



Datum van
inontvangstneming

:

17/01/2017

Zaak C-646/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

15 december 2016

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 december 2016

Verzoeksters in „Revision“:

██████████

██████████

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verordening nr. 604/2013 (Dublin-III-verordening) – Verzoeken om internationale bescherming, ingediend door Afghaanse onderdanen die via de „Balkanroute” Oostenrijk zijn binnengekomen – Voorwaarden waaronder sprake is van het „illegaal overschrijden” van de grens in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening – Vraag of de bepalingen van de Dublin-III-verordening zelfstandig of met inachtneming van andere handelingen moeten worden uitgelegd

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vragen

Uitlegging van het recht van de Unie, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moet voor het goede begrip van artikel 2, onder m), artikel 12 en artikel 13 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van

26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), hierna: „Dublin-III-verordening”, rekening worden gehouden met andere handelingen waarmee de Dublin-III-verordening raakvlakken vertoont, of moet aan deze bepalingen een daarvan losstaande betekenis worden toegekend?

2. *Voor het geval dat de bepalingen van de Dublin-III-verordening los van andere handelingen moeten worden uitgelegd:*

a) Dient in de omstandigheden van de hoofdgedingen, die gekenmerkt worden door het feit dat zij zijn voorgevallen in een periode waarin de nationale autoriteiten van de primair betrokken landen zich geconfronteerd zagen met een buitengewoon groot aantal mensen die verzochten om doorreis door hun grondgebied, de door een lidstaat feitelijk gedulde binnenkomst op zijn grondgebied, die enkel bedoeld was voor de doorreis door het grondgebied van diezelfde lidstaat en voor het indienen van een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat, als „visum” in de zin van artikel 2, onder m), en artikel 12 van de Dublin-III-verordening te worden aangemerkt?

Indien het antwoord op vraag 2 a) bevestigend luidt:

b) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het „visum” bij vertrek uit de betrokken lidstaat zijn geldigheid verliest?

c) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het „visum” nog steeds geldig is indien het vertrek uit de betrokken lidstaat nog niet heeft plaatsgevonden, of verliest het „visum” ongeacht het uitblijvende vertrek zijn geldigheid op het moment waarop een verzoeker definitief afziet van zijn voornemen om naar een andere lidstaat te reizen?

d) Heeft de omstandigheid dat de verzoeker afziet van zijn voornemen om naar de oorspronkelijk als bestemming gekozen lidstaat te reizen, tot gevolg dat overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de Dublin-III-verordening sprake is van fraude na afgifte van het „visum”, zodat de lidstaat die het „visum” heeft verstrekt niet meer verantwoordelijk is?

Indien het antwoord op vraag 2 a) ontkennend luidt:

e) Moet de in artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening opgenomen formulering „op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land” aldus worden opgevat dat in de genoemde omstandigheden van de hoofdgedingen moet worden aangenomen dat geen sprake is van het illegaal overschrijden van de buitengrens?

■

3. Voor het geval dat de bepalingen van de Dublin-III-verordening met inachtneming van andere handelingen moeten worden uitgelegd:

a) Moet er voor de beoordeling of in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening sprake is van het „illegaal overschrijden” van de grens, in het bijzonder rekening mee worden gehouden of is voldaan aan de toegangsvoorwaarden volgens de Schengengrenscodex, met name volgens het voor de hoofdgedingen wegens het tijdstip van binnenkomst relevante artikel 5 van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen?

Indien het antwoord op vraag 3 a) ontkennend luidt:

b) Met welke bepalingen van het Unierecht moet bij de beoordeling of in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening sprake is van het „illegaal overschrijden” van de grens, met name rekening worden gehouden?

Indien het antwoord op vraag 3 a) bevestigend luidt:

c) Dient in de omstandigheden van de hoofdgedingen, die gekenmerkt worden door het feit dat zij zijn voorgevallen in een periode waarin de nationale autoriteiten van de primair betrokken landen zich geconfronteerd zagen met een buitengewoon groot aantal mensen die verzochten om doorreis door hun grondgebied, de door een lidstaat zonder beoordeling van de omstandigheden van het geval feitelijk gedulde binnenkomst op zijn grondgebied, die enkel bedoeld was voor de doorreis door het grondgebied van diezelfde lidstaat en voor het indienen van een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat, als het verlenen van toegang in de zin van artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscodex te worden aangemerkt?

Indien het antwoord op de vragen 3 a) en 3 c) bevestigend luidt:

d) Heeft het verlenen van toegang overeenkomstig artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscodex tot gevolg dat sprake is van een met een visum in de zin van artikel 5, lid 1, onder b), van de Schengengrenscodex gelijk te stellen machtiging en dus van een „visum” overeenkomstig artikel 2, onder m), van de Dublin-III-verordening, zodat bij de toepassing van de bepalingen ter vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Dublin-III-verordening ook met artikel 12 daarvan rekening moet worden gehouden?

Indien het antwoord op de vragen 3 a), 3 c) en 3 d) bevestigend luidt:

e) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het „visum” bij vertrek uit de betrokken lidstaat zijn geldigheid verliest?

f) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het „visum” nog steeds geldig is indien het vertrek uit de betrokken lidstaat nog niet heeft plaatsgevonden, of verliest het „visum” ongeacht het uitblijvende vertrek zijn geldigheid op het moment waarop een verzoeker definitief afziet van zijn voornemen om naar een andere lidstaat te reizen?

g) Heeft de omstandigheid dat de verzoeker afziet van zijn voornemen om naar de oorspronkelijk als bestemming gekozen lidstaat te reizen, tot gevolg dat overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de Dublin-III-verordening sprake is van fraude na afgifte van het „visum”, zodat de lidstaat die het „visum” heeft verstrekt niet meer verantwoordelijk is?

Indien het antwoord op de vragen 3 a) en 3 c) bevestigend, maar op vraag 3 d) ontkennend luidt:

h) Moet de in artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening opgenomen formulering „op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land” aldus worden opgevat dat in de genoemde omstandigheden van de hoofdgedingen de als verlening van toegang in de zin van artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscodex te kwalificeren grensoverschrijding niet kan worden aangemerkt als het illegaal overschrijden van de buitengrens?

Aangevoerde bepalingen van het Unierecht

Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) (hierna: „Dublin-III-verordening”), met name de artikelen 2, onder l) en m), 7, 12, 13, 14, 17, 18 en 22

Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), met name de artikelen 3 bis en 5

Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld

Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)

■

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, met name artikel 3, punt 2

Aangehaalde nationale bepalingen

Asylgesetz 2005 (Asielwet 2005; hierna: „AsylG 2005”)

Korte weergave van de feiten en van de procedure

Opmerking vooraf

- 1 De Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hooggerechtshof van de Republiek Slovenië) heeft het Hof van Justitie bij beslissing van 13 september 2016 diverse prejudiciële vragen voorgelegd over de uitlegging van de Dublin-III-verordening (zaak C-490/16). Het Oostenrijkse Verwaltungsgerichtshof acht in een vergelijkbare casus verdere vragen nodig.

De aan het geschil ten grondslag liggende feiten en de eerdere procedure

- 2 Verzoeksters in „Revision” zijn afkomstig uit Afghanistan en zijn zussen. Zij zijn samen met de in 2014 geboren zoon van ■■■■■ en de in 2011 en 2007 geboren dochters van ■■■■■ die ook Afghaanse onderdanen zijn, uit Afghanistan gevlucht en via Iran, Turkije, Griekenland, Macedonië, Servië, Kroatië en Slovenië uiteindelijk in Oostenrijk aangekomen, waar zij op 15 februari 2016 zowel voor zichzelf als voor hun kinderen verzoeken om internationale bescherming hebben ingediend overeenkomstig het AsylG 2005, hoewel zij oorspronkelijk Zweden wilden bereiken. Daarbij lagen tussen hun vertrek uit Griekenland en hun hernieuwde binnenkomst op het Uniegebied in Kroatië niet meer dan vijf dagen.
- 3 Bij brief van 16 april 2016 heeft het Oostenrijkse Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale autoriteit voor vreemdelingenzaken en asiel; hierna: „Bundesamt”) de bevoegde Kroatische autoriteit verzocht om verzoeksters in „Revision” en hun kinderen op grond van artikel 18, lid 1, onder a), van de Dublin-III-verordening over te nemen. Het Bundesamt heeft er daarbij op gewezen dat, aangezien verzoeksters in „Revision” en hun kinderen het grondgebied van de lidstaten via Kroatië illegaal zijn binnengekomen, Kroatië voor de behandeling van de asielaanvraag verantwoordelijk is. De bevoegde Kroatische autoriteit heeft daarop niet gereageerd. Gelet daarop heeft het Bundesamt haar bij brief van 18 juni 2016 meegedeeld dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvragen op grond van artikel 22, lid 7, van de Dublin-III-verordening vanaf dat moment onherroepelijk bij Kroatië lag.

- 4 Bij besluiten van 5 september 2016 heeft het Bundesamt de verzoeken om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaard en vastgesteld dat Kroatië voor de behandeling van de verzoeken verantwoordelijk is. In zijn motivering is het Bundesamt ervan uitgegaan dat verzoeksters in „Revision” en hun kinderen eerst in Griekenland het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen. Zij hebben toen het Uniegebied weer verlaten en zijn vervolgens in Kroatië het grondgebied van de lidstaten opnieuw binnengekomen. De binnenkomst in Griekenland en Kroatië was illegaal. In Griekenland bestaan in de asielprocedure echter nog steeds systeemfouten. Daarom moet Kroatië met toepassing van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening als verantwoordelijke lidstaat worden aangemerkt. In het asielstelsel van dat land bestaan geen systeemfouten.
- 5 In hun tegen die besluiten bij het Bundesverwaltungsgericht ingestelde beroepen zijn verzoeksters in „Revision” primair opgekomen tegen de opvatting van de bestuurlijke autoriteit dat er geen sprake is van systeemfouten in de uitvoering van het Kroatische asielrecht.
- 6 Het Bundesverwaltungsgericht heeft de beroepen van verzoeksters in „Revision” en hun kinderen bij uitspraak van 10 oktober 2016 ongegrond verklaard. Daarbij heeft deze rechter zich in essentie aangesloten bij de argumenten van het Bundesamt.
- 7 In de daartegen (enkel door verzoeksters in „Revision”, niet door hun kinderen) bij het Verwaltungsgerichtshof ingestelde beroepen tot „Revision” wordt aangevoerd dat bij de beoordeling welke lidstaat verantwoordelijk is, rekening moet worden gehouden met de bijzondere omstandigheden van de binnenkomst. Gelet op deze omstandigheden is twijfelachtig of kan worden gesproken van een illegale binnenkomst in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening. Er valt meer voor te zeggen artikel 14 van de Dublin-III-verordening toe te passen. Op grond van lid 2 daarvan is Oostenrijk verantwoordelijk. Ook kan Oostenrijk er op grond van artikel 17 van de verordening voor kiezen de verzoeken zelf te behandelen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Relevantie van de prejudiciële vragen

Recht van verzoeksters in „Revision” om zich te beroepen op de verantwoordelijkheid van Oostenrijk

- 8 In zijn arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), heeft het Hof geoordeeld dat artikel 27, lid 1, van de Dublin-III-verordening, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, in die zin moet worden uitgelegd dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding in die zaak, een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat een in hoofdstuk III van die verordening

■

genoemd verantwoordelijkheids criterium, met name het in artikel 12 van die verordening genoemde criterium betreffende de afgifte van een visum, verkeerd is toegepast. Het Hof heeft dit oordeel in een ander arrest van 7 juni 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410), in die zin bevestigd dat het heeft geoordeeld dat artikel 27, lid 1, van de Dublin-III-verordening, gelezen in het licht van overweging 19 van die verordening, in die zin moet worden uitgelegd dat in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding een asielzoeker zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat de in artikel 19, lid 2, tweede alinea, van deze verordening geformuleerde regel verkeerd is toegepast.

- 9 De verwijzende rechter ziet geen aanknopingspunten om aan te nemen dat de argumenten in de arresten van het Hof van 7 juni 2016 niet ook voor de bij hem aanhangige zaken van belang zijn. Meer in het bijzonder geldt dat het hier gaat om een andere uitgangssituatie dan die welke ten grondslag ligt aan de prejudiciële verwijzing van het hooggerechtshof van de Republiek Slovenië, aangezien de verantwoordelijke Kroatische autoriteit geen standpunt heeft ingenomen over het overnameverzoek van het Bundesamt. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat verzoeksters in „Revision” in de procedure bij de Oostenrijkse rechters mochten aanvoeren dat de in de Dublin-III-verordening vervatte criteria voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat onjuist zijn toegepast.

Principiële toepasselijkheid van artikel 13 van de Dublin-III-verordening

- 10 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat, ondanks het eerdere verblijf van verzoeksters in „Revision” en hun kinderen in Griekenland, vanwege de nog steeds bestaande systeemfouten in het Griekse asielstelsel in de voorliggende gevallen in beginsel artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening toepasselijk is in het kader van de overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de verordening te verrichten bepaling van de verantwoordelijke lidstaat.

Uitlegging van de bepalingen van de Dublin-III-verordening

- 11 Artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening betreft het geval „dat een verzoeker op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land”.
- 12 In de voorliggende gevallen is daarbij beslissend dat verzoeksters in „Revision” (en hun kinderen) de landgrens van Servië, een derde land, met Kroatië hebben overschreden. Verzoeksters in „Revision” betogen in dit verband dat vanwege het „gecoördineerde optreden” van de op de „Balkanroute” gelegen landen – die hun niet enkel binnenkomst en doorreis hebben toegestaan, maar de doorreis ook op overheidsniveau hadden georganiseerd – niet kan worden gezegd dat zij de betrokken grenzen, met name die tussen Servië en Kroatië, in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening illegaal hebben overschreden.

13 De Dublin-III-verordening definieert zelf niet wanneer sprake is van het „illegaal overschrijden” van de grens. Een aanwijzing voor hoe dit begrip moet worden opgevat, is af te leiden uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Dublin-III-verordening en de overwegingen ervan.

14 De Commissie merkt in haar voorstel voor een verordening van 3 december 2008 [COM(2008) 820 definitief] op:

„Uit de raadpleging kwam naar voren dat de meerderheid van de lidstaten de basisbeginselen van de Dublinverordening wil handhaven, maar inziet dat bepaalde aspecten verbetering behoeven, vooral als het gaat om de efficiëntie. [...]

[...]

Het voorstel is op dezelfde uitgangspunten gebaseerd als de bestaande Dublinverordening, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming ligt bij de lidstaat die de belangrijkste rol heeft gespeeld bij de toegang tot of het verblijf in de lidstaten, met enkele uitzonderingen om de eenheid van het gezin te beschermen.”

15 Daaruit blijkt dat de Commissie in haar voorstel niet slechts is uitgegaan van het handhaven van bestaande uitgangspunten, maar ook het oog had op andere handelingen die bij binnenkomst van de asielaanvrager en diens verblijf op het grondgebied van de lidstaten in acht moeten worden genomen. Een belangrijke aanwijzing hiervoor is dat de verantwoordelijkheid dient te berusten bij de lidstaat die de belangrijkste rol heeft gespeeld bij het mogelijk maken van de binnenkomst van de asielaanvrager op het grondgebied van de lidstaten en van diens verblijf aldaar. Het hangt namelijk in de eerste plaats van andere voorschriften af wanneer binnenkomst en verblijf op het grondgebied van de Unie zijn toegestaan.

16 Ook de overwegingen van de Dublin-III-verordening bevestigen deze zienswijze. Daarin heet het dat het „voor de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd overeenkomstig de bepalingen van het VWEU, en voor de vaststelling van een Uniaal beleid inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van onderdanen van derde landen, waaronder ook gezamenlijke inspanningen voor het beheer van de buitengrenzen, [...] nodig [is] de verantwoordelijkheidscriteria op evenwichtige wijze en vanuit een oogpunt van solidariteit vast te stellen.” (overweging 25). Verder wordt in overweging 31 uitdrukkelijk verwezen naar het op dat moment al bestaande visuminformatiesysteem en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa. In de overwegingen 4 en 5 wordt er voorts op gewezen dat een duidelijke en hanteerbare methode moet worden gecreëerd om snel te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is.

17 Dit alles wijst erop dat voor de invulling van het in de Dublin-III-verordening vervatte criterium van het „illegaal overschrijden” van de grens moet worden aangeknoopt bij wat daaromtrent in andere handelingen is opgenomen.

-
- 18 De Dublin-III-verordening bevat echter ook eigen definities, onder meer voor de daarin gebezigde begrippen „verblijfstitel” en „visum” [artikel 2, onder l) en m)].
 - 19 De vraag rijst dus of met name het begrip van het illegale overschrijden in artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening moet worden begrepen in het licht van de voor het overschrijden van de (buiten-)grens vastgestelde bepalingen, of dat hieraan binnen de Dublin-III-verordening een daarvan losstaande betekenis moet worden toegekend.

Voor het geval dat de bepalingen van de Dublin-III-verordening los van andere handelingen moeten worden uitgelegd

Betekenis van het optreden van de Kroatische autoriteiten

- 20 In de voorliggende gevallen is niet in geschil dat de Kroatische autoriteiten verzoeksters in „Revision” en hun kinderen de grensoverschrijding van Servië naar Kroatië niet hebben geweigerd. Zij werden – samen met vele anderen – in korte tijd, van overheidswege georganiseerd en gecontroleerd, door Kroatië getransporteerd. Daarbij is hun individuele situatie niet beoordeeld.
- 21 Indien aan de begrippen van de Dublin-III-verordening een zelfstandige betekenis moet worden toegekend, rijst de vraag of er bij het feitelijk dulden van de doorreis door Kroatië sprake was van een „visum” in de zin van artikel 2, onder m), van de verordening (concreet van een „visum voor kort verblijf”). Volgens artikel 2, onder m), veronderstelt een „visum” namelijk enkel een machtiging of een beslissing van een lidstaat die vereist is met het oog op een doorreis of de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in die lidstaat of verscheidene lidstaten, zonder dat daarbij bepaalde formaliteiten worden voorgeschreven.
- 22 Zou het feitelijk dulden van de binnenkomst moeten worden aangemerkt als „visum” in de zin van de Dublin-III-verordening, dan moet mogelijk toepassing worden gegeven aan artikel 12, waarvan de toepassing volgens artikel 7, lid 1, van de verordening voorgaat op die van artikel 13, lid 1, van die verordening.

Betekenis van het optreden van de Sloveense en Oostenrijkse autoriteiten

- 23 Ook de Sloveense en de Oostenrijkse autoriteiten hebben de binnenkomst op hun grondgebied geduld, waarbij zij er kennelijk van zijn uitgegaan dat deze enkel bedoeld was voor de doorreis. Zou hun handelswijze eveneens als „visum” in de zin van de Dublin-III-verordening moeten worden aangemerkt, dan zou er een beoordeling aan de hand van artikel 12, leden 3 en 4, van de verordening moeten plaatsvinden. Deze bepalingen regelen welke lidstaat verantwoordelijk is indien de verzoeker verscheidene geldige of verstreken visa bezit.
- 24 Waarschijnlijk dient ervan te worden uitgegaan dat de machtiging telkens enkel voor de periode dient te gelden die nodig is voor de doorreis. Dan zou een dergelijk „visum” telkens bij vertrek uit de betrokken lidstaat zijn geldigheid weer

verliezen. Vanzelfsprekend is dit echter niet. Daarbij rijst de vraag of de door de Oostenrijkse autoriteit gegeven machtiging tot binnenkomst, en daarmee het „visum”, mogelijk nog steeds geldig is of dat het zijn geldigheid verloor toen verzoeksters in „Revision” (voor zichzelf en hun kinderen) hebben afgezien van hun oorspronkelijke voornemen om naar Zweden verder te reizen en in Oostenrijk verzoeken om internationale bescherming hebben ingediend. Het lijkt ook niet uitgesloten dat dit laatste tot gevolg zou kunnen hebben dat Oostenrijk, ondanks de oorspronkelijk gegeven machtiging tot binnenkomst, op grond van artikel 12, lid 5, van de Dublin-III-verordening niet verantwoordelijk is.

- 25 De verwijzende rechter acht het daarom voor de juiste toepassing van artikel 12 van de Dublin-III-verordening geboden om de overige op deze bepaling ziende prejudiciële vragen te stellen.

Voor het geval dat geen sprake is van een „visum” in de zin van artikel 2, onder m), en artikel 12 van de Dublin-III-verordening

- 26 Mocht het optreden van de primair betrokken lidstaten zelfs bij een beoordeling waarbij geen rekening wordt gehouden met andere handelingen, niet tot gevolg hebben dat sprake is van een „visum” in de zin van artikel 2, onder m), en artikel 12 van de Dublin-III-verordening, dan moet de verantwoordelijke lidstaat worden bepaald aan de hand van artikel 13, lid 1, van de verordening.
- 27 Verzoeksters in „Revision” zijn van mening dat op grond van de bijzondere omstandigheden rondom hun reis niet artikel 13 van de Dublin-III-verordening van toepassing is, maar artikel 14. Tegen deze opvatting pleit dat juist artikel 14 enkel zinvol kan worden uitgelegd tegen de achtergrond van andere handelingen. De Dublin-III-verordening bevat namelijk geen aanknopingspunten om te bepalen wanneer een verzoeker die van plan is binnen te komen of al is binnengekomen, „niet visumplichtig” is. Wat dit betreft komt als relevante andere handeling verordening nr. 539/2001 in aanmerking. Volgens deze verordening bestaat voor Afghaanse onderdanen zonder enige twijfel steeds een visumplicht.
- 28 Ook bij de beoordeling aan de hand van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening rijst echter de vraag naar de betekenis van het beschreven optreden van de nationale autoriteiten. Bij de beoordeling of sprake is van het „illegaal overschrijden” van de grens in de zin van artikel 13, lid 1, moet namelijk mogelijk niet (enkel) worden bekeken of is voldaan aan de – Unierechtelijke en/of nationale – toegangsvoorwaarden, maar moet mogelijk ook rekening worden gehouden met het gedrag van nationale autoriteiten bij het overschrijden van de grens door een verzoeker. Het komt denkbaar voor dat geen sprake is van het „illegaal overschrijden” van de grens indien de autoriteiten van de betrokken lidstaat veronderstelden of zelfs wisten dat een als zodanig noodzakelijke toegangstitel ontbrak, maar zij de binnenkomst desondanks hebben geduld.

■

Voor het geval dat de in de Dublin-III-verordening vervatte formuleringen met inachtneming van andere handelingen moeten worden uitgelegd

- 29 In voorkomend geval in acht te nemen andere handelingen die van bijzonder belang zijn, zouden in de voorliggende gevallen verordening nr. 539/2001, verordening nr. 810/2009 en vooral de Schengengrenscore zijn, maar ook de definitie van het begrip „illegaal verblijf” in artikel 3, punt 2, van richtlijn 2008/115.
- 30 Niet in geschil is dat verzoeksters in „Revision” en hun kinderen, die zonder twijfel onderworpen waren aan de visumplicht volgens verordening nr. 539/2001, niet in het bezit waren van een geldig visum. Zij betogen evenwel dat een lidstaat ingevolge artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscore onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de in artikel 5, lid 1, genoemde voorwaarden voldoen, toegang tot zijn grondgebied kan verlenen op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Dat dit in hun geval is gebeurd, blijkt uit het optreden van de nationale autoriteiten. In dat geval kan echter niet van een „illegaal overschrijden” van de grens worden gesproken.
- 31 De verwijzende rechter komt tot de conclusie dat artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscore niet van toepassing lijkt te zijn op casusposities zoals die hier aan de orde zijn. Volgens deze bepaling moet, indien de betrokken onderdaan van een derde land gesignaleerd staat als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder d), de lidstaat die hem toegang tot zijn grondgebied verleent, de overige lidstaten daarvan in kennis stellen. Dat wijst erop dat bij de beoordeling of, ondanks dat niet is voldaan aan een of meer toegangsvoorwaarden, op grond van humanitaire overwegingen toegang wordt verleend, steeds een beoordeling van alle omstandigheden van het concrete geval moet plaatsvinden. Alleen dan kan immers worden beoordeeld of van een dergelijke signalering sprake is, of desondanks toegang moet worden verleend, en of de overige lidstaten daarvan in kennis moeten worden gesteld. Voor de niet-toepasselijkheid van die bepaling pleit ook artikel 3 bis van de Schengengrenscore, dat bepaalt dat de lidstaten bij de toepassing van deze verordening de grondrechten in acht moeten nemen en besluiten die overeenkomstig die verordening worden genomen, op individuele basis moeten nemen.
- 32 Een dergelijke beoordeling op individuele basis heeft echter bij binnenkomst van verzoeksters in „Revision” in Kroatië niet plaatsgevonden. In lijn daarmee zouden zij en hun kinderen zich niet op artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscore kunnen beroepen, en het overschrijden van de grens tussen Servië en Kroatië zou dan wegens het niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden als „illegaal” in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening moeten worden gekwalificeerd.

- 33 Voorstelbaar is echter ook dat artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscore zich mede uitstrekt tot een situatie zoals die in de bewuste periode op de zogeheten „Balkanroute” bestond, en dat, ook zonder een beoordeling op individuele basis, het optreden van de autoriteiten als het ware in de plaats is gekomen van de afgifte van een visum, zodat zelfs bij inachtneming van andere Unierechtelijke regelingen geen sprake zou zijn van het „illegaal overschrijden” van een grens in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin-III-verordening.
- 34 Dit kan gevolgen hebben voor de vraag welke bepalingen van de Dublin-III-verordening als beslissend moeten worden beschouwd voor de beoordeling van de verantwoordelijkheid. Zou de door verzoeksters in „Revision” bepleite rechtsopvatting juist zijn, dan zou namelijk denkbaar zijn dat het feitelijke dulden van de binnenkomst zoals dat aan de orde is geweest, weliswaar niet als visum in de zin van artikel 5, lid 1, onder b), van de Schengengrenscore kan worden beschouwd, maar wel als „visum” in de zin van artikel 2, onder m), van de Dublin-III-verordening. Dat zou op zijn beurt weer tot de toepasselijkheid van artikel 12 van de Dublin-III-verordening kunnen leiden. Dan rijzen dezelfde vragen als bij een zelfstandige uitlegging van de Dublin-III-verordening.

Verzoek om versnelde behandeling

- 35 De verwijzende rechter verzoekt het Hof om de prejudiciële vraag overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de versnelde procedure te behandelen. Ter motivering zet hij met name uiteen dat de onzekerheid waarin verzoeksters in „Revision” zich wat betreft hun verdere asielprocedure bevinden, hun een levensplanning voor zichzelf en hun minderjarige kinderen onmogelijk maakt. Verder wijst hij erop dat de aan het Hof voorgelegde vragen ook gevolgen hebben voor talrijke andere procedures.