеца преди това и които на практика са му позволили да влезе на територията на държава членка и ако той не е напуснал територията на държавата членка, компетентна е държавата членка, в която е подадена молбата за международна закрила.

5. Обстоятелството, че документът за пребиваване или визата е издаден/а на основата на лъжлива или присвоена чужда самоличност или след представяне на документи с невярно съдържание, или на подправени или невалидни документи, не пречи компетентността да се предостави на държавата членка, която го/я е издала. Независимо от това, държавата членка, която издава документа за пребиваване или визата, не е компетентна, ако може да установи, че е налице измама, извършена след като документът или визата е бил/а издаден/а“.

24 Член 13 („Влизане и/или пребиваване“) от Регламент „Дъблин III“ предвижда в параграф 1:

„Когато се установи, въз основа на преки или косвени доказателства, така както са описани в двата списъка по член 22, параграф 3 от настоящия регламент, включително данни, предвидени в Регламент (ЕС) № 603/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (ОВ L 180, 2013 г., стр. 1)], че кандидат незаконно е пресякъл по суша, по море или по въздух границата на държава членка, в която е влязъл, идвайки от трета държава, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила. Тази компетентност отпада 12 месеца след датата на незаконно пресичане на границата“.

25 Съгласно член 14, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“:

„Ако гражданин на трета държава или лице без гражданство влезе на територията на държава членка, където е освободен от задължението да има виза, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила“.

26 Член 17, параграф 1 от този регламент гласи:

„Чрез дерогация от член 3, параграф 1 всяка държава членка може да вземе решение да разгледа молба за международна закрила, която е подадена до нея от гражданин на трета държава или лице без гражданство, дори ако подобно разглеждане не попада в нейната компетентност съгласно критериите, предвидени в настоящия регламент.

Държавата членка, която е взела решение да разгледа молба за международна закрила съгласно настоящия параграф, става компетентна държава членка и изпълнява задълженията, свързвани с тази компетентност. […]

[…]“.

27 Член 33 от Регламент „Дъблин III“ въвежда механизъм за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи в случаите, когато прилагането на този регламент може да бъде застрашено поради наличието на съществен риск от особено силен натиск върху системата за предоставяне на убежище на дадена държава членка и/или поради проблеми във функционирането на системата за предоставяне на убежище на дадена държава членка.

28 Член 34 от този регламент предвижда механизми за обмен на информация между държавите членки.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

29 През декември 2015 г. г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari напускат Афганистан с децата си, а след това преминават през Иран, Турция, Гърция, Македония и Сърбия. През 2016 г. те пресичат границата между последната държава и Хърватия. Хърватските власти организират транспорта им с автобус до словенската национална граница.

30 След това г-жа Kh. Jafari, г-жа Z. Jafari и децата им влизат в Словения. На 15 февруари 2016 г. словенските власти им издават документи от полицията, в които се посочва, че дестинацията за едната е Германия, а за другата — Австрия. На същия ден, след влизането си в Австрия, г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari подават за себе си и за децата си молби за международна закрила в последната държава членка.

31 Службата отправя до словенските власти искане за информация съгласно член 34 от Регламент „Дъблин III“, като посочва документите от полицията, издадени на г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari. Словенските власти отговарят на това искане, че съответните граждани на трети държави не са регистрирани в Словения на никакво основание, релевантно за целите на прилагането на този регламент, и че те са прекосили Словения, идвайки от Хърватия.

32 На 16 април 2016 г. Службата отправя искане до хърватските власти да поемат отговорност за г-жа Kh. Jafari, г-жа Z. Jafari и децата им въз основа на член 21 от цитирания регламент. Хърватските органи не отговарят на това искане. С писмо от 18 юни 2016 г. Службата уведомява последните, че в приложение на член 22, параграф 7 от същия регламент компетентна да разгледа молбите за международна закрила, подадени от г-жа Kh. Jafari, г-жа Z. Jafari и децата им, понастоящем е Република Хърватия.

33 На 5 септември 2016 г. Службата приема решения, с които постановява, че подадените от г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari молби за международна закрила са недопустими, разпорежда тези лица и децата им да бъдат изведени от страната и приема, че обратното им прехвърляне в Хърватия е законосъобразно. Тези решения се основават на факта, че съответните граждани на трети държави са влезли незаконно в Гърция и в Хърватия, както и че прехвърлянето им в Гърция е изключено поради съществуването в тази държава членка на системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище.

34 Г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari обжалват посочените решения пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия). На 10 октомври 2016 г. тази юрисдикция отхвърля жалбите им, като по-специално посочва, че при липсата на виза тяхното влизане в Хърватия

трябва да се смята за незаконно с оглед на условията, определени в Кодекса на шенгенските граници, и че от допускането на съответните лица в Хърватия в разрез с тези условия не може да се черпи никакъв довод.

35 Г-жа Kh. Jafari и г-жа Z. Jafari обжалват това решение пред запитващата юрисдикция, като по-специално твърдят, че са били допуснати в Хърватия, в Словения и в Австрия съгласно член 5, параграф 4, буква в) от този кодекс.

36 При тези обстоятелства Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли при тълкуването на член 2, буква м) и членове 12 и 13 от [Регламент „Дъблин III“] да се вземат предвид други актове, с които Регламент „Дъблин III“ има допирни точки, или на горепосочените разпоредби следва да се придава отделно от тези актове значение?

2) В случай че разпоредбите на Регламент „Дъблин III“ следва да се тълкуват отделно от други актове:
   а) Следва ли фактическото толериране от страна на държава членка на влизането на нейна територия с единственото намерение за транзитно преминаване през същата държава членка и за подаване на молба за международна закрила в друга държава членка да се счита за „виза“ по смисъла на член 2, буква м) и член 12 от Регламент „Дъблин III“ с оглед на условията, които са налице в случаите по главното производство и се характеризират с настъпването си във време, през което националните органи на държавите, които играят най-съществена роля, са изправени пред приток на изключително голям брой хора, искащи да преминат транзитно през тяхната територия?

Ако отговорът на втория въпрос, буква а) е утвърдителен:
   б) Следва ли с оглед на фактическото толериране на влизането с намерение за транзитно преминаване да се приеме, че „визата“ изгубва своята валидност с излизането от съответната държава членка?
   в) Следва ли с оглед на фактическото толериране на влизането с намерение за транзитно преминаване да се приеме, че „визата“ продължава да бъде валидна, докато лицето все още не е излязло от съответната държава членка, или макар лицето все още да не е излязло от страната, „визата“ губи валидността си към момента, в който кандидатът окончателно се откаже от намерението си да влезе в друга държава членка?
   г) Следва ли поради отказа на кандидата от намерението му да влезе в държавата членка, която е била неговата първоначална цел, да се приеме, че по смисъла на член 12, параграф 5 от Регламент „Дъблин III“ е налице измама, извършена след издаването на „визата“, и че следователно държавата членка, издала „визата“, не е компетентна?

Ако отговорът на втория въпрос, буква а) е отрицателен:
   д) Следва ли изразът „кандидат, незаконно пресякъл по суша, по море или по въздух границата на държава членка, в която е влязъл, идвайки от трета държава“ в член 13, параграф 1 от Регламента „Дъблин III“ да се разбира в смисъл, че при посочените специални условия в случаите по главното производство следва да се приеме, че не е налице незаконно пресичане на външната граница?

3) В случай че разпоредбите на Регламента „Дъблин III“ следва да се тълкуват във връзка с други актове:
   а) Следва ли при преценката за наличието на „незаконно пресичане“ на границата по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламента „Дъблин III“ специално да се вземе предвид обстоятелството дали са изпълнени условията за влизане съгласно Кодекса на

шенгенските граници, и по-конкретно съгласно член 5 от този [кодекс], която разпоредба е релевантна за случаите по главното производство поради момента на влизането във въпросната държава членка?

Ако отговорът на третия въпрос, буква а) е отрицателен:

б) Кои разпоредби от правото на Съюза следва да се вземат специално предвид при преценката дали е налице „незаконно пресичане“ на границата по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламента „Дъблин III“?

Ако отговорът на третия въпрос, буква а) е утвърдителен:

в) Предвид условията в случаите по главното производство, които се характеризират с настъпването си във време, през което националните органи на държавите, които играят най-съществена роля, са изправени пред приток на изключително голям брой хора, искащи да преминат транзитно през тяхната територия, следва ли фактическото толериране от страна на държава членка, без тя да проверява обстоятелствата по конкретния случай, на влизането на нейна територия с единственото намерение за транзитно преминаване през същата държава членка и за подаване на молба за международна закрила в друга държава членка, да се счита за разрешение за разглежданото влизане по смисъла на член 5, параграф 4, буква в) от Кодекса на шенгенските граници?

Ако отговорът на третия въпрос, букви а) и в) е утвърдителен:

г) Следва ли въз основа на разрешението за влизане по член 5, параграф 4, буква в) от Кодекса на шенгенските граници да се приеме, че е налице разрешение, равностойно на виза по смисъла на член 5, параграф 1, буква б) от Кодекса на шенгенските граници и следователно че е налице „виза“ по смисъла на член 2, буква м) от Регламента „Дъблин III“, поради което при прилагането на разпоредбите за определяне на компетентната държава членка съгласно Регламента „Дъблин III“ трябва да се вземе предвид и член 12 от него?

Ако отговорът на третия въпрос, букви а), в) и г) е утвърдителен:

д) Следва ли с оглед на фактическото толериране на влизането с намерение за транзитно преминаване да се приеме, че „визата“ е изгубила валидността си с излизането на лицето от съответната държава членка?

е) Следва ли с оглед на фактическото толериране на влизането с намерение за транзитно преминаване да се приеме, че „визата“ продължава да бъде валидна, докато лицето все още не е излязло от съответната държава членка, или макар лицето все още да не е излязло от страната, „визата“ губи валидността си към момента, в който кандидатът окончателно се откаже от намерението си да влезе в друга държава членка?

ж) Следва ли поради отказа на кандидата от намерението си да влезе в държавата членка, която е била неговата първоначална цел, да се приеме, че по смисъла на член 12, параграф 5 от Регламента „Дъблин III“ е налице измама, извършена след издаването на „визата“, и че следователно държавата членка, издала „визата“, не е компетентна?

Ако отговорът на третия въпрос, букви а) и в) е утвърдителен, но отговорът на третия въпрос, буква г) е отрицателен:

з) Следва ли изразът „кандидат, незаконно пресякъл по суша, по море или по въздух границата на държава членка, в която е влязъл, идвайки от трета държава“ в член 13, параграф 1 от Регламента „Дъблин III“ да се разбира в смисъл, че при посочените специални условия, които са налице в случаите по главното производство, преминаването през границата, което трябва да се квалифицира като разрешение за влизане по смисъла на член 5, параграф 4, буква в) от Кодекса на шенгенските граници, не следва се счита за незаконно пресичане на външната граница?“.

Производството пред Съда

37 В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция е поискала то да бъде разгледано по реда на бързото производство, предвидено в член 105 от Процедурния правилник на Съда.

38 С определение от 15 февруари 2017 г., Jafari (C-646/16, непубликувано, EU:C:2017:138), председателят на Съда е уважил това искане.

По преюдициалните въпроси

39 Най-напред следва да се отбележи, че доколкото член 2, буква м) и членове 12 и 13 от Регламент „Дъблин III“ обхващат аспекти на политиките в областта на граничния контрол и имиграцията, които са уредени с различни актове на Съюза, за да се отговори на първия въпрос, е необходимо поотделно да се прецени релевантността на тези актове за тълкуването на член 2, буква м) и на член 12 от този регламент, от една страна, и на член 13 от него, от друга.

По първия въпрос, втория въпрос, буква а) и третия въпрос, буква г)

40 С първия си въпрос, втория си въпрос, буква а) и третия си въпрос, буква г), които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 12 от Регламент „Дъблин III“ във връзка с член 2, буква м) от този регламент и евентуално във връзка с разпоредбите на Визовия кодекс, трябва да се тълкува в смисъл, че непротивопоставянето от органите на една държава членка — изправени пред приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да преминат транзитно през тази държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка — срещу влизането на територията на такива граждани, които не отговарят на приложимите по принцип в първата държава членка условия за влизане, трябва да се квалифицира като „виза“ по смисъла на член 12.

41 От член 3, параграф 1 и член 7, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ по-специално произтича, че компетентна по принцип е тази държава членка, която критериите по глава III от същия регламент сочат (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, т. 42).

42 Съгласно член 12 от Регламент „Дъблин III“, който се намира в глава III от него, когато кандидат за международна закрила притежава валидна или изтекла виза, компетентна да разгледа молбата за международна закрила е, при определени условия, издалата тази виза държава членка.

43 В член 2, буква м) от същия регламент е дадено общо определение на термина „виза“ и е уточнено, че видът на визата се определя в съответствие с по-конкретни определения, а именно съответно виза за дългосрочно пребиваване, виза за краткосрочно пребиваване и виза за летищен транзит.

44 От тази разпоредба следва, че понятието „виза“ по смисъла на Регламент „Дъблин III“ обхваща не само визите за краткосрочно пребиваване и за летищен транзит, условията и редът за издаване на които са хармонизирани с Визовия кодекс, но и визите за дългосрочно пребиваване, които не попадат в приложното поле на този кодекс и могат, при липсата понастоящем на общи мерки, приети от законодателя на Съюза въз основа на член 79, параграф 2, буква а) ДФЕС, да бъдат издадени в приложение на национално законодателство (вж. в този смисъл решение от 7 март 2017 г., X и X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, т. 41 и 44).

45 Също така е необходимо да се отбележи, че както се подчертава в съображения 36 и 37 от Визовия кодекс и съображение 41 от Регламент „Дъблин III“, някои от държавите членки, които не са обвързани от този кодекс, за сметка на това са обвързани от посочения регламент. Следователно визите за краткосрочно пребиваване или за транзит, издадени от тези държави членки, без да следват правилата, залегнали в споменатия кодекс, все пак трябва да се считат за „визи“ по смисъла на член 2, буква м) и на член 12 от Регламент „Дъблин III“.

46 Впрочем следва да се изтъкне, че законодателят на Съюза е определил термина „виза“ в член 2, буква м) от последния регламент, без да споменава Визовия кодекс или други актове на Съюза, уреждащи конкретно областта на визите, докато същевременно в определенията, залегнали в член 2, буква а), б), г), д) или е) от Регламент „Дъблин III“, пряко се е позовал на различни актове на Съюза.

47 При това положение актовете, приети от Съюза в областта на визите, действително са част от контекста, която трябва да се отчита при тълкуването на член 2, буква м) и на член 12 от Регламент „Дъблин III“, но понятието „виза“ по смисъла на този регламент не може да се изведе пряко от тези актове и трябва да се тълкува, изхождайки от конкретното определение в член 2, буква м) от посочения регламент и от общия разум на този регламент.

48 В този аспект се налага изводът, че съгласно това определение визата е „разрешение или решение на държава членка“, което се „изисква за транзитно преминаване или влизане“ на територията на тази държава членка или на няколко държави членки. Ето защо от самата използвана от законодателя на Съюза формулировка следва, от една страна, че понятието за виза обозначава акт, официално приет от национален административен орган, а не просто непротивопоставяне, и от друга страна, че визата не се смесва с допускането до територията, защото визата се изисква именно за да стане възможно това допускане.

49 Този извод се потвърждава от разграничението, направено в член 2, буква м) от Регламент „Дъблин III“ между различните категории визи. Всъщност тези категории, които обикновено се индивидуализират чрез поставената върху винетните стикери информация, се различават помежду си, доколкото попадащите в тях визи се изискват, за да е възможно влизането на съответната територия в перспективата на различни видове пребиваване или транзитно преминаване.

50 Контекстът, в който се вписва член 12 от този регламент, потвърждава изложения анализ. Следователно издаването на виза, което е предмет на този член заедно с издаването на документ за пребиваване, се отличава от влизането и пребиваването в тесен смисъл, които са предмет на член 13 от същия регламент. В допълнение, критерият по член 14 от същия регламент, а именно безвизовото влизане, е илюстрация на факта, че законодателят на Съюза разграничава влизането от самата виза.

51 Това разграничение впрочем е в съзвучие с цялостната система на законодателството на Съюза в съответните области. Всъщност, докато правилата, които към момента на разглежданите факти по главното производство уреждат допускането до територията на държавите членки, се намират в Кодекса на шенгенските граници, условията за издаване на визи са определени в отделни актове като, що се отнася до визите за краткосрочно пребиваване, Визовия кодекс.

52 Също така следва да се отбележи, че в определената с това законодателство рамка държавите членки, които участват в него, са длъжни да издават визите в единен формат под формата на стикер, като това важи както за визите за краткосрочно пребиваване, в приложение на членове 27—29 от Визовия кодекс, така и за визите за дългосрочно пребиваване, по силата на член 18, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген. Ето защо

издаването на виза по смисъла на цитираното законодателство има различна форма от издаването на разрешение за влизане, което съгласно член 10, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници се материализира с подпечатването на пътен документ.

53 С оглед на всички тези фактори се налага изводът, че допускането до територията на държава членка, на което органите на съответната държава членка евентуално просто не са се противопоставили, не представлява „виза“ по смисъла на член 12 от Регламент „Дъблин III“ във връзка с член 2, буква м) от този регламент.

54 Обстоятелството, че допускането до територията на съответната държава членка става факт в ситуация, характеризираща се с приток на изключително голям брой граждани на трети държави, които желаят да получат международна закрила, не променя този извод.

55 От една страна, всъщност в Регламент „Дъблин III“ няма никаква индикация, че понятието „виза“ трябва да се тълкува по различен начин, когато е налице такава ситуация.

56 От друга страна, следва да се констатира, че законодателят на Съюза действително е предвидил, че актовете за допускането до територията на страната и за издаването на визи могат да почиват на хуманитарни причини, но в този контекст той същевременно е провел ясно разграничение между тези два вида актове.

57 Така той изрично е направил разграничение между предвидената в член 5, параграф 4, буква в) от Кодекса на шенгенските граници възможност да се разреши влизането на територията на страната по хуманитарни причини и предвидената в член 25, параграф 1, буква а) от Визовия кодекс възможност по същите съображения да се издаде виза с ограничена териториална валидност. Вярно е, че член 35, параграф 4 от този кодекс позволява при определени условия такава виза да се издаде на границата, но тогава влизането на територията на страната в някои случаи трябва да се разреши на основание на член 5, параграф 4, буква б) от Кодекса на шенгенските граници, а не на член 5, параграф 4, буква в) от този кодекс. В настоящия случай обаче не се спори, че член 5, параграф 4, буква б) от цитирания кодекс е неприложим.

58 От изложените дотук съображения на първия въпрос, на втория въпрос, буква а) и на третия въпрос, буква г) следва да се отговори, че член 12 във връзка с член 2, буква м) от Регламент „Дъблин III“ трябва да се тълкува в смисъл, че непротивопоставянето от органите на една държава членка — изправени пред приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да преминат транзитно през тази държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка — срещу влизането на територията на такива граждани, които не отговарят на приложимите по принцип в първата държава членка условия за влизане, трябва да се квалифицира като „виза“ по смисъла на член 12.

По първия въпрос, втория въпрос, буква д) и третия въпрос, букви а)—в) и з)

59 С първия си въпрос, втория си въпрос, буква д) и третия си въпрос, букви а)—в) и з), които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ във връзка евентуално с разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници и на Директивата за връщане трябва да се тълкува в смисъл, че гражданинът на трета държава, на чието влизане не са се противопоставили органите на една държава членка, изправени пред приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да преминат транзитно през тази държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка, без да отговарят на приложимите по принцип в първата държава членка условия за влизане, трябва да се счита за „незаконно пресякъл“ границата на първата държава членка по смисъла на тази разпоредба.

60 Член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, който се намира в глава III („Критерии за определяне на компетентната държава членка“) от него, по-специално предвижда, че когато кандидат за международна закрила незаконно е пресякъл границата на държава членка, в която е влязъл, идвайки от трета държава, тази държава членка е компетентна да разгледа молбата за международна закрила.

61 В този регламент не е дадена дефиниция на понятието „незаконно пресичане“ на границата на държава членка.

62 Такава няма и в останалите актове на Съюза, които са в сила към момента на разглежданите факти по главното производство и които се отнасят до граничния контрол или до имиграцията.

63 Що се отнася по-конкретно до споменатите от запитващата юрисдикция актове, на първо място следва да се отбележи, че в член 3, точка 2 Директивата за връщане дефинира единствено понятието „незаконен престой“, което не съвпада с понятието „незаконно влизане“ (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2016 г., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, т. 60).

64 Аналогично, понятието „незаконно пресичане“ на границата на държава членка не може да се приравни на понятието „незаконен престой“.

65 Впрочем в член 2, параграф 2 от Директивата за връщане действително се говори за гражданите на трети държави, които са задържани или засечени от компетентните органи във връзка с „незаконно пресичане“ на външната граница на държава членка, но тази директива не дава никаква индикация за точния обхват на въпросното понятие.

66 На второ място, както посочва генералният адвокат в точка 127 от заключението си, и Кодексът на шенгенските граници не дефинира понятието „незаконно пресичане“ на границата на държава членка.

67 Вярно е, че този кодекс предвижда в член 4, параграф 3 въвеждането на санкции за незаконно преминаване на външните граници извън контролно-пропускателните пунктове или извън определеното работно време, но цитираният кодекс визира там една много особена хипотеза, която не би могла да обхване всички случаи на незаконно пресичане на граница.

68 Също така в член 12, параграф 1, второ изречение от Кодекса на шенгенските граници се прогласява правило, приложимо спрямо „лице, което незаконно е преминало граница“, но той по никакъв начин не уточнява дефиницията на понятието „незаконно пресичане“, и по-специално не конкретизира дали такова пресичане е налице, когато са нарушени предвидените в член 4 от Кодекса правила относно преминаването на външни граници или залегналите в член 5 от него правила, които определят условията за влизане, или пък правилата относно контрола на външните граници, които са предмет на дял II, глава II от цитирания кодекс.

69 Освен това в член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ понятието „незаконно пресичане“ на границата е използвано във връзка с конкретната цел на този регламент, а именно да се определи държавата членка, компетентна да разгледа молба за международна закрила. Тази цел обаче няма никаква връзка с член 12, параграф 1, второ изречение от Кодекса на шенгенските граници, защото в това изречение се уточнява отношението между наблюдението на границите и прилагането на процедурите за връщане, предвидени с Директивата за връщане.

70 Впрочем следва да се отбележи, че както е пояснено в съображения 27 и 28 от Кодекса на шенгенските граници и съображение 41 от Регламент „Дъблин III“, някои от държавите членки, които не са били обвързани от този кодекс, за сметка на това са обвързани от същия регламент. Следователно пресичането на границите на тези държави членки трябва евентуално да се

квалифицира като „законно“ или „незаконно“ по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, докато допускането до територията на въпросните държави членки не се урежда от правилата относно пресичането на границите и влизането, установени с Кодекса на шенгенските граници.

71 На последно място, налага се изводът, че законодателят на Съюза е решил в член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ да не посочи Директивата за връщане или Кодекса на шенгенските граници и същевременно изрично да се позове на Регламент № 603/2013.

72 При това положение, макар актовете, приети от Съюза в областта на граничния контрол и на имиграцията, да представляват част от контекста, която трябва да се отчита при тълкуването на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, все пак обхватът на понятието „незаконно пресичане“ на границата на държава членка по смисъла на същия регламент поначало не може да бъде непосредствено изведен от тези актове.

73 Следователно при липсата в последния регламент на дефиниция на това понятие, съгласно постоянната практика на Съда значението и обхватът на въпросното понятие следва да се определят в съответствие с общоупотребимия му смисъл, като се държи сметка за контекста, в който то се използва, и за целите, преследвани от правната уредба, от която е част (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2014 г., Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, т. 27 и цитираната съдебна практика).

74 С оглед на общоупотребимия смисъл на понятието „незаконно пресичане“ на граница следва да се приеме, че пресичането на граница, без да се спазват условията, предвидени от приложимата правна уредба в съответната държава членка, задължително трябва да се смята за „незаконно“ по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

75 Ето защо, когато е пресечена границата на държава членка, обвързана от Кодекса на шенгенските граници, незаконността на пресичането ѝ трябва да се преценява с оглед по-специално на правилата, установени с този кодекс.

76 Случаят по главното производство е такъв, защото освен член 1, първо изречение, член 5, параграф 4, буква а), дял III от Кодекса на шенгенските граници и разпоредбите на дял II от този кодекс и приложенията му, в които става дума за шенгенската информационна система, разпоредбите на цитирания кодекс се прилагат спрямо Република Хърватия по силата на член 4, параграфи 1 и 2 от Акта относно условията за присъединяване на Република Хърватия и промените в Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 112, 2012 г., стр. 21), във връзка с точка 8 от приложение II към този акт.

77 Констатацията, направена в точка 74 от настоящото решение, обаче не е достатъчна, за да се определи напълно понятието „незаконно пресичане“ по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

78 Така, трябва да се отчита фактът, че правните норми относно пресичането на външните граници могат да предоставят на компетентните национални органи възможността по хуманитарни причини да дерогират условията за влизане, които са приложими по принцип за гражданите на трети държави с цел да се гарантира законността на бъдещия им престой в държавите членки.

79 Такава възможност е предвидена по-специално в член 5, параграф 4, буква в) от Кодекса на шенгенските граници, който позволява на държавите членки, участващи в този кодекс, чрез дерогация да разрешат на гражданите на трети държави, които не отговарят на едно или повече

условия за влизане, приложими по принцип за гражданите на трети държави, да влязат на територията им по хуманитарни или свързани с национален интерес причини, или поради международни задължения.

80 Най-напред обаче трябва да се посочи, че за разлика от член 5, параграф 4, буква б) от Кодекса на шенгенските граници член 5, параграф 4, буква в) от него уточнява, че такова разрешение важи само за територията на съответната държава членка, а не за територията на „държавите членки“ като цяло. Следователно втората разпоредба няма как да направи законно пресичането на границата от гражданин на трета държава, допуснат от органите на държава членка само за да е възможно транзитното преминаване на този гражданин в друга държава членка, за да подаде там молба за международна закрила.

81 На следващо място, и във всеки случай с оглед на отговора на първия въпрос, на втория въпрос, буква а) и на третия въпрос, буква г), използването на възможност като предвидената в член 5, параграф 4, буква в) от Кодекса на шенгенските граници не може да се приравни на издаването на виза по смисъла на член 12 от Регламент „Дъблин III“.

82 Аналогично, след като това използване е ирелевантно за евентуалното наличие на задължение съответният гражданин на трета държава да има виза, разрешеното в тези рамки влизане не би могло да се смята за влизане на територията на държава членка, при което съответното лице е освободено от задължението да има виза по смисъла на член 14 от този регламент.

83 Ето защо да се приеме, че влизането на гражданин на трета държава, което е разрешено от държава членка по хуманитарни причини, в отклонение от приложимите по принцип за гражданите на трети държави условия за влизане, не представлява незаконно пресичане на границата на тази държава членка по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, би означавало, че когато използва тази възможност, посочената държава членка не е компетентна да разгледа молбата за международна закрила, подадена от този гражданин в друга държава членка.

84 Такъв извод обаче би бил несъвместим с общия разум и с целите на този регламент.

85 Така съображение 25 от Регламент „Дъблин III“ по-специално разкрива пряката връзка между критериите за компетентност, установени в дух на солидарност, и съвместните усилия за управление на външните граници, полагани — както припомня съображение 6 от Кодекса на шенгенските граници — в интерес не само на държавата членка, на чиито външни граници се извършва граничният контрол, но и на всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол.

86 В този контекст от взаимовръзката между членове 12 и 14 от Регламент „Дъблин III“ следва, че в обхвата им поначало попадат всички хипотези на законно влизане на територията на държавите членки, защото законното влизане на гражданин на трета държава на тази територия обикновено се основава на виза или документ за пребиваване, или на освобождаване от задължението за виза.

87 Прилагането на различните критерии, прогласени в тези членове, а и в член 13 от същия регламент, по правило трябва да прави възможно компетентността за разглеждане на молбата за международна закрила, евентуално подадена от гражданин на трета държава, да бъде възложена на държавата членка, която е в основата на влизането или на пребиваването на този гражданин на територията на държавите членки.

88 В това отношение може да се отбележи, че тази идея е изрично изложена в мотивите към предложението на Комисията от 3 декември 2008 г. (COM(2008) 820 окончателен), довело до приемането на Регламент „Дъблин III“ и което в този аспект възпроизвежда вече изразеното в

мотивите към предложението на Комисията (COM(2001) 447 окончателен), довело до приемането на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56). В последните мотиви също така се уточнява, че критериите, въведени с този регламент, сред които е незаконното пресичане на границата на държава членка, се основават в частност на идеята, че всяка държава членка е отговорна към останалите държави членки за действията си, свързани с влизането и пребиваването на гражданите на трети държави, и трябва да приема последиците им в дух на солидарност и на лоялно сътрудничество.

89 С оглед на тези обстоятелства критериите по членове 12—14 от Регламент „Дъблин III“ не биха могли — без да се постави под въпрос системата на този регламент — да се тълкуват в смисъл, че се освобождава от отговорността си държавата членка, разрешила по хуманитарни причини влизането на територията ѝ на гражданин на трета държава, който няма виза и не е освободен от изискването за виза.

90 Също така фактът, както в настоящия случай, че съответният гражданин на трета държава е влязъл на територията на държавите членки под надзора на компетентните органи, без изобщо да се отклони от граничния контрол, не може да бъде определящ за прилагането на член 13, параграф 1 от посочения регламент.

91 Всъщност целта на критериите за компетентност, залегнали в членове 12—14 от Регламент „Дъблин III“, е не да санкционират неправомерно поведение на съответния гражданин на трета държава, а да определят коя е компетентната държава членка, отчитайки ролята на тази държава членка за присъствието на въпросния гражданин на територията на държавите членки.

92 Следователно гражданинът на трета държава, който, без да отговаря на приложимите по принцип в една държава членка условия за влизане, е допуснат до територията на тази държава членка, за да премине транзитно към друга държава членка с цел да подаде там молба за международна закрила, трябва да се счита за „незаконно пресякъл“ границата на първата държава членка по смисъла на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, независимо дали това пресичане е било търпяно или разрешено в разрез с приложимите правила или е било разрешено въз основа на хуманитарни причини и на дерогиране на условията за влизане, по принцип приложими към гражданите на трети държави.

93 Обстоятелството, че границата е била пресечена в ситуация, характеризираща се с приток на изключително голям брой граждани на трети държави, които желаят да получат международна закрила, не може да има отражение за тълкуването или прилагането на член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

94 Всъщност следва да се отбележи, на първо място, че законодателят на Съюза е отчел опасността да настъпи такава ситуация и съответно е предоставил на държавите членки инструменти, с които трябва да може да се даде адекватен отговор, но не е предвидил прилагането в тази хипотеза на особен режим на определяне на компетентната държава членка.

95 Така член 33 от Регламент „Дъблин III“ въвежда механизъм за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи, с който да се предприемат превантивни действия, чиято цел е по-специално да не се допусне прилагането на този регламент да бъде застрашено поради наличието на съществен риск от особено силен натиск върху системата за предоставяне на убежище на дадена държава членка.

96 Член 3, параграф 1 от споменатия регламент паралелно предвижда прилагането на процедурата, която е определена в същия регламент за всяка молба за международна закрила, подадена от гражданин на трета държава или лице без гражданство на територията на коя да е от държавите членки, без да изключва молбите, които са подадени в ситуация, характеризираща се с приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да получат международна закрила.

97 На второ място, този вид ситуации е специално уреден с Директива 2001/55, член 18 от която предвижда, че при масово навлизане на разселени лица се прилагат критериите и механизмите за определяне на компетентната държава членка.

98 На трето място, съгласно член 78, параграф 3 ДФЕС, в случай че една или повече държави членки се намират в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни, Съветът на Европейския съюз може, по предложение на Европейската комисия и след консултиране с Европейския парламент, да приема временни мерки в полза на засегнатата(ите) държава(и) членка(и).

99 Така въз основа на член 78, параграф 3 ДФЕС Съветът вече е приел Решение (ЕС) 2015/1523 от 14 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция (ОВ L 239, 2015 г., стр. 146) и Решение (ЕС) 2015/1601 от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция (ОВ L 248, 2015 г., стр. 80).

100 На четвърто място, независимо от приемането на такива мерки, поемането в държава членка на отговорност за изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да получат международна закрила, може да бъде улеснено и от използването от други държави членки — едностранно или съгласувано със съответната държава членка в духа на солидарност, който съгласно член 80 ДФЕС е в основата на Регламент „Дъблин III“ — на предвидената в член 17, параграф 1 от този регламент възможност да разгледат подадените до тях молби за международна закрила, дори разглеждането да не им е възложено по силата на критериите, определени с този регламент.

101 Във всеки случай следва да се припомни, че в приложение на член 3, параграф 2, втора алинея от същия регламент и на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз кандидатът за международна закрила не трябва да бъде прехвърлян в компетентната държава членка, когато прехвърлянето му поражда реална опасност той да бъде подложен на нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2017 г., C. K. и др., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 65). Следователно прехвърляне не може да се осъществи, ако вследствие от притока на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да получат международна закрила, такава опасност е налице в компетентната държава членка.

102 От изложените дотук съображения на първия въпрос, на втория въпрос, буква д) и на третия въпрос, букви а)—в) и з) следва да се отговори, че член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ трябва да се тълкува в смисъл, че гражданинът на трета държава, на чието влизане не са се противопоставили органите на една държава членка, изправени пред приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да преминат транзитно през тази държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка, без да отговарят на приложимите по принцип в първата държава членка условия за влизане, трябва да се счита за „незаконно пресякъл“ границата на първата държава членка по смисъла на тази разпоредба.

По втория въпрос, букви б)—г) и третия въпрос, букви д)—ж)

103 С оглед на отговора, даден на останалите въпроси, не е необходимо да се отговаря нито на втория въпрос, букви б)—г), нито на третия въпрос, букви д)—ж).

По съдебните разноски

104 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Член 12 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, във връзка с член 2, буква м) от този регламент, трябва да се тълкува в смисъл, че непротивопоставянето от органите на една държава членка — изправени пред приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да преминат транзитно през тази държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка — срещу влизането на територията на такива граждани, които не отговарят на приложимите по принцип в първата държава членка условия за влизане, не трябва да се квалифицира като „виза“ по смисъла на член 12.**

2) **Член 13, параграф 1 от Регламент № 604/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че гражданинът на трета държава, на чието влизане не са се противопоставили органите на една държава членка, изправени пред приток на изключително голям брой граждани на трети държави, желаещи да преминат транзитно през тази държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка, без да отговарят на приложимите по принцип в първата държава членка условия за влизане, трябва да се счита за „незаконно пресякъл“ границата на първата държава членка по смисъла на тази разпоредба.**

Подписи