Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 26. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 604/2013 – Določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je v eni od držav članic vložil državljan tretje države – Prihod izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki želijo pridobiti mednarodno zaščito – Organizacija prehoda meje s strani organov države članice zaradi tranzita v drugo državo članico – Dovoljen vstop na podlagi odstopanja iz humanitarnih razlogov – Člen 2(m) – Pojem ‚vizum' – Člen 12 – Izdaja vizuma – Člen 13 – Nezakonit prehod zunanje meje"

V zadevi C-646/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 14. decembra 2016, ki je na Sodišče prispela 15. decembra 2016, v postopku, ki sta ga začeli

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

ob udeležbi

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, L. Bay Larsen (poročevalec), J. L. da Cruz Vilaça, predsednika senatov, M. Berger in A. Prechal, predsednici senatov, A. Rosas, A. Arabadjiev, sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund in S. Rodin, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. marca 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za K. in Z. Jafari R. Frühwirth, odvetnik,

– za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,

– za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,

* Jezik postopka: nemščina.

– za francosko vlado D. Colas, E. Armoët in E. de Moustier, agenti,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z L. Cordìjem in L. D'Ascio, avvocati dello Stato,

– za madžarsko vlado M. Tátrai in M. Z. Fehér, agenta,

– za vlado Združenega kraljestva C. Crane, agentka, skupaj s C. Bannerjem, barrister,

– za švicarsko vlado E. Bichet, agent,

– za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, G. Wils in M. Žebre, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 8. junija 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2, 12 in 13 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31) (v nadaljevanju: Uredba Dublin III) ter člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 182, str. 1) (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru obravnave pritožb, ki sta ju vložili afganistanski državljanki Khadija Jafari in Zainab Jafari zoper sklepa Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (zvezni urad za priseljevanje in azil, Avstrija) (v nadaljevanju: Urad) o ugotovitvi nedopustnosti njunih prošenj za mednarodno zaščito, odreditvi njune odstranitve in ugotovitvi zakonitosti njune vrnitve na Hrvaško.

Pravni okvir

Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma

3 Člen 18(1) Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, podpisana v Schengnu 19. junija 1990 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 610/2013 (v nadaljevanju: Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma), določa:

„Vizumi za prebivanje, daljše od 90 dni (vizumi za dolgoročno prebivanje), so nacionalni vizumi, ki jih izda ena od držav članic v skladu z nacionalnim pravom ali pravom Unije. Taki vizumi se izdajo na podlagi enotne oblike za vizume, kakor je določena v [Uredbi Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 13)], pri čemer je v ustreznem polju vrsta vizuma označena s črko ‚D'. […]"

Direktiva 2001/55/ES

4 Člen 18 Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162) določa:

„Uporabljajo se merila in mehanizmi za odločanje o tem, katera država članica je odgovorna za obravnavo prošnje za azil. Zlasti je za obravnavo prošnje za azil, ki jo vloži oseba, ki uživa začasno zaščito v skladu s to direktivo, odgovorna država članica, ki je sprejela njeno premestitev na svoje ozemlje."

Zakonik o schengenskih mejah

5 Zakonik o schengenskih mejah je bil razveljavljen in nadomeščen z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1). Zakonik o schengenskih mejah se je torej uporabljal v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari.

6 V uvodnih izjavah 6, 27 in 28 Zakonika o schengenskih mejah je bilo navedeno:

„(6) Nadzor meje ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah. Nadzor meje bi moral pomagati v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic.

[…]

(27) Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Združeno kraljestvo […] ne sodeluje. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča in se zanj ne uporablja.

(28) Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Irska […] ne sodeluje. Irska zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanjo ni zavezujoča in se zanjo ne uporablja."

7 Člen 4 tega zakonika, naslovljen „Prehod zunanjih meja", je določal:

„1. Zunanje meje se lahko prehajajo le na mejnih prehodih in med določenim delovnim časom. Na mejnih prehodih, ki niso odprti 24 ur na dan, se delovni čas jasno označi.

[…]

3. Države članice ne glede na […] njihove obveznosti mednarodne zaščite za nezakonit prehod zunanjih meja izven mejnih prehodov ali izven določenega delovnega časa uvedejo kazni v skladu s svojo nacionalno zakonodajo. […]"

8 Člen 5 navedenega zakonika, naslovljen „Pogoji za vstop državljanov tretjih držav“, je določal:

„1. Za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ni daljše od 90 dni v katerem koli obdobju 180 dni, kar zajema vsak dan bivanja v zadnjem 180 dnevnem obdobju, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

(a) posedovati morajo veljavno potno listino, ki imetniku dovoljuje prehod meje […]

[…]

(b) posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva […], razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali veljaven vizum za dolgoročno prebivanje;

(c) upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili;

(d) ne gre za osebe, za katere je bil razpisan ukrep v SIS [schengenski informacijski sistem (SIS)] zaradi zavrnitve vstopa;

(e) ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če ni bil razpisan noben ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi.

[…]

4. Ne glede na odstavek 1:

(a) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev iz odstavka 1, imajo pa dovoljenje za prebivanje ali vizum za daljše bivanje, se dovoli vstop na ozemlje drugih držav članic za namene tranzita, zato da lahko vstopijo na ozemlje države članice, ki je izdala dovoljenje za prebivanje ali vizum za daljše bivanje, razen če so njihova imena na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov države članice, katere zunanje meje želijo prestopiti, in razpisani ukrep spremljajo navodila za zavrnitev vstopa ali tranzita;

(b) državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1, razen iz točke (b), in so prišli na mejo, se lahko dovoli vstop na ozemlje držav članic, če je vizum izdan na meji […]

[…]

(c) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo enega ali več pogojev iz odstavka 1, lahko država članica dovoli vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti. Kadar je bil glede takega državljana tretje države razpisan ukrep iz odstavka 1(d), država članica, ki mu je dovolila vstop na svoje ozemlje, o tem obvesti druge države članice.“

9 Člen 10(1) tega zakonika je določal, da se potne listine državljanov tretjih držav sistematično žigosajo ob vstopu in izstopu.

10 Člen 12(1) Zakonika o schengenskih mejah je določal:

„[…] Oseba, ki je nezakonito prestopila mejo in nima pravice do bivanja na ozemlju zadevne države članice, se pridrži in se zanjo uporabi postopek, ki je v skladu z Direktivo 2008/115/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98)].“

Direktiva 2008/115

11 Člen 2(2) Direktive 2008/115 (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju) določa:

„Države članice se lahko odločijo, da te direktive ne uporabljajo za državljane tretjih držav, ki:

(a) jim je bil zavrnjen vstop v skladu s členom 13 Zakonika o schengenskih mejah ali ki so jih pristojni organi prijeli ali prestregli pri nezakonitem prestopu kopenske, morske ali zračne zunanje meje države članice in po tem niso pridobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi članici;

[…]“

12 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

2. „nezakonito prebivanje“ pomeni prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

[…]“

Uredba (ES) št. 810/2009

13 V uvodnih izjavah 36 in 37 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL 2009, L 243, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 610/2013 (v nadaljevanju: Vizumski zakonik), je navedeno:

„(36) Ta uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri izvajanju katerih Združeno kraljestvo ne sodeluje […]. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča niti se v njem ne uporablja.

(37) Ta uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri izvajanju katerih Irska ne sodeluje […]. Irska zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.“

14 Člen 1(1) Vizumskega zakonika določa:

„Ta uredba določa postopke in pogoje za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju.“

15 Člen 25(1) tega zakonika določa:

„Vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo se izda izjemoma v naslednjih primerih:

(a) ko država članica meni, da je zaradi humanitarnih razlogov, nacionalnega interesa ali spoštovanja mednarodnih obveznosti treba:
(i) odstopiti od načela izpolnitve pogojev za vstop iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e) Zakonika o schengenskih mejah;

[…]“

16 Členi od 27 do 29 Vizumskega zakonika opredeljujejo pravila o navodilih za izpolnjevanje vizumske nalepke, razveljavitvi že izpolnjenega vizuma in pritrditvi vizumskih nalepk.

17 Člen 35 tega zakonika, naslovljen „Vizumi, zaprošeni na zunanji meji“, v odstavku 4 določa:

„Če pogoji iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e) Zakonika o schengenskih mejah niso izpolnjeni, lahko organi, odgovorni za izdajo vizuma na meji, v skladu s členom 25(1)(a) te uredbe izdajo vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, ki velja samo za ozemlje države članice izdajateljice.“

Uredba Dublin III

18 V uvodnih izjavah 25 in 41 Uredbe Dublin III je navedeno:

„(25) Zaradi postopnega oblikovanja območja brez notranjih meja, na katerem je prosti pretok oseb zagotovljen v skladu s PDEU in uveljavitvijo politik Unije v zvezi s pogoji vstopa in bivanja državljanov tretjih držav, vključno s skupnimi prizadevanji za upravljanje zunanjih meja, je treba uravnotežiti merila odgovornosti v duhu solidarnosti.

[…]

(41) V skladu s členoma 3 in 4a(1) Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in PDEU, sta obe državi članici podali uradno obvestilo, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi te uredbe.“

19 Člen 1 te uredbe določa:

„V tej uredbi so določena merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljnjem besedilu: odgovorna država članica).“

20 Člen 2 navedene uredbe določa:

„V tej uredbi:

[…]

(m) ‚vizum‘ pomeni dovoljenje ali odločbo države članice, potrebno za tranzit ali vstop z namenom bivanja v državi članici ali več državah članicah. Vrsta vizuma se določi v skladu z naslednjimi opredelitvami pojmov:

– ‚dolgoročni vizum‘ pomeni dovoljenje ali odločbo, ki ga izda ena od držav članic v skladu s svojim nacionalnim pravom ali pravom Unije in je potrebno za vstop z namenom več kot trimesečnega bivanja v državi članici,

– ‚kratkoročni vizum‘ pomeni dovoljenje ali odločbo države članice za tranzit čez ozemlje ene, več ali vseh držav članic ali namen bivanja na ozemlju teh držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju, ki se začne z datumom prvega vstopa na ozemlje držav članic,

– ‚letališki tranzitni vizum‘ pomeni vizum, ki velja za tranzit čez mednarodna tranzitna območja enega ali več letališč držav članic;

[…]“

21 Člen 3(1) in (2) iste uredbe določa:

„1. Države članice obravnavajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, ki prošnjo vloži na ozemlju katere koli izmed članic, tudi na meji ali na tranzitnem območju. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.

2. Kadar na osnovi meril iz te uredbe ni mogoče določiti nobene odgovorne države članice, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena.

Kadar predaja prosilca v državo članico, ki je bila prvotno določena za odgovorno, ni mogoča zaradi utemeljene domneve, da v tej državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, še naprej preučuje merila iz poglavja III, da bi ugotovila, ali je mogoče določiti drugo državo članico kot odgovorno.

[…]“

22 Člen 7(1) Uredbe Dublin III določa:

„Merila za določanje odgovorne države članice se uporabljajo po vrstnem redu, v katerem so navedena v tem poglavju.“

23 Člen 12 te uredbe, naslovljen „Izdaja dokumentov za prebivanje ali vizumov“, v odstavkih od 2 do 5 določa:

„2. Kadar prosilec poseduje veljavni vizum, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, ki je vizum izdala, razen če je bil vizum izdan v imenu druge države članice v skladu z ureditvijo zastopanja, kot je določena v členu 8 [Vizumskega zakonika]. V takem primeru je zastopana država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

3. Kadar prosilec poseduje več kot en veljaven dokument za prebivanje ali vizum, ki so jih izdale različne države članice, odgovornost za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito prevzamejo države članice po naslednjem vrstnem redu:

[…]

(b) država članica, ki je izdala vizum z najpoznejšim datumom poteka veljavnosti, kadar gre za različne vizume iste vrste;

(c) kadar so vizumi različnih vrst, država članica, ki je izdala vizum z najdaljšim časom veljavnosti, ali, kadar so časi veljavnosti enaki, država članica, ki je izdala vizum z najpoznejšim datumom poteka veljavnosti.

4. Kadar prosilec poseduje samo […] enega ali več vizumov, ki so potekli manj kot šest mesecev pred tem in ki so mu dejansko omogočili vstop na ozemlje države članice, se za čas, ko prosilec ne zapusti ozemelj držav članic, uporabijo odstavki 1, 2 in 3.

Kadar prosilec poseduje […] enega ali več vizumov, ki so potekli manj kot šest mesecev pred tem in ki so mu dejansko omogočili vstop na ozemlje države članice, in če ni zapustil ozemelj držav članic, je odgovorna država članica, v kateri je vložena prošnja za mednarodno zaščito.

5. Dejstvo, da sta bila dokument za prebivanje ali vizum izdana na podlagi lažne ali privzete identitete ali ob predložitvi prirejenih, ponarejenih ali neveljavnih listin, ne preprečuje, da bi bila odgovornost dodeljena državi članici, ki ju je izdala. Vendar država članica, ki je izdala dokument za prebivanje ali vizum, ni odgovorna, če lahko dokaže, da je do prevare prišlo po izdaji dokumenta ali vizuma.“

24 Člen 13 Uredbe Dublin III, naslovljen „Vstop in/ali bivanje“, v odstavku 1 določa:

„Kadar se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin, opisanih na dveh seznamih iz člena 22(3) te uredbe, vključno s podatki iz Uredbe (EU) št. 603/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe št. 604/2013 in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (UL 2013, L 180, str. 1)], ugotovi, da je prosilec ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v katero je vstopil na ta način. Ta odgovornost preneha 12 mesecev po datumu nezakonitega prehoda meje.“

25 Člen 14(1) Uredbe Dublin III določa:

„Če državljan tretje države ali oseba brez državljanstva vstopi na ozemlje države članice, v kateri za vstop ne velja vizumska obveznost, je za obravnavanje njene prošnje za mednarodno zaščito odgovorna ta država članica.“

26 Člen 17(1) te uredbe določa:

„Z odstopanjem od člena 3(1) se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz te uredbe.

Država članica, ki se odloči, da bo prošnjo za mednarodno zaščito obravnavala v skladu s tem odstavkom, postane odgovorna država članica in prevzame obveznosti v zvezi s to odgovornostjo. […]

[…]“

27 Člen 33 Uredbe Dublin III vzpostavlja mehanizem za zgodnje opozarjanje, pripravljenost na krize in njihovo obvladovanje, ki se nanaša na položaje, v katerih bi lahko bila uporaba te uredbe ovirana, ker obstaja resna nevarnost posebnega pritiska na azilni sistem države članice, in/ali zaradi težav v delovanju azilnega sistema države članice.

28 Člen 34 te uredbe določa mehanizme za izmenjavo informacij med državami članicami.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

29 K. in Z. Jafari sta zapustili Afganistan decembra 2015 s svojimi otroki, nato sta potovali skozi Iran, Turčijo, Grčijo, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Srbijo. Mejo med zadnjenavedeno državo in Hrvaško sta prečkali leta 2016. Hrvaški organi so organizirali njun avtobusni prevoz do slovenske meje.

30 K. in Z. Jafari in njuni otroci so nato vstopili v Slovenijo. Slovenski organi so jima 15. februarja 2016 izdali policijske dokumente, v katerih je navedeno, da je cilj potovanja za eno od njiju Nemčija, za drugo pa Avstrija. Istega dne sta K. in Z. Jafari, potem ko sta vstopili v Avstrijo, zase in svoje otroke vložili prošnje za mednarodno zaščito v zadnjenavedeni državi.

31 Urad je na slovenske organe naslovil zahtevo po informacijah na podlagi člena 34 Uredbe Dublin III s sklicevanjem na policijske dokumente, izdane K. in Z. Jafari. Slovenski organi so na to zahtevo odgovorili, da zadevni državljanki tretje države v Sloveniji nista bili registrirani na nobeni podlagi, upoštevni za uporabo te uredbe, in da sta Slovenijo prečkali tako, da sta prišli iz Hrvaške.

32 Urad je 16. aprila 2016 hrvaške organe pozval, naj K. in Z. Jafari ter njune otroke sprejmejo na podlagi člena 21 navedene uredbe. Hrvaški organi niso odgovorili na to zahtevo. Urad jih je z dopisom z dne 18. junija 2016 obvestil, da je Republika Hrvaška na podlagi člena 22(7) te uredbe zdaj odgovorna za obravnavanje prošenj K. in Z. Jafari ter njunih otrok za mednarodno zaščito.

33 Urad je 5. septembra 2016 ugotovil, da prošnji K. in Z. Jafari za mednarodno zaščito nista dopustni, odredil njuno odstranitev in odstranitev njunih otrok ter ugotovil, da je njihova vrnitev na Hrvaško zakonita. Ti odločbi sta temeljili na tem, da so zadevni državljani tretjih držav nezakonito vstopili v Grčijo in na Hrvaško ter da bi bila njihova predaja Grčiji izključena zaradi sistemskih pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom v tej državi članici.

34 K. in Z. Jafari sta ti odločbi izpodbijali pred Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija). To sodišče je 10. oktobra 2016 zavrnilo njuni tožbi s tem, da je zlasti poudarilo, da je treba šteti, da ob neobstoju vizuma njun vstop na Hrvaško ni zakonit glede na pogoje, določene z Zakonikom o schengenskih mejah, in da nobenega argumenta ni mogoče izpeljati iz sprejema teh oseb na Hrvaško v nasprotju s temi pogoji.

35 K. in Z. Jafari sta vložili reviziji zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču, pri tem pa sta med drugim trdili, da sta bili sprejeti na Hrvaško, v Slovenijo in Avstrijo v skladu s členom 5(4)(c) tega zakonika.

36 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člene 2(m), 12 in 13 Uredbe [Dublin III] razlagati ob upoštevanju drugih pravnih aktov, s katerimi je Uredba Dublin III povezana, ali pa je treba šteti, da imajo te določbe samostojen pomen?

2. Če je treba določbe Uredbe Dublin III razlagati ločeno od drugih pravnih aktov:
   (a) Ali je treba v okoliščinah primerov iz postopka v glavni stvari, za katera je značilno, da sta se zgodila v času, v katerem so se nacionalni organi držav, ki so imele največjo vlogo, srečevali z izredno velikim številom ljudi, ki so zahtevali tranzit skozi njihovo ozemlje, to, da je država članica dejansko dopustila vstop na svoje ozemlje, katerega izključni namen naj bi bil tranzit skozi prav to državo članico in vložitev prošnje za mednarodno zaščito v drugi državi članici, šteti za ‚vizum' v smislu členov 2(m) in 12 Uredbe Dublin III?

Če je odgovor na drugo vprašanje, točka (a), pritrdilen:
   (b) Ali je treba pri dejanski dopustitvi vstopa za tranzit domnevati, da je ‚vizum', ko je zadevna oseba zapustila ozemlje zadevne države članice, prenehal veljati?
   (c) Ali je treba pri dejanski dopustitvi vstopa za tranzit domnevati, da ‚vizum' še vedno velja, če zadevna oseba še ni zapustila ozemlja zadevne države članice, ali pa ‚vizum' ne glede na to, da zadevna oseba ni zapustila ozemlja zadevne države članice, preneha veljati v trenutku, v katerem prosilec dokončno opusti namero potovanja v drugo državo članico?
   (d) Ali to, da prosilec opusti namero potovanja v prvotno ciljno državo članico, pomeni prevaro po izdaji ‚vizuma' v smislu člena 12(5) Uredbe Dublin III, tako da država članica, ki je ‚vizum' izdala, ni odgovorna?

Če je odgovor na drugo vprašanje, točka (a), nikalen:
   (e) Ali je treba besedno zvezo iz člena 13(1) Uredbe Dublin III ‚je […] ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku' razumeti tako, da je treba v navedenih posebnih okoliščinah primerov iz postopka v glavni stvari šteti, da ni šlo za nezakonit prehod zunanje meje?

3. Če je treba določbe Uredbe Dublin III razlagati ob upoštevanju drugih pravnih aktov:
   (a) Ali je treba pri presoji, ali gre za ‚nezakonit prehod' meje v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III, upoštevati zlasti, ali so izpolnjeni pogoji za vstop na podlagi Zakonika o schengenskih mejah, zlasti na podlagi [njegovega] člena 5 […], ki je zaradi časa vstopa upošteven za primere iz postopka v glavni stvari?

Če je odgovor na tretje vprašanje, točka (a), nikalen:
   (b) Katere določbe prava Unije je treba zlasti upoštevati pri presoji, ali gre za ‚nezakonit prehod' meje v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III?

Če je odgovor na tretje vprašanje, točka (a), pritrdilen:
   (c) Ali je treba v okoliščinah primerov iz postopka v glavni stvari, za katera je značilno, da sta se zgodila v času, v katerem so se nacionalni organi držav, ki so imele največjo vlogo, srečevali z izredno velikim številom ljudi, ki so zahtevali tranzit skozi njihovo ozemlje, to, da je država članica, ne da bi presodila okoliščine za vsak primer posebej, dejansko dopustila vstop na svoje ozemlje, katerega izključni namen naj bi bil tranzit skozi prav to državo članico in vložitev prošnje za mednarodno zaščito v drugi državi članici, šteti za dovolitev vstopa v smislu člena 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah?

Če je odgovor na tretje vprašanje, točki (a) in (c), pritrdilen:
   (d) Ali dovolitev vstopa na podlagi člena 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah pomeni dovoljenje, ki ga je mogoče enačiti z vizumom v smislu člena 5(1)(b) Zakonika o schengenskih mejah, in s tem ‚vizum' na podlagi člena 2(m) Uredbe Dublin III, tako da je treba pri uporabi določb za ugotovitev odgovorne države članice na podlagi te uredbe upoštevati tudi njen člen 12?

Če je odgovor na tretje vprašanje, točke (a), (c) in (d), pritrdilen:
   (e) Ali je treba pri dejanski dopustitvi vstopa za tranzit domnevati, da je ‚vizum', ko je zadevna oseba zapustila ozemlje zadevne države članice, prenehal veljati?

(f) Ali je treba pri dejanski dopustitvi vstopa za tranzit domnevati, da ‚vizum' še vedno velja, če zadevna oseba še ni zapustila ozemlja zadevne države članice, ali pa ‚vizum' ne glede na to, da zadevna oseba ni zapustila ozemlja zadevne države članice, preneha veljati v trenutku, v katerem prosilec dokončno opusti namero potovanja v drugo državo članico?

(g) Ali to, da prosilec opusti namero potovanja v prvotno ciljno državo članico, pomeni prevaro po izdaji ‚vizuma' v smislu člena 12(5) Uredbe Dublin III, tako da država članica, ki je ‚vizum' izdala, ni odgovorna?

Če je odgovor na tretje vprašanje, točki (a) in (c), pritrdilen, odgovor na tretje vprašanje, točka (d), pa nikalen:

(h) Ali je treba besedno zvezo iz člena 13(1) Uredbe Dublin III ‚je […] ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku' razumeti tako, da je treba v navedenih posebnih okoliščinah primerov iz postopka v glavni stvari šteti, da prehod meje, ki ga je treba opredeliti kot dovolitev vstopa v smislu člena 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah, ne pomeni nezakonitega prehoda zunanje meje?"

Postopek pred Sodiščem

37 Predložitveno sodišče je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe predlagalo uporabo hitrega postopka iz člena 105 Poslovnika Sodišča.

38 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 15. februarja 2017, Jafari (C-646/16, neobjavljen, EU:C:2017:138), temu predlogu ugodil.

Vprašanja za predhodno odločanje

39 Uvodoma je treba opozoriti, da je treba, ker se člen 2(m) ter člena 12 in 13 Uredbe Dublin III nanašata na vidike politik v zvezi z nadzorom meje in priseljevanjem, ki jih urejajo ločeni akti prava Unije, da bi se odgovorilo na prvo vprašanje, ločeno presojati upoštevnost teh aktov za razlago člena 2(m) in člena 12 te uredbe na eni strani ter za razlago člena 13 navedene uredbe na drugi.

Prvo vprašanje, drugo vprašanje, točka (a), in tretje vprašanje, točka (d)

40 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, drugim vprašanjem, točka (a), in tretjim vprašanjem, točka (d), ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12 Uredbe Dublin III v povezavi s členom 2(m) te uredbe in, odvisno od primera, določbami Vizumskega zakonika razlagati tako, da je treba to, da so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali vstop takih državljanov, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ki morajo biti načeloma izpolnjeni v tej prvi državi članici, na ozemlje, šteti za „vizum" v smislu tega člena 12.

41 Zlasti iz člena 3(1) in člena 7(1) Uredbe Dublin III izhaja, da je država članica, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, načeloma tista, ki se določi glede na merila iz poglavja III te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, točka 42).

42 Člen 12 navedene uredbe, ki spada v njeno poglavje III, določa, da kadar ima prosilec za mednarodno zaščito veljavni ali potekli vizum, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito pod nekaterimi pogoji odgovorna država članica, ki je ta vizum izdala.

43 Člen 2(m) iste uredbe določa splošno opredelitev pojma „vizum“ in pojasnjuje, da se vrsta vizuma določi v skladu z bolj specifičnimi opredelitvami pojmov, ki se nanašajo na dolgoročni vizum, kratkoročni vizum in letališki tranzitni vizum.

44 Iz te določbe izhaja, da pojem „vizum“ v smislu Uredbe Dublin III ne zajema samo kratkoročnih in letaliških tranzitnih vizumov, v zvezi s katerimi so postopki in pogoji za izdajo harmonizirani z Vizumskim zakonikom, temveč tudi dolgoročne vizume, ki ne spadajo na področje uporabe tega zakonika in se lahko, ker trenutno ni splošnih ukrepov, ki bi jih sprejel zakonodajalec Unije na podlagi člena 79(2)(a) PDEU, izdajo na podlagi nacionalnih zakonodaj (glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2017, X in X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, točki 41 in 44).

45 Poleg tega je treba navesti, da kot je poudarjeno v uvodnih izjavah 36 in 37 Vizumskega zakonika ter uvodni izjavi 41 Uredbe Dublin III, nekatere države, ki jih ta zakonik ne zavezuje, vseeno zavezuje ta uredba. Iz tega izhaja, da je treba kratkoročne ali tranzitne vizume, ki jih te države članice izdajo, ne da bi upoštevale pravila iz navedenega zakonika, kljub temu šteti za „vizume“ v smislu člena 2(m) in člena 12 Uredbe Dublin III.

46 Poleg tega je treba poudariti, da je zakonodajalec Unije pojem „vizum“ opredelil v členu 2(m) zadnjenavedene uredbe, ne da bi omenil Vizumski zakonik ali druge akte Unije, ki posebej urejajo področje vizumov, čeprav se je neposredno skliceval na različne akte Unije v opredelitvah iz člena 2(a), (b), (d), (e) ali (f) Uredbe Dublin III.

47 Čeprav so akti, ki jih Unija sprejme na področju vizumov, elementi konteksta, ki jih je treba upoštevati pri razlagi člena 2(m) in člena 12 Uredbe Dublin III, v teh okoliščinah pojma „vizum“ v smislu te uredbe vseeno ni mogoče neposredno izpeljati iz teh aktov in ga je treba razlagati na podlagi specifične opredelitve iz člena 2(m) navedene uredbe in splošne sistematike te uredbe.

48 Glede tega je treba ugotoviti, da ta opredelitev pojasnjuje, da vizum pomeni „dovoljenje ali odločbo države članice“, ki je „potrebno za tranzit ali vstop“ na ozemlje te države članice ali več držav članic. Iz samih izrazov, ki jih je uporabil zakonodajalec Unije, je torej razvidno, da po eni strani pojem vizuma napotuje na akt, ki ga formalno izda nacionalna uprava, ne pa zgolj na toleriranje, in da se po drugi strani vizuma ne sme zamenjevati s sprejemom na ozemlje države članice, saj se vizum zahteva prav za dovolitev tega sprejema.

49 To ugotovitev potrjuje razlikovanje med različnimi kategorijami vizumov iz člena 2(m) Uredbe Dublin III. Te kategorije, ki so na splošno opredeljene z navedbami na vizumskih nalepkah, se namreč razlikujejo po tem, da se vizumi, ki spadajo v te kategorije, zahtevajo za dovolitev vstopa na ozemlje za različne vrste prebivanja ali tranzita.

50 Sobesedilo člena 12 te uredbe potrjuje to analizo. Tako se izdaja vizuma, na katero se nanaša ta člen skupaj z izdajo dokumentov za prebivanje, razlikuje od vstopa in prebivanja v pravem pomenu besede, na katera se nanaša člen 13 navedene uredbe. Poleg tega merilo iz člena 14 te uredbe, in sicer vstop brez vizumske obveznosti, odraža to, da je zakonodajalec razlikoval med vstopom in samim vizumom.

51 To razlikovanje je tudi v skladu s splošno strukturo zakonodaje Unije na zadevnih področjih. Medtem ko so bila namreč pravila, ki urejajo sprejem na ozemlje držav članic, v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari določena z Zakonikom o schengenskih mejah, so pogoji za izdajo vizumov opredeljeni v ločenih aktih, kot je – kar zadeva kratkoročne vizume – Vizumski zakonik.

52 Navesti je treba tudi, da morajo v okviru, ki ga opredeljuje ta zakonodaja, sodelujoče države članice izdajati vizume v obliki enotnega vizuma, torej nalepke, in sicer tako v primeru kratkoročnih vizumov na podlagi členov od 27 do 29 Vizumskega zakonika kot v primeru dolgoročnih vizumov na podlagi

člena 18(1) Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma. Izdaja vizuma v smislu navedene zakonodaje torej poteka v drugačni obliki kot izdaja dovoljenja za vstop, ki se v skladu s členom 10(1) Zakonika o schengenskih mejah opravi z žigosanjem potne listine.

53 Glede na vse te elemente je treba ugotoviti, da sprejem na ozemlje države članice, ki ga glede na okoliščine primera organi zadevne države članice zgolj tolerirajo, ne pomeni „vizuma“ v smislu člena 12 Uredbe Dublin III v povezavi s členom 2(m) te uredbe.

54 Okoliščina, da je do sprejema na ozemlje zadevne države članice prišlo v položaju, ki ga je zaznamoval prihod izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli pridobiti mednarodno zaščito, ne more spremeniti te ugotovitve.

55 Po eni strani namreč iz nobenega elementa Uredbe Dublin III ni razvidno, da bi bilo treba pojem „vizum“ v takem položaju razlagati drugače.

56 Po drugi strani je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije, čeprav je predvideval, da lahko akti v zvezi z vstopom na ozemlje in izdajo vizumov temeljijo na humanitarnih razlogih, v tem okviru jasno razlikoval med tema vrstama aktov.

57 Tako je možnost dovolitve vstopa na ozemlje iz humanitarnih razlogov, določeno v členu 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah, izrecno razlikoval od možnosti izdaje – iz istih razlogov – vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, določene v členu 25(1)(a) Vizumskega zakonika. Čeprav člen 35(4) tega zakonika pod nekaterimi pogoji omogoča izdajo takega vizuma na meji, mora biti vstop na ozemlje v nekaterih primerih dovoljen na podlagi člena 5(4)(b) Zakonika o schengenskih mejah, in ne na podlagi člena 5(4)(c) tega zakonika. V obravnavanem primeru se ne izpodbija to, da se člen 5(4)(b) navedenega zakonika ne uporabi.

58 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba na prvo vprašanje, drugo vprašanje, točka (a), in na tretje vprašanje, točka (d), odgovoriti, da je treba člen 12 Uredbe Dublin III v povezavi s členom 2(m) te uredbe razlagati tako, da se tega, da so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali vstop takih državljanov, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ki se načeloma zahtevajo v tej prvi državi članici, na ozemlje, ne sme šteti za „vizum“ v smislu tega člena 12.

Prvo vprašanje, drugo vprašanje, točka (e), in tretje vprašanje, točke od (a) do (c) in (h)

59 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, drugim vprašanjem, točka (e), in tretjim vprašanjem, točke od (a) do (c) in (h), ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 13(1) Uredbe Dublin III, po potrebi v povezavi z določbami Zakonika o schengenskih mejah in Direktive o vračanju, razlagati tako, da je treba šteti, da je državljan tretje države – čigar vstop so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, ki načeloma morajo biti izpolnjeni v tej prvi državi članici – „nezakonito prečkal“ mejo prvonavedene države članice v smislu te določbe.

60 Člen 13(1) Uredbe Dublin III, ki spada v njeno poglavje III, naslovljeno „Merila za določanje odgovorne države članice“, med drugim določa, da kadar je prosilec za mednarodno zaščito ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice, je ta država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

61 Pojem „nezakonit prehod“ meje države članice v tej uredbi ni opredeljen.

62 Take opredelitve ni niti v drugih aktih Unije, ki so veljali v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari in se nanašajo na nadzor meje in priseljevanje.

63 Glede, natančneje, aktov, ki jih navaja predložitveno sodišče, je treba poudariti, prvič, da Direktiva o vračanju v svojem členu 3(2) opredeljuje le pojem „nezakonito prebivanje“, ki se ne sme zamenjevati s pojmom „nezakonit vstop“ (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, točka 60).

64 Prav tako pojma „nezakonit prehod“ meje države članice ni mogoče enačiti s pojmom „nezakonito prebivanje“.

65 Poleg tega, čeprav so v členu 2(2) Direktive o vračanju omenjeni državljani tretjih držav, ki so bili prijeti ali prestreženi pri „nezakonitem prestopu“ zunanje meje države članice, v tej direktivi ni nobenega pojasnila o natančnem obsegu tega pojma.

66 Drugič, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 127 sklepnih predlogov, tudi Zakonik o schengenskih mejah ne opredeljuje pojma „nezakonit prehod“ meje države članice.

67 Čeprav ta sicer v svojem členu 4(3) določa uvedbo kazni v primeru nezakonitega prehoda zunanjih meja zunaj mejnih prehodov ali zunaj določenega delovnega časa, se to nanaša na zelo poseben primer, s katerim ne morejo biti zajeti vsi primeri nezakonitih prehodov meje.

68 Prav tako, čeprav drugi stavek člena 12(1) Zakonika o schengenskih mejah določa pravilo, ki se nanaša na „osebo, ki je nezakonito prestopila mejo“, ne podaja nobenega pojasnila v zvezi z opredelitvijo pojma „nezakonit prestop“ in ne pojasnjuje natančneje, ali do tega pride, kadar so kršena pravila o prehodu zunanjih meja iz člena 4 tega zakonika, pravila o pogojih za vstop iz njegovega člena 5 ali pravila o nadzoru zunanjih meja, ki spadajo v poglavje II naslova II navedenega zakonika.

69 Poleg tega je pojem „nezakonit prehod“ meje uporabljen v členu 13(1) Uredbe Dublin III v povezavi s specifičnim namenom te uredbe, in sicer določitvijo države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Tak namen pa nikakor ni povezan z drugim stavkom člena 12(1) Zakonika o schengenskih mejah, saj se s tem podrobno pojasnjuje razmerje med nadzorom meja in izvajanjem postopkov vračanja iz Direktive o vračanju.

70 Poleg tega je treba navesti, da kot je navedeno v uvodnih izjavah 27 in 28 Zakonika o schengenskih mejah ter uvodni izjavi 41 Uredbe Dublin III, nekatere države članice, ki jih ta zakonik ni zavezoval, vseeno zavezuje ta uredba. Iz tega izhaja, da je treba prehod meja teh držav članic, odvisno od primera, opredeliti kot „zakonit“ ali kot „nezakonit“ v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III, čeprav vstopa na ozemlje navedenih držav članic ne urejajo pravila o prehodu meja ali vstopu, določena z Zakonikom o schengenskih mejah.

71 Nazadnje je treba ugotoviti, da se je zakonodajalec Unije odločil, da v členu 13(1) Uredbe Dublin III ne bo omenil Direktive o vračanju ali Zakonika o schengenskih mejah in se bo skliceval izključno na Uredbo št. 603/2013.

72 V teh okoliščinah, čeprav akti, ki jih sprejme Unija na področjih nadzora meje in priseljevanja, pomenijo elemente konteksta, ki jih je treba upoštevati pri razlagi člena 13(1) Uredbe Dublin III, pa na podlagi teh aktov načeloma ni mogoče neposredno sklepati o obsegu pojma „nezakonit prehod“ meje države članice v smislu te uredbe.

73 Ker torej v tej uredbi ta pojem ni opredeljen, je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pomen in obseg tega pojma določiti v skladu z običajnim pomenom uporabljenih izrazov, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporabljajo, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, točka 27 in navedena sodna praksa).

74 Ob upoštevanju običajnega pomena pojma „nezakonit prehod“ meje je treba ugotoviti, da je treba prehod meje brez izpolnjevanja pogojev, zahtevanih z veljavno ureditvijo v zadevni državi članici, nujno šteti za „nezakonit“ v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III.

75 Iz tega izhaja, da je treba, če je prečkana meja države članice, ki jo zavezuje Zakonik o schengenskih mejah, nezakonitost prehoda te meje presojati ob upoštevanju zlasti pravil, ki jih določa ta zakonik.

76 Tako je v postopku v glavni stvari, saj se – razen člena 1, prvi stavek, člena 5(4)(a), naslova III Zakonika o schengenskih mejah in določb naslova II tega zakonika in njegovih prilog, ki se sklicujejo na schengenski informacijski sistem – določbe navedenega zakonika uporabljajo za Republiko Hrvaško na podlagi člena 4(1) in (2) Akta o pogojih pristopa Republike Hrvaške in prilagoditvah Pogodbe o Evropski uniji, Pogodbe o delovanju Evropske unije in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2012, L 112, str. 21) v povezavi s točko 8 Priloge II k temu aktu.

77 Vseeno ugotovitev iz točke 74 te sodbe ne more zadostovati za popolno opredelitev pojma „nezakonit prehod“ iz člena 13(1) Uredbe Dublin III.

78 Tako je treba upoštevati to, da lahko predpisi o prehodu zunanjih meja pristojnim nacionalnim organom priznajo možnost, da s sklicevanjem na humanitarne razloge odstopajo od pogojev za vstop, ki se načeloma zahtevajo od državljanov tretjih držav za zagotovitev zakonitosti njihovega prihodnjega bivanja v državah članicah.

79 Taka možnost je določena med drugim v členu 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah, ki državam članicam, ki sodelujejo pri tem zakoniku, omogoča, da z odstopanjem državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo enega ali več pogojev za vstop, ki so načeloma določeni za te državljane, dovolijo vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti.

80 Vendar je treba najprej poudariti, da člen 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah drugače od člena 5(4)(b) tega zakonika natančno določa, da tako dovoljenje velja le za ozemlje zadevne države članice in ne za ozemlje „držav članic“ v celoti. Zato prvonavedena določba ne more voditi do tega, da bi prehod meje državljana tretje države, ki so ga organi ene države članice dopustili zgolj zato, da bi omogočili tranzit tega državljana v drugo državo članico, da bi tam vložil prošnjo za mednarodno zaščito, postal zakonit.

81 Nato glede na odgovor na prvo vprašanje, drugo vprašanje, točka (a), in tretje vprašanje, točka (d), uporabe možnosti, kakršna je ta iz člena 5(4)(c) Zakonika o schengenskih mejah, nikakor ni mogoče enačiti z izdajo vizuma v smislu člena 12 Uredbe Dublin III.

82 Prav tako, ker ta uporaba ne vpliva na morebiten obstoj vizumske obveznosti za državljana zadevne tretje države, vstopa, ki je bil dovoljen v teh okoliščinah, ni mogoče šteti za vstop na ozemlje države članice, v kateri za zadevno osebo ne velja vizumska obveznost, v smislu člena 14 te uredbe.

83 Zato bi priznanje, da vstop državljana tretje države, ki ga je s sklicevanjem na humanitarne razloge država članica dovolila z odstopanjem od pogojev za vstop, ki načeloma veljajo za državljane te tretje države, ne pomeni nezakonitega prehoda meje te države članice v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III, pomenilo, da navedena država članica, če uporabi tako možnost, ni odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo ta državljan vloži v drugi državi članici.

84 Taka ugotovitev pa ne bi bila v skladu s splošno sistematiko in cilji te uredbe.

85 V uvodni izjavi 25 Uredbe Dublin III je tako med drugim navedena neposredna povezava med merili odgovornosti, določenimi v duhu solidarnosti, in skupnimi prizadevanji za upravljanje zunanjih meja, ki – kot je navedeno v uvodni izjavi 6 Zakonika o schengenskih mejah – ne potekajo le v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se nadzor meje opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah.

86 V teh okoliščinah je iz besedila členov 12 in 14 Uredbe Dublin III razvidno, da ta člena načeloma zajemata vse primere zakonitega vstopa na ozemlje držav članic, saj zakonit vstop državljana tretje države na to ozemlje običajno temelji bodisi na vizumu ali dovoljenju za prebivanje bodisi na oprostitvi vizumske obveznosti.

87 Uporaba različnih meril iz teh členov in člena 13 te uredbe mora na splošno omogočiti, da se državi članici, ki je povzročila vstop ali bivanje državljana tretje države na ozemlju držav članic, dodeli odgovornost za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo bo ta državljan morda vložil.

88 Glede tega je mogoče poudariti, da je ta zamisel izrecno navedena v obrazložitvi predloga Komisije z dne 3. decembra 2008 (COM(2008) 820 final), ki je pripeljal do sprejetja Uredbe Dublin III, ki v zvezi s tem povzema to, kar je bilo že izraženo v obrazložitvi predloga Komisije (COM(2001) 447 final), ki je pripeljal do sprejetja Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109). V zadnjenavedeni obrazložitvi je bilo tudi pojasnjeno, da merila, ki jih je ta uredba določila, med katerimi je bil nezakonit prehod meje države članice, temeljijo med drugim na zamisli, da je vsaka država članica v razmerju do vseh drugih držav članic odgovorna za svoje ravnanje na področju vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav in mora za to sprejeti posledice v duhu solidarnosti in lojalnega sodelovanja.

89 Glede na navedeno meril iz členov od 12 do 14 Uredbe Dublin III ni mogoče – ne da bi se poseglo v sistematiko te uredbe – razlagati tako, da bi bila svoje odgovornosti oproščena država članica, ki se je odločila, da bo s sklicevanjem na humanitarne razloge dovolila vstop državljana tretje države, ki je brez vizuma in za katerega ne velja oprostitev vizumske obveznosti, na svoje ozemlje.

90 Poleg tega to, da je državljan zadevne tretje države, kot v obravnavanem primeru, vstopil na ozemlje držav članic pod nadzorom pristojnih organov, ne da bi se kakor koli izognil nadzoru na meji, ne more biti odločilno za uporabo člena 13(1) navedene uredbe.

91 Namen meril odgovornosti iz členov od 12 do 14 Uredbe Dublin III namreč ni kaznovati nezakonitega ravnanja zadevnega državljana tretje države, temveč določiti odgovorno državo članico ob upoštevanju vloge, ki jo je ta država imela pri tem, da je ta državljan na ozemlju držav članic.

92 Iz tega izhaja, da je treba šteti, da je državljan tretje države, ki je bil sprejet na ozemlje prve države članice, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, ki načeloma morajo biti izpolnjeni v tej državi članici, zaradi tranzita v drugo državo članico, da bi v njej vložil prošnjo za mednarodno zaščito, „nezakonito prečkal“ mejo te prve države članice v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III, ne glede na to, ali je bil ta prehod toleriran ali dovoljen v nasprotju z veljavnimi pravili oziroma ali je bil dovoljen s sklicevanjem na humanitarne razloge in ob odstopanju od pogojev za vstop, ki načeloma veljajo za državljane tretjih držav.

93 Okoliščina, da je do prečkanja meje prišlo v položaju, ki ga je zaznamoval prihod izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli pridobiti mednarodno zaščito, ne more vplivati na razlago ali uporabo člena 13(1) Uredbe Dublin III.

94 Poudariti je namreč treba, prvič, da je zakonodajalec Unije upošteval nevarnost, da bo do takega položaja prišlo, in je zato državam članicam dal na voljo instrumente za to, da bi se lahko nanj primerno odzvale, ni pa določil, da se v tem primeru uporabi posebna ureditev za določitev odgovorne države članice.

95 Člen 33 Uredbe Dublin III tako vzpostavlja mehanizem za zgodnje opozarjanje, pripravljenost na krize in njihovo obvladovanje, namenjen za izvajanje preventivnih ukrepov, ki so med drugim namenjeni preprečevanju tega, da bi bila uporaba te uredbe ogrožena zaradi resnega tveganja posebnega pritiska na azilni sistem države članice.

96 Hkrati člen 3(1) navedene uredbe določa uporabo z isto uredbo opredeljenega postopka za vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, vloženo na ozemlju katere koli od držav članic, ne da bi bile izključene prošnje, vložene v položaju, ki ga zaznamuje prihod izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki želijo pridobiti mednarodno zaščito.

97 Drugič, ta vrsta položajev je posebej urejena z Direktivo 2001/55, katere člen 18 določa, da se v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb uporabljajo merila in mehanizmi za odločanje o tem, katera država članica je odgovorna.

98 Tretjič, člen 78(3) PDEU Svetu Evropske unije omogoča, da na predlog Evropske komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme začasne ukrepe v korist ene ali več držav članic, v katerih so nastale izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav.

99 Svet je tako na podlagi člena 78(3) PDEU že sprejel sklepa (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (UL 2015, L 239, str. 146) ter (EU) 2015/1601 z dne 22. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (UL 2015, L 248, str. 80).

100 Četrtič, neodvisno od sprejetja takih ukrepov je mogoče sprejetje izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki želijo pridobiti mednarodno zaščito, v državo članico olajšati tudi s tem, da druge države članice enostransko ali usklajeno z zadevno državo članico v duhu solidarnosti, na katerem v skladu s členom 80 PDEU temelji Uredba Dublin III, uveljavljajo možnost iz člena 17(1) te uredbe, da obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito, ki so jim predložene, tudi če za to obravnavo niso odgovorne na podlagi meril, določenih s to uredbo.

101 Vsekakor je treba poudariti, da se na podlagi člena 3(2), drugi pododstavek, iste uredbe in člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah predaje prosilca za mednarodno zaščito odgovorni državi članici ne sme izvršiti, če bi ta predaja povzročila dejansko nevarnost, da bi se z zadevno osebo ravnalo nečloveško ali ponižujoče v smislu tega člena 4 (glej v tem smislu sodbo z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 65). Predaje torej ni mogoče opraviti, če bi taka nevarnost obstajala v odgovorni državi članici po prihodu izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki želijo pridobiti mednarodno zaščito.

102 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da je treba na prvo vprašanje, drugo vprašanje, točka (e), in tretje vprašanje, točke od (a) do (c) in (h), odgovoriti, da je treba člen 13(1) Uredbe Dublin III razlagati tako, da je treba šteti, da je državljan tretje države – čigar vstop so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, ki načeloma morajo biti izpolnjeni v tej prvi državi članici – „nezakonito prečkal“ mejo navedene prve države članice v smislu te določbe.

Drugo vprašanje, točke od (b) do (d), in tretje vprašanje, točke od (e) in (g)

103 Glede na odgovor na druga vprašanja ni treba odgovoriti niti na drugo vprašanje, točke od (b) do (d), niti na tretje vprašanje, točke od (e) do (g).

Stroški

104 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 12 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, v povezavi s členom 2(m) te uredbe, je treba razlagati tako, da se tega, da so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali vstop takih državljanov, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ki morajo biti načeloma izpolnjeni v tej prvi državi članici, na ozemlje, ne sme šteti za „vizum“ v smislu tega člena 12.**

2. **Člen 13(1) Uredbe št. 604/2013 je treba razlagati tako, da je treba šteti, da je državljan tretje države – čigar vstop so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, ki načeloma morajo biti izpolnjeni v tej prvi državi članici – „nezakonito prečkal“ mejo navedene prve države članice v smislu te določbe.**

Podpisi