Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. juli 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 604/2013 – afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne – tilstrømning af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse – en medlemsstats offentlige myndigheder organiserer grænsepassagen med henblik på at sikre gennemrejse til en anden medlemsstat – undtagelsesvis tilladelse til indrejse af humanitære grunde – artikel 2, litra m) – begrebet »visum« – artikel 12 – udstedelse af et visum – artikel 13 – ulovlig passage af den ydre grænse«

I sag C-646/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 14. december 2016, indgået til Domstolen den 15. december 2016, i sagen indledt af

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

procesdeltager:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (refererende dommer), J.L. da Cruz Vilaça, M. Berger og A. Prechal samt dommerne A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. marts 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Khadija og Zainab Jafari ved Rechtsanwalt R. Frühwirth,

* Processprog: tysk.

— den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,

— den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget,

— den franske regering ved D. Colas, E. Armoët og E. de Moustier, som befuldmægtigede,

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato L. Cordì og L. D'Ascia,

— den ungarske regering ved M. Tátrai og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. Crane, som befuldmægtiget, bistået af barrister C. Banner,

— den schweiziske regering ved E. Bichet, som befuldmægtiget,

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, G. Wils og M. Žebre, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juni 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, 12 og 13, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«), samt af artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »Schengengrænsekodeksen«).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med behandlingen af sager anlagt af Khadija Jafari og Zainab Jafari, afghanske statsborgere, til prøvelse af afgørelser truffet af Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (forbundskontoret for immigration og asyl, Østrig) (herefter »forbundskontoret«), hvorved forbundskontoret afviste at realitetsbehandle deres ansøgninger om international beskyttelse, udviste dem og fastslog, at det var lovligt at sende dem tilbage til Kroatien.

Retsforskrifter

Konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen

3 Artikel 18, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 (EFT 2000, L 239, s. 19), som ændret ved forordning nr. 610/2013 (herefter »konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen«), bestemmer:

»Visa til ophold af mere end tre måneders varighed (»visum til længerevarende ophold«) er nationale visa, som den enkelte medlemsstat udsteder ifølge sin egen lovgivning eller EU-retten. Sådanne visa udstedes i overensstemmelse med den ensartede udformning af visa, der er fastlagt i [Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa (EFT 1995, L 164, s. 1)], med en overskrift, der specificerer visumtypen ved hjælp af bogstavet »D«.

[…]«

Direktiv 2001/55/EF

4 Artikel 18 i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT 2001, L 212, s. 12), har følgende ordlyd:

»Kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, finder anvendelse. Især påhviler ansvaret for behandlingen af en asylansøgning, som indgives af en person, der er omfattet af midlertidig beskyttelse i henhold til dette direktiv, den medlemsstat, der har indvilliget i overførsel af den pågældende til sit område.«

Schengengrænsekodeksen

5 Schengengrænsekodeksen er blevet ophævet og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1). Schengengrænsekodeksen fandt således anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

6 Følgende fremgik af 6., 27. og 28. betragtning til Schengengrænsekodeksen:

»(6) Grænsekontrol er ikke kun i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser. Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser.

[…]

(27) Denne forordning er et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengen-reglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i […] Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.

(28) Denne forordning er et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengen-reglerne, som Irland ikke deltager i […] Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.«

7 Kodeksens artikel 4 med overskriften »Passage af de ydre grænser« bestemte:

»1. Passage af de ydre grænser kan kun ske ved grænseovergangsstederne og inden for åbningstiden. Åbningstiderne angives klart ved grænseovergangssteder, der ikke er åbne døgnet rundt.

[…]

3. Medlemsstaterne skal, uden at det berører undtagelserne i stk. 2 eller deres forpligtelser med hensyn til international beskyttelse, indføre sanktioner i overensstemmelse med deres nationale lovgivning i tilfælde af ulovlig passage af de ydre grænser uden for grænseovergangsstederne og de normale åbningstider. […]«

8 Kodeksens artikel 5 havde overskriften »Indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere« og bestemte følgende:

»1. For påtænkte ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvorved perioden på 180 dage forud for hver opholdsdag tages i betragtning, skal tredjelandsstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, der giver indehaveren ret til grænsepassage […]

[…]

b) De skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves […], undtagen hvis de har en gyldig opholdstilladelse eller et visum til langvarigt ophold.

c) De skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler, såvel i den påtænkte opholdsperiode som til hjemrejsen til hjemlandet eller gennemrejse til et tredjeland, hvor de er sikret indrejse, eller være i stand til at skaffe sig disse midler på lovlig vis.

d) De må ikke være indberettet i [Schengeninformationssystemet (SIS)] som uønskede.

e) De må ikke betragtes som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser og må navnlig ikke på dette grundlag være indberettet som uønskede i medlemsstaternes nationale databaser.

[…]

4. Uanset stk. 1,

a) skal en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder samtlige betingelser i stk. 1, men som er i besiddelse af en opholdstilladelse eller et visum til længerevarende ophold, have tilladelse til indrejse på de øvrige medlemsstaters område med henblik på gennemrejse, således at vedkommende kan nå frem til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen eller visummet til længerevarende ophold, medmindre den pågældende er opført på den nationale liste over indberetninger i den medlemsstat, hvis ydre grænser den pågældende ønsker at passere, og indberetningen er ledsaget af en instruks om at nægte indrejse eller gennemrejse

b) kan en tredjelandsstatsborger, der opfylder betingelserne i stk. 1, undtagen litra b), og som møder op ved grænsen, få tilladelse til indrejse i medlemsstaternes områder, hvis der udstedes et visum ved grænsen […]

[…]

c) kan tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder en eller flere af betingelserne i stk. 1, få tilladelse af en medlemsstat til indrejse på dens område af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser. Hvis den pågældende tredjelandsstatsborger er indberettet i SIS, jf. stk. 1, litra d), underretter den medlemsstat, der tillader vedkommende at indrejse på sit område, de øvrige medlemsstater herom.«

9 Samme kodeks artikel 10, stk. 1, præciserede, at tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter systematisk skal stemples ved ind- og udrejse.

10 Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 1, præciserede følgende:

»[…] En person, som har passeret en grænse ulovligt, og som ikke har ret til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område, pågribes og gøres til genstand for procedurer under overholdelse af [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98)].«

Direktiv 2008/115

11 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/115 (herefter »tilbagesendelsesdirektivet«) fastsætter:

»Medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende dette direktiv på tredjelandsstatsborgere, som:

a) er genstand for nægtelse af indrejse i medfør af artikel 13 i Schengengrænsekodeksen, eller som pågribes eller standses af de kompetente myndigheder i forbindelse med ulovlig overskridelse af en medlemsstats ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen, og som ikke efterfølgende har opnået tilladelse eller ret til ophold i den pågældende medlemsstat

[…]«

12 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i Schengengrænsekodeksen, eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat […]«

Forordning (EF) nr. 810/2009

13 36. og 37. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT 2009, L 243, s. 1), som ændret ved forordning nr. 610/2013 (herefter »visumkodeksen«), er affattet således:

»(36) Denne forordning udgør en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i […] Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.

(37) Denne forordning udgør en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i […] Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.«

14 Visumkodeksens artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ved denne forordning fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.«

15 Denne kodeks' artikel 25, stk. 1, fastsætter:

»Et visum med begrænset territorial gyldighed udstedes undtagelsesvis i følgende tilfælde:

a) når den berørte medlemsstat af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser finder det nødvendigt:
   i) at fravige princippet om, at indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), i Schengengrænsekodeksen skal opfyldes

[…]«

16 Visumkodeksens artikel 27-29 definerer bestemmelserne vedrørende den måde, hvorpå visummærkatet skal udfyldes, annullation af en udfyldt mærkat og påføring af visummærkaten.

17 Denne kodeks' artikel 35 med overskriften »Visa, der ansøges om ved de ydre grænser« bestemmer i stk. 4:

»Er betingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), i Schengengrænsekodeksen ikke opfyldt, kan de myndigheder, der har ansvaret for at udstede visa ved grænsen, i overensstemmelse med denne forordnings artikel 25, stk. 1, litra a), udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, der kun er gyldigt på den udstedende medlemsstats område.«

Dublin III-forordningen

18 25. og 41. betragtning til Dublin III-forordningen er affattet således:

»(25) Den gradvise indførelse af et område uden indre grænser, hvor den frie bevægelighed for personer er sikret i overensstemmelse med TEUF, og fastlæggelse af EU-politikker med hensyn til betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, herunder fælles bestræbelser for forvaltning af de ydre grænser, gør det nødvendigt at finde en ligevægt mellem ansvarlighedskriterierne i en ånd af solidaritet.

[…]

(41) I medfør af artikel 3 og artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, har disse medlemsstater meddelt, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne forordning.«

19 Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

»I denne forordning fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (»den ansvarlige medlemsstat«).«

20 Forordningens artikel 2, bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

m) »visum«: en tilladelse, der er udstedt af en medlemsstat, eller en afgørelse, der er truffet af en medlemsstat, og som kræves i forbindelse med transit eller indrejse med henblik på et planlagt ophold i denne medlemsstat eller i flere medlemsstater. Visummets art vurderes ud fra følgende definitioner:

— »visum til længerevarende ophold«: en tilladelse, der er udstedt af en af medlemsstaterne, eller en afgørelse, der er truffet af en af medlemsstaterne i overensstemmelse med dens nationale ret eller EU-retten, og som kræves i forbindelse med indrejse med henblik på et planlagt ophold i denne medlemsstat i mere end tre måneder

— »visum til kortvarigt ophold«: en tilladelse, der er udstedt af en medlemsstat, eller en afgørelse, der er truffet af en medlemsstat med henblik på transit gennem eller et planlagt ophold i en eller flere af eller alle medlemsstaterne i højst tre måneder inden for en given seksmåneders periode, der begynder på datoen for den første indrejse på medlemsstaternes område

— »lufthavnstransitvisum«: et visum, der er gyldigt til transit gennem de internationale transitområder i en eller flere af medlemsstaternes lufthavne

[…]«

21 Samme forordnings artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

2. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

Er det umuligt at overføre en ansøger til den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig, fordi der er væsentlige grunde til at tro, at der er systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgere i den pågældende medlemsstat, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende

behandling som defineret i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal den medlemsstat, der træffer afgørelsen, fortsætte med at undersøge kriterierne i kapitel III for at fastslå, om en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig.

[…]«

22 Dublin III-forordningens artikel 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Kriterierne for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, finder anvendelse i den rækkefølge, der er fastsat i dette kapitel.«

23 Forordningens artikel 12, der har overskriften »Udstedelse af opholdstilladelser eller visa«, præciserer følgende i stk. 2-5:

»2. Er ansøgeren i besiddelse af et gyldigt visum, er det den medlemsstat, der har udstedt dette visum, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, medmindre det pågældende visum er udstedt på vegne af en anden medlemsstat under en repræsentationsordning som omhandlet i [visumkodeksens] artikel 8 […] I så fald er det den repræsenterede medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

3. Er ansøgeren i besiddelse af flere gyldige opholdstilladelser eller visa, der er udstedt af forskellige medlemsstater, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse medlemsstaterne i følgende rækkefølge:

[…]

b) den medlemsstat, som har udstedt det visum, der udløber senest, hvis de forskellige visa er af samme art

c) i tilfælde af visa af forskellig art den medlemsstat, der har udstedt det visum, som har den længste gyldighedsperiode, eller i tilfælde af samme gyldighedsperiode den medlemsstat, der har udstedt det visum, som udløber senest.

4. Er ansøgeren kun i besiddelse af […] et visum eller flere visa, der er udløbet for mindre end seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, finder stk. 1, 2 og 3 anvendelse, for så vidt ansøgeren ikke har forladt medlemsstaternes område.

Er ansøgeren i besiddelse af […] et visum eller flere visa, der er udløbet for mere end seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, og vedkommende ikke har forladt medlemsstaternes område, er det den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet, der er ansvarlig.

5. Det forhold, at opholdstilladelsen eller visummet er udstedt på grundlag af en fiktiv identitet eller misbrug af en anden persons identitet eller ved hjælp af forfalskede, falske eller ugyldige dokumenter, er ikke til hinder for, at ansvaret pålægges den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen eller visummet. Den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen eller visummet, er dog ikke ansvarlig, hvis den kan fastslå, at der er begået svig, efter at dokumentet er udstedt.«

24 Under overskriften »Indrejse og/eller ophold« bestemmer artikel 13 i Dublin III-forordningen følgende i stk. 1:

»Påvises det på grundlag af beviser eller indicier, der er beskrevet i de to lister, der er omtalt i denne forordnings artikel 22, stk. 3, herunder de data, der er omhandlet i [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 603/2013 [af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2013, L 180, s. 1)], at en ansøger ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland, er den medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst ulovligt, ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Dette ansvar ophører 12 måneder efter den dato, hvor grænsen blev passeret ulovligt.«

25 Dublin III-forordningens artikel 14, stk. 1, fastsætter:

»Rejser en tredjelandsstatsborger eller statsløs ind i en medlemsstat, hvor vedkommende er fritaget for visumpligt, er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.«

26 Denne forordnings artikel 17, stk. 1, er affattet således:

»Uanset artikel 3, stk. 1, kan enhver medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning.

Den medlemsstat, der beslutter at behandle en ansøgning om international beskyttelse i medfør af dette stykke, bliver den ansvarlige medlemsstat og påtager sig de forpligtelser, der er forbundet med dette ansvar. […]

[…]«

27 Dublin III-forordningens artikel 33 indfører en mekanisme for tidlig varsling, beredskab og krisestyring, som omfatter de situationer, hvori anvendelsen af den pågældende forordning vil kunne blive forstyrret, som følge af en dokumenteret risiko for et særligt pres, der udøves på en medlemsstats asylsystem, og/eller problemer i en medlemsstats asylsystems funktion.

28 Forordningens artikel 34 fastsætter foranstaltninger til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

29 Khadija og Zainab Jafari forlod Afghanistan i december 2015 med deres børn og rejste gennem Iran, Tyrkiet, Grækenland, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Serbien. De krydsede grænsen mellem sidstnævnte stat og Kroatien i 2016. På de kroatiske myndigheders foranledning blev de transporteret med bus til den slovenske grænse.

30 Khadija og Zainab Jafari og deres børn indrejste derefter i Slovenien. De slovenske myndigheder udstedte den 15. februar 2016 politidokumenter, som angav Tyskland som rejsedestination for den ene af kvinderne og Østrig for den anden. Efter at være indrejst i Østrig indgav Khadija og Zainab Jafari den samme dag ansøgninger om international beskyttelse for dem selv og deres børn i denne medlemsstat.

31 Forbundskontoret fremsendte en anmodning om oplysninger i henhold til Dublin III-forordningens artikel 34 til de slovenske myndigheder, idet de henviste til de politidokumenter, som var udstedt til Khadija og Zainab Jafari. De slovenske myndigheder besvarede denne anmodning med, at de pågældende tredjelandsstatsborgere ikke var registreret i Slovenien i nogen sammenhæng, der var relevant for anvendelsen af denne forordning, og at de var rejst gennem Slovenien, idet de kom fra Kroatien.

32 Den 16. april 2016 anmodede forbundskontoret de kroatiske myndigheder om at overtage Khadija og Zainab Jafari og deres børn på grundlag af forordningens artikel 21. De kroatiske myndigheder besvarede ikke denne anmodning. Ved skrivelse af 18. juni 2016 anførte forbundskontoret til sidstnævnte myndigheder, at ansvaret for behandlingen af Khadija og Zainab Jafari og deres børns ansøgninger om international beskyttelse i henhold til samme forordnings artikel 22, stk. 7, påhvilede Republikken Kroatien.

33 Den 5. september 2016 afviste forbundskontoret at realitetsbehandle Khadija og Zainab Jafaris ansøgninger om international beskyttelse, udviste kvinderne og deres børn, og fastslog, at det var lovligt at sende dem tilbage til Kroatien. Disse afgørelser byggede på den omstændighed, at de pågældende tredjelandsstatsborgere var indrejst ulovligt i Grækenland og Kroatien, og at det var udelukket at overføre dem til Grækenland på grund af systemfejl i asylproceduren i denne medlemsstat.

34 Khadija og Zainab Jafari anfægtede disse afgørelser ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig). Den 10. oktober 2016 forkastede denne ret deres søgsmål, idet den fastslog, at da de ikke havde visum, skulle deres indrejse i Kroatien betragtes som ulovlig, henset til de betingelser, der er fastsat i Schengengrænsekodeksen, og at der ikke kunne fremføres nogen argumenter vedrørende indrejsemulighed for de pågældende personer i Kroatien i strid med disse betingelser.

35 Khadija og Zainab Jafari iværksatte appel til prøvelse af disse domme ved den forelæggende ret, idet de bl.a. gjorde gældende, at de havde fået tilladelse til at indrejse i Kroatien, Slovenien og Østrig i henhold til kodeksens artikel 5, stk. 4, litra c).

36 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal der ved fortolkningen af [Dublin III-forordningens] artikel 2, litra m), artikel 12 og artikel 13 […] tages hensyn til andre retsakter, med hvilke Dublin III-forordningen har berøringspunkter, eller skal disse bestemmelser tillægges en betydning uafhængigt heraf?

2) Såfremt Dublin III-forordningens bestemmelser skal fortolkes uafhængigt af andre retsakter:
   a) Skal den omstændighed, at en medlemsstat under de forhold, der foreligger i hovedsagerne, og som er kendetegnet ved, at de fandt sted i en periode, hvor de nationale myndigheder i de stater, der spillede den største rolle i denne forbindelse, stod over for et usædvanligt stort antal personer, der ønskede at rejse gennem deres område, reelt har accepteret en indrejse på sit område, der alene fandt sted med henblik på at rejse gennem den pågældende medlemsstat og ansøge om international beskyttelse i en anden medlemsstat, anses for »visum« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra m), og artikel 12?

Såfremt det andet spørgsmål, litra a), besvares bekræftende:

b) Skal det med hensyn til den reelle accept af indrejsen med henblik på gennemrejse lægges til grund, at »visummet« har mistet sin gyldighed ved udrejsen fra den pågældende medlemsstat?

c) Skal det med hensyn til den reelle accept af indrejsen med henblik på gennemrejse lægges til grund, at »visummet« stadig er gyldigt, såfremt udrejsen fra den pågældende medlemsstat endnu ikke har fundet sted, eller mister »visummet« uanset den udeblevne udrejse sin gyldighed på det tidspunkt, hvor en ansøger endeligt opgiver sit forehavende om at ville rejse til en anden medlemsstat?

d) Indebærer den omstændighed, at ansøgeren opgiver sit forehavende om at ville rejse til den medlemsstat, der oprindeligt var tænkt som destination, at der er tale om, at der er begået svig, efter at »visummet« er udstedt som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 12, stk. 5, således at den medlemsstat, der har udstedt »visummet«, ikke er ansvarlig?

Såfremt det andet spørgsmål, litra a), besvares benægtende:

e) Skal formuleringen »[at en ansøger] ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland« i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, fortolkes således, at der under de nævnte særlige forhold i hovedsagerne ikke skal antages at foreligge en ulovlig passage af den ydre grænse?

3) Såfremt Dublin III-forordningens bestemmelser skal fortolkes under hensyntagen til andre retsakter:

a) Skal der ved vurderingen af, om der foreligger en »ulovlig passage« af grænsen som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, navnlig tages hensyn til, om indrejsebetingelserne i henhold til Schengengrænsekodeksen – navnlig i henhold til artikel 5 i [denne forordning], der som følge af indrejsetidspunktet finder anvendelse på hovedsagerne – er opfyldt?

Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), besvares benægtende:

b) Hvilke EU-retlige forskrifter skal der navnlig tages hensyn til ved vurderingen af, om der foreligger en »ulovlig passage« af grænsen som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1?

Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), besvares bekræftende:

c) Skal den omstændighed, at en medlemsstat under de forhold, der foreligger i hovedsagerne, og som er kendetegnet ved, at de fandt sted i en periode, hvor de nationale myndigheder i de stater, der spillede den største rolle i denne forbindelse, stod over for et usædvanligt stort antal personer, der ønskede at rejse gennem deres område, uden at undersøge omstændighederne i det konkrete tilfælde reelt har accepteret en indrejse på sit område, der alene fandt sted med henblik på at rejse gennem den pågældende medlemsstat og ansøge om international beskyttelse i en anden medlemsstat, anses for tilladelse til indrejse som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c)?

Såfremt det tredje spørgsmål, litra a) og c), besvares bekræftende:

d) Indebærer en tilladelse til indrejse i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c), at der skal antages at foreligge en tilladelse, der kan sidestilles med et visum som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, litra b), og dermed et »visum« i henhold til Dublin III-forordningens artikel 2, litra m), således at der ved anvendelsen af bestemmelserne om fastsættelse af den ansvarlige medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningen også skal tages hensyn til denne forordnings artikel 12?

Såfremt det tredje spørgsmål, litra a), c) og d), besvares bekræftende:

e) Skal det med hensyn til den reelle accept af indrejsen med henblik på gennemrejse lægges til grund, at »visummet« har mistet sin gyldighed ved udrejsen fra den pågældende medlemsstat?

f) Skal det med hensyn til den reelle accept af indrejsen med henblik på gennemrejse lægges til grund, at »visummet« stadig er gyldigt, såfremt udrejsen fra den pågældende medlemsstat endnu ikke har fundet sted, eller mister »visummet« uanset den udeblevne udrejse sin gyldighed på det tidspunkt, hvor en ansøger endeligt opgiver sit forehavende om at ville rejse til en anden medlemsstat?

g) Indebærer den omstændighed, at ansøgeren opgiver sit forehavende om at ville rejse til den medlemsstat, der oprindeligt var tænkt som destination, at der er tale om, at der er begået svig, efter at »visummet« er udstedt som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 12, stk. 5, således at den medlemsstat, der har udstedt »visummet«, ikke er ansvarlig?

Såfremt det tredje spørgsmål, litra a) og c), besvares bekræftende, men det tredje spørgsmål, litra d), besvares benægtende:

h) Skal formuleringen »[at en ansøger] ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland« i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, fortolkes således, at den grænsepassage, der kvalificeres som tilladelse til indrejse som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c), under de nævnte særlige forhold i hovedsagerne ikke skal anses for en ulovlig passage af den ydre grænse?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

37 Den forelæggende ret anmodede i sin anmodning om præjudiciel afgørelse om, at der anvendtes en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

38 Denne anmodning blev imødekommet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. februar 2017, Jafari (C-646/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:138).

Om de præjudicielle spørgsmål

39 Indledningsvis bemærkes, at for så vidt som Dublin III-forordningens artikel 2, litra m), og artikel 12 og 13 vedrører aspekter af de politikker på området for grænsekontrol og indvandring, som er reguleret ved særskilte EU-retsakter, er det for at besvare det første spørgsmål nødvendigt særskilt at vurdere betydningen af disse retsakter for fortolkningen af denne forordnings artikel 2, litra m), og artikel 12 på den ene side og fortolkningen af forordningens artikel 13 på den anden side.

Det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra a), og det tredje spørgsmål, litra d)

40 Med det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra a), og det tredje spørgsmål, litra d), som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 12, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, litra m), og i givet fald med bestemmelserne i visumkodeksen, skal fortolkes således, at den omstændighed, at myndighederne i en første medlemsstat, som stod over for tilstrømning af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønskede at rejse gennem denne medlemsstat for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, accepterede indrejsen for sådanne statsborgere, som ikke opfyldte de indrejsebetingelser, som i princippet er påkrævet i denne første medlemsstat, skal anses for »visum« som omhandlet i denne artikel 12.

41 Det følger bl.a. af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, at den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, i princippet er den, som er ansvarlig efter kriterierne i nævnte forordnings kapitel III (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 42).

42 Forordningens artikel 12, som findes i forordningens kapitel III, bestemmer, at når en ansøger om international beskyttelse er i besiddelse af et gyldigt eller udløbet visum, er det den medlemsstat, der har udstedt dette visum, der under visse betingelser er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

43 Samme forordnings artikel 2, litra m), fastsætter en generel definition af begrebet »visum« og præciserer, at visummets art vurderes ud fra de mere specifikke definitioner vedrørende henholdsvis visum til længerevarende ophold, visum til kortvarigt ophold og lufthavnstransitvisum.

44 Det fremgår af denne bestemmelse, at begrebet »visum« som omhandlet i Dublin III-forordningen ikke alene omfatter visum til kortvarigt ophold og lufthavnstransitvisum, hvis procedurer og udstedelsesbetingelser er harmoniserede ved visumkodeksen, men ligeledes visum til længerevarende ophold, som ikke henhører under anvendelsesområdet for denne kodeks, og som – eftersom EU-lovgiver ikke på nuværende tidspunkt har vedtaget nogen generelle foranstaltninger på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra a), TEUF – kan udstedes i henhold til national lovgivning (jf. i denne retning dom af 7.3.2017, X og X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 41 og 44).

45 Det skal i øvrigt bemærkes, som det er fremhævet i 36. og 37. betragtning til visumkodeksen og 41. betragtning til Dublin III-forordningen, at visse medlemsstater, som ikke er bundet af denne kodeks, derimod er bundet af denne forordning. Det følger heraf, at visum til kortvarigt ophold eller transit udstedt af disse medlemsstater uden at bestemmelserne i den pågældende kodeks er fulgt, ikke desto mindre skal betragtes som »visum« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra m), og artikel 12.

46 Det skal i øvrigt bemærkes, at EU-lovgiver har defineret begrebet »visum« i denne forordnings artikel 2, litra m), uden at nævne visumkodeksen eller andre EU-retsakter, som særligt regulerer visumområdet, skønt der henvises direkte til forskellige EU-retsakter i definitionerne i Dublin III-forordningens artikel 2, litra a), b), d), e) og f).

47 Selv om de vedtagne EU-retsakter på visumområdet udgør baggrundselementer, der skal tages i betragtning ved fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 2, litra m), og artikel 12, forholder det sig under disse omstændigheder ikke desto mindre således, at begrebet »visum« som omhandlet i denne forordning ikke direkte kan udledes af disse retsakter og skal forstås på grundlag af den særlige definition i denne forordnings artikel 2, litra m), og denne forordnings generelle opbygning.

48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at denne definition præciserer, at et »visum« er »en tilladelse, der er udstedt af en medlemsstat, eller en afgørelse, der er truffet af en medlemsstat«, som »kræves i forbindelse med transit eller indrejse« på denne medlemsstats område eller på flere medlemsstaters område. Det fremgår således af selve den ordlyd, som EU-lovgiver har anvendt, dels at begrebet visum henviser til en retsakt, som er formelt vedtaget af en national myndighed, og ikke blot til en accept, dels at dette visum ikke skal forveksles med indrejsetilladelse til en medlemsstats område, eftersom visummet netop kræves med henblik på at tillade denne indrejse.

49 Denne konklusion underbygges af den sondring, der foretages i Dublin III-forordningens artikel 2, litra m), mellem de forskellige kategorier af visa. Disse kategorier, som generelt identificeres ved hjælp af anførelser på visummærkaten, adskiller sig alt efter om de visa, der henhører under de forskellige kategorier, kræves for at opnå tilladelse til indrejse på området med henblik på forskellige typer af ophold eller transit.

50 Den sammenhæng, hvori forordningens artikel 12 indgår, underbygger denne vurdering. Udstedelse af et visum, som bestemmelsen vedrører, samtidig med udstedelse af en opholdstilladelse, adskiller sig fra selve indrejsen og opholdet som sådant, som er genstand for forordningens artikel 13. Det i samme forordnings artikel 14 fastsatte kriterium, nemlig indrejse med visumfritagelse, illustrerer i øvrigt den omstændighed, at EU-lovgiver har adskilt indrejsen fra selve visummet.

51 Denne sondring er i øvrigt sammenfaldende med den generelle opbygning af EU-lovgivningen på de omhandlede områder. Skønt bestemmelserne vedrørende tilladelse til indrejse på medlemsstaternes område på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var fastsat i Schengengrænsekodeksen, var betingelserne for udstedelse af visum fastlagt i andre retsakter, såsom visumkodeksen, for så vidt angår visum til kortvarigt ophold.

52 Det skal endvidere bemærkes, at de medlemsstater, der deltager inden for den i denne lovgivning fastsatte ramme, er forpligtede til at udstede visum udformet som en ensartet, selvklæbende visummærkat, både for såvel angår visum til kortvarigt ophold i henhold til visumkodeksens artikel 27-29 som til visum til længerevarende ophold i henhold til artikel 18, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen. Udstedelse af et visum som omhandlet i denne lovgivning har således en anden form end vedtagelse af en indrejsetilladelse, som i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 10, stk. 1, tager form af et stempel i et rejsedokument.

53 Henset til alle ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at en tilladelse til indrejse på en medlemsstats område, som i givet fald blot accepteres af myndighederne i den pågældende medlemsstat, ikke udgør et »visum« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Dublin III-forordningens artikel 12, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, litra m).

54 Den omstændighed, at tilladelsen til at indrejse på den pågældende medlemsstats område sker i en situation, som er karakteriseret ved tilstrømning af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

55 For det første er der ikke noget i Dublin III-forordningen, som angiver, at begrebet »visum« skal gøres til genstand for en anderledes fortolkning, hvis der foreligger en sådan situation.

56 For det andet skal det bemærkes, at selv om EU-lovgiver tilsigtede, at retsakterne vedrørende tilladelse til indrejse på området og udstedelse af visum kunne bygge på humanitære grunde, opretholdt lovgiver i denne forbindelse en klar sondring mellem disse to typer af retsakter.

57 EU-lovgiver sondrede således udtrykkeligt mellem den mulighed for at tillade indrejse på området af humanitære grunde, der er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c), fra udstedelsen af samme grunde af det visum med begrænset territorial gyldighed, der er fastsat i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a). Selv om denne kodeks' artikel 35, stk. 4, ganske vist gør det muligt under visse betingelser at udstede et sådant visum ved grænsen, skal indrejsen på området således i visse tilfælde tillades på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra b), og ikke på grundlag af denne kodeks' artikel 5, stk. 4, litra c). I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at denne kodeks' artikel 5, stk. 4, litra b), ikke finder anvendelse.

58 Det fremgår af samtlige ovenstående bemærkninger, at det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra a), og det tredje spørgsmål, litra d), skal besvares således, at Dublin III-forordningens artikel 12, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, litra m), skal fortolkes således, at den omstændighed, at myndighederne i en første medlemsstat, som stod over for tilstrømning af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønskede at rejse gennem denne medlemsstat for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, accepterede indrejsen for sådanne statsborgere, som ikke opfyldte de indrejsebetingelser, som i princippet kræves i denne første medlemsstat, ikke skal anses for »visum« som omhandlet i nævnte artikel 12.

Det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra e), og det tredje spørgsmål, litra a)-c) og h)

59 Med det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra e), og det tredje spørgsmål, litra a)-c) og h), der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, i givet fald sammenholdt med bestemmelserne i

Schengengrænsekodeksen og tilbagesendelsesdirektivet, skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, hvis indrejse blev accepteret af myndighederne i den første medlemsstat, som stod over for tilstrømningen af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønskede at rejse gennem denne medlemsstat for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, uden at opfylde de indrejsebetingelser, der i princippet kræves i denne første medlemsstat, skal anses for »ulovligt [at have] passeret« den nævnte første medlemsstats grænse som omhandlet i denne bestemmelse.

60 Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, som findes i denne forordnings kapitel III med overskriften »Kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig«, bestemmer bl.a., at når en ansøger om international beskyttelse ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat, hvortil den pågældende er indrejst fra et tredjeland, er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

61 Begrebet »ulovligt har passeret« grænsen til en medlemsstat, er ikke defineret i forordningen.

62 En sådan definition findes heller ikke i andre EU-retsakter vedrørende grænsekontrol og indvandring, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

63 Hvad nærmere bestemt angår de retsakter, der er nævnt af den forelæggende ret, bemærkes for det første, at tilbagesendelsesdirektivet i artikel 3, nr. 2), alene definerer begrebet »ulovligt ophold«, som ikke er sammenfaldende med begrebet »ulovlig indrejse« (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 60).

64 På samme måde kan begrebet »ulovligt har passeret« grænsen til en medlemsstat ikke sidestilles med begrebet »ulovligt ophold«.

65 Selv om tilbagesendelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, i øvrigt nævner tredjelandsstatsborgere, som pågribes eller standses i forbindelse med »ulovlig overskridelse« af en medlemsstats ydre grænse, giver bestemmelsen ikke nogen indikation af den præcise rækkevidde af dette begreb.

66 Som generaladvokaten for det andet har anført i punkt 127 i forslaget til afgørelse, defineres begrebet »ulovligt har passeret« grænsen til en medlemsstat heller ikke i Schengengrænsekodeksen.

67 Selv om kodeksen ganske vist i artikel 4, stk. 3, bestemmer, at der indføres sanktioner i tilfælde af ulovlig passage af de ydre grænser uden for grænseovergangsstederne og de normale åbningstider, omfatter den her en helt særlig situation, som ikke omfatter alle tilfælde af ulovlig passage af en grænse.

68 På samme måde forholder det sig således, at selv om Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 1, andet punktum, fastsætter en regel, der finder anvendelse på »en person, som har passeret en grænse ulovligt«, giver bestemmelsen ikke nogen præcisering af definitionen på begrebet »ulovlig passage« og præciserer særligt ikke, om dette finder sted, når reglerne om passage af de ydre grænser i kodeksens artikel 4 er tilsidesat, idet disse regler definerer betingelserne for indrejse som fastsat i kodeksens artikel 5 eller betingelserne vedrørende kontrol med de ydre grænser, som er genstand for kapitel II i kodeksens afsnit II.

69 Begrebet »ulovligt har passeret« grænsen anvendes i øvrigt i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, i forbindelse med denne forordnings særlige formål, nemlig afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Et sådant formål har imidlertid ingen forbindelse med Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 1, andet punktum, eftersom denne bestemmelse tilsigter at præcisere forbindelsen mellem grænseovervågningen og gennemførelsen af de tilbagesendelsesprocedurer, der er fastsat ved tilbagesendelsesdirektivet.

70 Det skal i øvrigt bemærkes, som det er fremhævet i 27. og 28. betragtning til Schengengrænsekodeksen og 41. betragtning til Dublin III-forordningen, at visse medlemsstater, som ikke er bundet af denne kodeks, derimod er bundet af denne forordning. Det følger heraf, at passagen af disse medlemsstaters grænser i givet fald skal kvalificeres som »lovlig« eller »ulovlig« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, skønt indrejsen på de pågældende medlemsstaters område ikke er reguleret af de regler om passage af grænserne og indrejse, som er fastsat i Schengengrænsekodeksen.

71 Det skal endelig fastslås, at EU-lovgiver har valgt ikke at nævne tilbagesendelsesdirektivet eller Schengengrænsekodeksen i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, mens den udtrykkeligt henviser til forordning nr. 603/2013.

72 Selv om de vedtagne EU-retsakter på området for grænsekontrol og indvandring udgør baggrundselementer, der skal tages i betragtning ved fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, forholder det sig under disse omstændigheder ikke desto mindre således, at rækkevidden af begrebet »ulovlig passage« af en medlemsstats grænse som omhandlet i nævnte forordning i princippet ikke direkte kan udledes af disse retsakter.

73 Da dette begreb ikke er defineret i den pågældende forordning, bør fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af dette udtryk i henhold til Domstolens faste praksis følgelig ske efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der tages hensyn til den generelle sammenhæng, hvori det anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del af (jf. i denne retning dom af 30.1.2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

74 Henset til den sædvanlige betydning af begrebet »ulovlig passage« af en grænse skal det bemærkes, at passagen af en grænse uden at overholde betingelserne fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning nødvendigvis skal betragtes som »ulovlig« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1.

75 Det følger heraf, at i tilfælde af at den passerede grænse er grænsen til en medlemsstat, som er bundet af Schengengrænsekodeksen, skal den ulovlige karakter af passagen heraf vurderes, idet der tages hensyn til bl.a. bestemmelserne i denne kodeks.

76 Dette er tilfældet i hovedsagen, da bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen – bortset fra dennes artikel 1, første punktum, artikel 5, stk. 4, litra a), og afsnit III samt bestemmelserne i kodeksens afsnit II og de bilag hertil, som henviser til Schengeninformationssystemet – finder anvendelse på Republikken Kroatien i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i akten om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2012, L 112, s. 21), sammenholdt med bilag II, nr. 8), til denne akt.

77 Når dette er sagt, er konklusionen i denne doms præmis 74 ikke tilstrækkelig til fuldstændig at definere begrebet »ulovligt har passeret« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1.

78 Der skal således tages hensyn til den omstændighed, at lovgivningerne vedrørende passage af de ydre grænser kan give de kompetente nationale myndigheder mulighed for af humanitære grunde at fravige de betingelser for indrejse, der i princippet er pålagt tredjelandsstatsborgere med henblik på at sikre lovligheden af deres fremtidige ophold i medlemsstaterne.

79 En mulighed af denne art er bl.a. fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c), som giver de medlemsstater, der deltager i denne kodeks, mulighed for undtagelsesvis at give tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder en eller flere af de indrejsebetingelser, som disse statsborgere i princippet skal opfylde, tilladelse til indrejse på dens område af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser.

80 Når dette er sagt, skal det først bemærkes, at Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c), til forskel fra kodeksens artikel 5, stk. 4, litra b), præciserer, at en sådan tilladelse alene gælder for den pågældende medlemsstats område og ikke for »medlemsstaternes« område i det hele. Denne første bestemmelse kan følgelig ikke føre til, at en tredjelandsstatsborgers passage af en grænse, som er accepteret af myndighederne i en medlemsstat alene med henblik på at tillade denne statsborgers rejse videre til en anden medlemsstat for dér at indgive en ansøgning om international beskyttelse, bliver lovlig.

81 Dernæst og under alle omstændigheder bemærkes, at henset til besvarelsen af det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra a), og det tredje spørgsmål, litra d), kan anvendelsen af en mulighed som den, der er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c), ikke sidestilles med udstedelse af et visum som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 12.

82 Da anvendelsen af denne mulighed er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et eventuelt krav om, at den pågældende tredjelandsstatsborger skal være i besiddelse af et visum, kan en accepteret indrejse i denne forbindelse på samme måde ikke betragtes som en indrejse på en medlemsstats område, hvorved den pågældende person er blevet fritaget for visumpligten som omhandlet i forordningens artikel 14.

83 Den omstændighed, at det anerkendes, at en tredjelandsstatsborgers indrejse, som af humanitære grunde er accepteret af en medlemsstat som undtagelse til de indrejsebetingelser, som statsborgere i princippet skal opfylde, ikke udgør en ulovlig passage af denne medlemsstats grænse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, ville følgelig indebære, at den pågældende medlemsstat – når den gør brug af en sådan mulighed – ikke er ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som denne statsborger har indgivet i en anden medlemsstat.

84 En sådan konklusion ville imidlertid være uforenelig med den generelle opbygning af og formålet med denne forordning.

85 25. betragtning til Dublin III-forordningen henviser således bl.a. til den direkte forbindelse mellem de ansvarlighedskriterier, som er fastlagt i en ånd af solidaritet, og de fælles bestræbelser for forvaltning af de ydre grænser, der som anført i 6. betragtning til Schengengrænsekodeksen ikke kun er i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser.

86 I denne forbindelse fremgår det af kombinationen af Dublin III-forordningens artikel 12 og 14, at disse bestemmelser i princippet omfatter alle tilfælde af lovlig indrejse på medlemsstaternes område, eftersom en tredjelandsstatsborgers lovlige indrejse på dette område normalt enten bygger på et visum eller en opholdstilladelse eller bygger på en fritagelse fra visumpligten.

87 Anvendelsen af de forskellige kriterier opregnet i disse bestemmelser samt i forordningens artikel 13 skal generelt give mulighed for at lægge ansvaret for at behandle den ansøgning om international beskyttelse, som en tredjelandsstatsborger eventuelt har indgivet, på den medlemsstat, som er skyld i denne statsborgers indrejse eller ophold på medlemsstaternes område.

88 Det kan i denne forbindelse bemærkes, at der er givet udtrykkeligt udtryk for dette synspunkt i begrundelsen til Kommissionens forslag af 3. december 2008 (KOM(2008) 820 endelig), som førte til vedtagelsen af Dublin III-forordningen, som på dette punkt gentager det, der allerede var anført i begrundelsen for Kommissionens forslag (KOM(2001) 447 endelig), som førte til vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1). Det blev i sidstnævnte begrundelse ligeledes præciseret, at de kriterier, der var indført ved denne forordning, hvoriblandt fremgår ulovlig passage af en medlemsstats grænse, bl.a. bygger på synspunktet om, at hver enkelt

medlemsstat er ansvarlig over for alle de andre for sine handlinger med hensyn til tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold og må påtage sig konsekvenserne heraf i en ånd af solidaritet og loyalt samarbejde.

89 Henset til disse forhold kan kriterierne i Dublin III-forordningens artikel 12-14 ikke uden at bringe forordningens opbygning i fare fortolkes således, at en medlemsstat, som har besluttet af humanitære grunde at acceptere en tredjelandsstatsborgers indrejse på sit område uden visum og uden at være fritaget visumpligten, er fritaget for ansvar.

90 Den omstændighed, at tredjelandsstatsborgeren som i det foreliggende tilfælde er rejst ind på medlemsstaternes område under de kompetente myndigheders overvågning uden på nogen måde at unddrage sig grænsekontrollen, kan i øvrigt ikke være afgørende for anvendelsen af forordningens artikel 13, stk. 1.

91 Ansvarlighedskriterierne i Dublin III-forordningens artikel 12-14 har således ikke til formål at sanktionere en ulovlig adfærd hos den pågældende tredjelandsstatsborger, men at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, idet der tages hensyn til denne medlemsstats rolle i tilstedeværelsen af den pågældende statsborger på medlemsstaternes område.

92 Det følger heraf, at en tredjelandsstatsborger, som har fået tilladelse til at indrejse på den første medlemsstats område uden at opfylde de indrejsebetingelser, som i princippet kræves i denne medlemsstat, med henblik på at rejse videre til en anden medlemsstat for dér at indgive en ansøgning om international beskyttelse, skal anses for »ulovligt [at have] passeret« denne første medlemsstats grænse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, uanset om denne passage var blevet accepteret eller tilladt under påberåbelse af humanitære grunde og under fravigelse af de indrejsebetingelser, som tredjelandsstatsborgere i princippet pålægges.

93 Den omstændighed, at passagen af grænsen finder sted i en situation, der er kendetegnet ved tilstrømningen af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse, har ikke betydning for fortolkningen eller anvendelse af Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1.

94 Det skal således for det første bemærkes, at EU-lovgiver har taget hensyn til risikoen for, at en sådan situation kunne opstå, og følgelig har stillet instrumenter til rådighed for medlemsstaterne med henblik på at klare denne situation på en passende måde uden dog at fastsætte anvendelsen i et sådant tilfælde af en særlig ordning til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

95 Dublin III-forordningens artikel 33 indfører således en procedure for tidlig varsling, beredskab og krisestyring, som tilsigter at gennemføre forebyggende foranstaltninger med henblik bl.a. på at undgå, at anvendelsen af forordningen vil kunne blive forstyrret som følge af en dokumenteret risiko for et særligt pres, der udøves på en medlemsstats asylsystem.

96 Samtidig fastsætter forordningens artikel 3, stk. 1, anvendelse af den i samme forordning fastsatte fremgangsmåde ved enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, uden herved at udelukke ansøgninger, som er indgivet i en situation, der er kendetegnet ved tilstrømningen af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse.

97 For det andet reguleres denne type af situationer særligt ved direktiv 2001/55, hvis artikel 18 bestemmer, at i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer finder kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, anvendelse.

98 For det tredje giver artikel 78, stk. 3, TEUF Den Europæiske Unions Råd mulighed for på forslag af Europa-Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet at vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for en eller flere medlemsstater, der står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

99 Rådet har således allerede på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF vedtaget afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 239, s. 146) og afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 248, s. 80).

100 Uafhængigt af vedtagelsen af sådanne foranstaltninger kan en medlemsstats modtagelse af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse, for det fjerde også lettes ved andre medlemsstaters udøvelse – enten ensidigt eller sammen med den pågældende medlemsstat i den ånd af solidaritet, der i henhold til artikel 80 TEUF ligger til grund for Dublin III-forordningen – af muligheden i denne forordnings artikel 17, stk. 1, for at beslutte at behandle ansøgninger om international beskyttelse, som er indgivet til dem, selv om denne behandling ikke var pålagt dem i henhold til de kriterier, der er fastsat i forordningen.

101 Under alle omstændigheder bemærkes, at i henhold til forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder kan overførslen af en ansøger om international beskyttelse til den ansvarlige medlemsstat ikke foretages, når denne overførsel indebærer en reel risiko for, at den pågældende bliver udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i denne artikel 4 (jf. i denne retning dom af 16.2.2017, C.K. m.fl., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 65). En overførsel kan således ikke foretages, hvis en sådan risiko foreligger i den ansvarlige medlemsstat efter tilstrømningen af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse.

102 Det følger af samtlige ovenstående bemærkninger, at det første spørgsmål, det andet spørgsmål, litra e), og det tredje spørgsmål, litra a)-c) og h), skal besvares med, at Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, hvis indrejse blev accepteret af myndighederne i den første medlemsstat, som stod over for tilstrømningen af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønskede at rejse gennem denne medlemsstat for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, uden at opfylde de indrejsebetingelser, som i princippet er påkrævet i denne første medlemsstat, skal anses for »ulovligt [at have] passeret« den nævnte første medlemsstats grænse som omhandlet i denne bestemmelse.

Det andet spørgsmål, litra b)-d), og det tredje spørgsmål, litra e)-g)

103 Under hensyn til besvarelsen af de øvrige spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål, litra b)-d), og det tredje spørgsmål, litra e)-g).

Sagsomkostninger

104 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, litra m), skal fortolkes således, at den omstændighed, at myndighederne i en første medlemsstat, som stod over for tilstrømning af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønskede at rejse gennem denne medlemsstat for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, accepterede indrejsen for sådanne statsborgere, som ikke opfyldte de indrejsebetingelser, som i princippet er påkrævet i denne første medlemsstat, ikke skal anses for »visum« som omhandlet i nævnte artikel 12.**

2) **Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, hvis indrejse blev accepteret af myndighederne i den første medlemsstat, som stod over for tilstrømning af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønskede at rejse gennem denne medlemsstat for at indgive en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, uden at opfylde de indrejsebetingelser, som i princippet er påkrævet i denne første medlemsstat, skal anses for »ulovligt [at have] passeret« den nævnte første medlemsstats grænse som omhandlet i denne bestemmelse.**

Underskrifter