



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie

PERSCOMMUNIQUÉ nr. 57/17

Luxemburg, 8 juni 2017

Conclusie van de advocaat-generaal in de zaken C-490/16 en C-646/16
A.S. / Republiek Slovenië en Jafari / Bundesamt für Fremdenwesen und

Asyl

Volgens advocaat-generaal Sharpston zijn in de uitzonderlijke omstandigheden van de vluchtelingencrisis de lidstaten waarin verzoeken om internationale bescherming het eerst werden ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling van die verzoeken

De woorden „illegale grensoverschrijding” in de Dublin III-verordening zien niet op een situatie waarin grenslidstaten, als gevolg van een massale toestroom van mensen aldaar, derdelanders hebben toegestaan het land binnen te komen en over hun grondgebied te reizen om andere lidstaten te bereiken

In 2015 zijn meer dan een miljoen mensen – vluchtelingen, ontheemden en andere migranten – naar de Europese Unie gekomen. Velen van hen trachtten internationale bescherming te krijgen. Het was de grootste massaverplaatsing van mensen in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog en hierin liggen de geheel uitzonderlijke omstandigheden die de achtergrond van deze twee zaken vormen.

In deze procedures gaat het om de Westelijke Balkanmigratieroute. Die route impliceert een reis over zee en/of over land vanuit landen van het Midden-Oosten naar Turkije, in westelijke richting naar Griekenland en dan naar de Westelijke Balkanlanden (voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië, Kroatië, Hongarije en Slovenië).

Zaak C-490/16 A.S.

A.S., Syrisch staatsburger, reisde van Syrië naar Slovenië via de Westelijke Balkanroute. Bij aankomst bij de aangewezen plek voor overschrijding van de nationale grens tussen Servië en Kroatië, werd het A.S. toegestaan Kroatië binnen te komen en de Kroatische autoriteiten regelden zijn doorreis naar de Sloveense nationale grens.

In februari 2016 diende A.S. bij de Sloveense autoriteiten een verzoek om internationale bescherming in. De Dublin III-verordening¹ bepaalt dat wanneer is vastgesteld dat degene die om internationale bescherming verzoekt, „op illegale wijze” de grens van een lidstaat heeft overschreden komende vanuit een derde land, de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek bij die lidstaat berust. De Sloveense autoriteiten waren van mening dat A.S. Kroatië „op illegale wijze” was binnengekomen in de zin van de verordening en dat Kroatië derhalve de voor de behandeling van het verzoek van A.S. verantwoordelijke lidstaat was. Kroatië heeft ermee ingestemd om A.S. terug te nemen en de Sloveense autoriteiten hebben A.S. in kennis gesteld van dat besluit.

A.S. is opgekomen tegen het besluit van de Sloveense autoriteiten op grond dat de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, verkeerd waren toegepast daar de

¹ 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 (PB 2013, L 180, blz. 31).

handelwijze van de Kroatische autoriteiten (die hem hadden toegestaan de buitengrens te overschrijden) aldus moet worden begrepen dat A.S. Kroatië legaal was binnengekomen. De Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hoogste rechter van de Republiek Slovenië) wenst verduidelijking van het Hof van Justitie over de vraag hoe de woorden „illegale” of „onrechtmatige” binnenkomst in deze context moeten worden toegepast.

Zaak C-646/16 Jafari

Khadija Jafari en Zainab Jafari en hun kinderen zijn staatsburgers van Afghanistan. De gezinnen zijn in 2015 vanuit Afghanistan via de Westelijke Balkanroute naar Oostenrijk gevlucht. Zij zijn het grondgebied van de EU aanvankelijk binnengekomen in Griekenland, waar zij drie dagen zijn gebleven alvorens het grondgebied van de EU te verlaten en dit in Kroatië weer binnen te komen. Bij aankomst in Oostenrijk hebben de gezinnen Jafari een verzoek om internationale bescherming ingediend.

De Oostenrijkse autoriteiten waren van mening dat Kroatië de voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijke lidstaat was. Volgens hen was de eerste binnenkomst van de gezinnen in de EU via Griekenland illegaal omdat zij als Afghaanse staatsburgers een visum hadden moeten bezitten. Daar Griekenland echter kampte met voortdurende, aan het systeem gerelateerde tekortkomingen in zijn asielpprocedure, moest volgens de Dublin III-verordening Kroatië (waar zij waren binnengekomen op weg naar Oostenrijk) worden aangemerkt als de verantwoordelijke lidstaat.

De zussen Jafari zijn opgekomen tegen die conclusie. Zij betogen dat hun binnenkomst was toegestaan op grond van humanitaire overwegingen overeenkomstig de Schengengrenscore² en dus niet illegaal was. Derhalve menen zij dat Oostenrijk de voor de behandeling van hun verzoek verantwoordelijke lidstaat is.

Het Verwaltungsgerichtshof Wien (hoogste bestuursrechter, Wenen) verzoekt het Hof van Justitie om een leidraad bij de beantwoording van de vraag of het begrip „illegale grensoverschrijding” autonoom moet worden uitgelegd dan wel aan de hand van andere Uniehandelingen betreffende derdelanders die de buitengrenzen van de Unie overschrijden, zoals de Schengengrenscore.

De in de twee zaken aan het Hof van Justitie voorgelegde prejudiciële vragen luiden als volgt: (i) moet de Dublin III-verordening worden uitgelegd in samenhang met andere Uniehandelingen?; (ii) kwamen de door de doorreislanden van de Unie verleende medewerking en faciliteiten neer op visa in de zin van die verordening?; (iii) hoe moet de zinsnede „op illegale wijze de grens [...] overschreden” worden uitgelegd?; (iv) vallen derdelanders aan wie het tijdens een humanitaire crisis werd toegestaan om het Schengengebied binnen te komen, onder de uitzonderingen op de normale regels in de Schengengrenscore?; en (v) wat vormt een „visumvrijstelling” in de zin van de Dublin III-verordening?

In haar conclusie van heden beklemtoont advocaat-generaal Eleanor Sharpston de uitzonderlijke feitelijke context waarin deze zaken naar het Hof zijn verwezen en merkt zij op dat het Hof wordt verzocht een juridische oplossing te geven die passend moet zijn voor de ongekende feitelijke omstandigheden van de vluchtelingencrisis.

Ten eerste meent de advocaat-generaal dat de **Dublin III-verordening moet worden uitgelegd op basis van de bewoordingen, de context en de doelen van die verordening alleen**, en niet in samenhang met andere Uniehandelingen – in het bijzonder de

² 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 (Schengengrenscore) (PB 2006, L 105, blz.1).

Schengengrenscore en de terugkeerrichtlijn³. Om tot deze slotsom te komen wijst de advocaat-generaal erop dat de Dublin III-verordening integrerend deel uitmaakt van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en derhalve een ander doel heeft dan handelingen als de Schengengrenscore en de terugkeerrichtlijn. Ook is er geen gemeenschappelijke rechtsgrondslag voor de drie handelingen, wat erop lijkt te duiden dat hun context en doelen niet geheel gelijk zijn.

Ten tweede staat de advocaat-generaal op het standpunt dat in de geheel uitzonderlijke omstandigheden van een massale toestroom van derdelanders, waarin **bepaalde lidstaten de betrokkenen hebben toegestaan de buitengrenzen van de EU te overschrijden en vervolgens door te reizen naar andere lidstaten om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, dit niet gelijkstaat met de afgifte van een „visum”**. Zij beklemtoont in dit verband dat de regels voor de afgifte van visa impliceren dat aan een aantal formaliteiten is voldaan. In de betrokken gevallen was geen van die formaliteiten vervuld.

Ten derde komt de advocaat-generaal tot de slotsom dat **de woorden „illegale overschrijding” in de Dublin III-verordening niet zien op een situatie waarin**, als gevolg van een massale toestroom van derdelanders die internationale bescherming wensen te verkrijgen in de Europese Unie, **lidstaten derdelanders toestaan de buitengrenzen van de Europese Unie te overschrijden en vervolgens door te reizen naar andere EU-lidstaten** om in een specifieke lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

De advocaat-generaal brengt in herinnering dat het doel van artikel 13, lid 1, van de verordening – waarin is bepaald dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, de lidstaat is waarvan een derdelander de grens op illegale wijze heeft overschreden – erin bestaat dat de lidstaten waakzaam zijn bij de waarborging dat de buitengrenzen van de EU worden beschermd. Volgens haar strekt de verordening er echter niet toe een duurzame verdeling van de verantwoordelijkheid te verzekeren binnen de Europese Unie voor degenen die om internationale bescherming verzoeken, als reactie op een uitzonderlijke toestroom van mensen, wat de achtergrond van deze prejudiciële verwijzingen is.

In deze omstandigheden **kan de binnenkomst van A.S. en van de gezinnen Jafari op het grondgebied van de Unie weliswaar niet als „legaal” worden aangemerkt, doch volgens de advocaat-generaal kan deze binnenkomst evenmin als „illegaal” in de zin van de verordening worden beschouwd. Dit is met name zo omdat de doorreislidstaten van de EU niet alleen op grote schaal grensoverschrijdingen hebben getolereerd, maar tevens actief ondersteuning hebben geboden zowel bij de binnenkomst als bij de doorreis over hun grondgebieden**. Naar de mening van de advocaat-generaal **was de verordening eenvoudigweg niet opgezet om dergelijke uitzonderlijke omstandigheden te bestrijken** en derhalve zien de woorden „op illegale wijze overschreden” niet op de omstandigheden die zich in de naar het Hof verwezen zaken hebben voorgedaan.

Ten vierde staat de advocaat-generaal op het standpunt dat **een lidstaat, in de uitzonderlijke omstandigheden van de onderhavige zaken, de afwijking in de Schengengrenscore had kunnen toepassen op grond waarvan de lidstaat derdelanders om humanitaire redenen of wegens internationale verplichtingen mag toestaan de buitengrens te overschrijden**. Volgens de advocaat-generaal hoeft de lidstaat

³ 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 (PB 2008, L 348, blz. 98).

geen individuele beoordeling te hebben gemaakt ten aanzien van de betrokkene, daar dat vereiste haars inziens geen voorwaarde is om de afwijking te kunnen invoeren.

Ten slotte wijst de advocaat-generaal de gedachte van de hand dat in de omstandigheden van het geval de toestemming voor derdelanders om het grondgebied van de lidstaten van de Unie te betreden een visumvrijstelling in de zin van de Dublin III-verordening zou zijn. Volgens haar zijn er buiten de uitdrukkelijk in het Unierecht geformuleerde uitzonderingen geen andere omstandigheden waarin een derdelander kan worden vrijgesteld van het vereiste om in het bezit te zijn van een visum. Voorts kunnen lidstaten niet unilateraal op aanvullende gronden het algemene vereiste voor bepaalde derdelanders om in het bezit te zijn van een visum om de Europese Unie binnen te komen, buiten toepassing laten, met name in omstandigheden waarin geen individuele beoordeling is gemaakt door die lidstaat.

Na tot bovenstaande conclusies te zijn gekomen, gaat de advocaat-generaal in op de toepassing van de verordening op de twee onderhavige gevallen. Zij herhaalt dat de toestroom van mensen in de Westelijke Balkan ongekend is⁴ en dat er geen geschikt criterium in de Dublin III-verordening was opgenomen om die situatie te bestrijken. **Indien grenslidstaten, zoals Kroatië, worden geacht verantwoordelijk te zijn voor de aanvaarding en de verwerking van uitzonderlijk grote aantallen asielzoekers, bestaat er volgens de advocaat-generaal een reëel risico dat zij de situatie eenvoudigweg niet aankunnen.** Dit zou lidstaten dan weer in een positie kunnen brengen waarin zij niet in staat zijn hun verplichtingen krachtens het Unierecht en het internationale recht na te komen.

Gelet op het doel van de verordening om op duidelijke wijze de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te verdelen tussen de lidstaten, en op het feit dat in geen van beide gevallen de lidstaat waarin de verzoeken waren ingediend, vrijwillig de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen, **dienen die verzoeken te worden onderzocht door de lidstaat waarin zij het eerst zijn ingediend, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening.**

De advocaat-generaal komt tot de slotsom dat **Slovenië de lidstaat is die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek van A.S.** om internationale bescherming en dat **Oostenrijk de lidstaat is die verantwoordelijk is voor de behandeling van de verzoeken van de gezinnen Jafari.**

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De volledige tekst van de conclusies in de zaken [C-490/16](#) en [C-646/16](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

⁴ Tussen 16 september 2015 en 5 maart 2016 zijn in totaal 685 068 personen Kroatië binnengekomen.