Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
7 päivänä helmikuuta 2017 [1]

Asia C-638/16 PPU

X ja
X
vastaan
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioiden valituslautakunta, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö — Unionin tuomioistuimen toimivalta — Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annetun asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 artiklan 1 kohdan a alakohta — Alueellisesti rajoitettu viisumi — Unionin oikeuden soveltaminen — Viisumin myöntäminen humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseksi — Kansainvälisten velvoitteiden käsite — Pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus — Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi — Euroopan unionin perusoikeuskirja — Jäsenvaltioiden velvollisuus myöntää humanitaaristen syiden perusteella viisumi, jos on olemassa todellinen vaara perusoikeuskirjan 4 ja/tai 18 artiklan rikkomisesta

Johdanto

1. Conseil du contentieux des étrangersin (ulkomaalaisasioiden valituslautakunta, Belgia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (jäljempänä viisumisäännöstö) [2] 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 4 ja 18 artiklan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa osapuolina ovat kaksi Aleppossa (Syyria) asuvaa Syyrian kansalaista ja heidän kolme pientä lastaan sekä Belgian valtio ja joka koskee sitä, että Belgian valtio on kieltäytynyt myöntämästä kyseisille henkilöille viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua alueellisesti rajoitettua viisumia humanitaaristen syiden perusteella.

3. Kuten osoitan tässä ratkaisuehdotuksessa, 30.1.2017 pidettyyn istuntoon osallistuneiden hallitusten ja Euroopan komission esittämistä vastaväitteistä huolimatta käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle yhtäältä tilanteen täsmentää, että jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta tehdessään päätöksen alueellisesti rajoitettua viisumia koskevasta hakemuksesta, minkä vuoksi sen on taattava perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kunnioittaminen. Toisaalta unionin tuomioistuimen on nähdäkseni todettava käsiteltävässä asiassa, että näiden oikeuksien ja erityisesti perusoikeuskirjan

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EUVL 2009, L 243, s. 1.

4 artiklassa vahvistettujen oikeuksien kunnioittaminen tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioilla on toimintavelvollisuus, jonka mukaan niiden on myönnettävä alueellisesti rajoitettu viisumi, kun on merkittäviä perusteita uskoa, että viisumin epäämisen välittömänä seurauksena on, että kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt altistuvat kyseisessä artiklassa kielletylle kidutukselle tai epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

4. Mielestäni on ratkaisevan tärkeää, että tänä rajojen sulkemisen ja muurien rakentamisen aikana jäsenvaltiot eivät laista vastuustaan, sellaisena kuin se johtuu unionin oikeudesta tai paremmin sanottuna *meille kaikille yhteisen* unionimme oikeudesta.

5. Tšekin hallitus lietsoi istunnossa pelkoa varoittaessaan unionin tuomioistuinta niistä ”kohtalokkaista” seurauksista, joita unionille koituisi tuomiosta, jossa jäsenvaltiot velvoitettaisiin myöntämään humanitaarisiin syihin perustuvia viisumeja viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

6. Vaikka unioni elää vaikeita aikoja, en jaa tätä pelkoa. Kun otetaan huomioon Euroopan unionin perustamisen taustalla olevat humanitaariset arvot ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, minua huolettaa päinvastoin erityisen paljon se, ettei kolmansien maiden kansalaisille tunnusteta laillisia keinoja käyttää oikeuttaan kansainväliseen suojeluun jäsenvaltioiden alueella, kuten pääasiassa on tapahtunut – mikä valitettavan usein kannustaa näitä suojelua tarvitsevia henkilöitä liittymään henkensä uhalla niiden laittomien maahanmuuttajien joukkoihin, jotka tällä hetkellä kolkuttelevat unionin porteilla. Onko tarpeen muistuttaa, että kuten unionisopimuksen 2 ja 3 artiklassa todetaan, unionin perustana ”olevat arvot ovat ihmisarvon – – ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen” ja sen ”päämääränä on edistää – – omia arvojaan” myös kansainvälisissä suhteissaan?

7. Tässä yhteydessä on surullista todeta, ettei yhdessäkään niiden 14 hallituksen edustajien, jotka esittivät suullisia huomautuksia 30.1.2017 pidetyssä istunnossa, pitkässä ja toisiaan toistavassa puheenvuorossa muistutettu näistä arvoista tilanteessa, johon kantajat ovat joutuneet ja jonka vuoksi unionin tuomioistuin on käynnistänyt kiireellisen menettelyn.

8. Kuten osoitan jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa, toisin kuin tietyt hallitukset ehdottivat unionin tuomioistuimen istunnossa, laillisen keinon tunnustamiseksi kansainvälistä suojelua koskevan oikeuden käyttämiseksi on turha jäädä odottamaan, että viisumisäännöstöä mahdollisesti muutetaan niiden tarkistusten mukaisesti, joita Euroopan parlamentti on esittänyt parhaillaan käsiteltävänä olevaan ehdotukseen. [3]

9. Tämä laillinen keino on nimittäin jo olemassa, ja siitä säädetään viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, kuten totesi myös Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan esittelijä. [4] Jäljempänä esittämistäni syistä kehotan unionin tuomioistuinta toteamaan, että on tällainen laillinen keino, jonka ilmentymä on viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen velvollisuus myöntää viisumi humanitaarisista syistä tietyin edellytyksin.

3 — Ks. 22.4.2016 hyväksytty Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin viisumisäännöstön laatimisesta (COM(2014) 164), asiakirja A8-0145/2016.

4 — Esittelijä totesi Euroopan parlamentin humanitaarisia viisumeita koskevien tarkistusten perusteluissa (s. 100) valinneensa ”varovaisen ja oikeudellisesti asianmukaisen lähestymistavan, joka perustuu [viisumisäännöstön tämänhetkisen] *tekstin voimassa olevien säännösten lujittamiseen ja kehittämiseen*” (kursivointi tässä).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

10. Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia”, määrätään, että ”korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet”.

11. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Kidutuksen kielto”, määrätään, ettei ketään saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

12. Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 31.1.1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla (jäljempänä Geneven yleissopimus), 1 artiklan A kohdan 2 alakohdan mukaan pakolaisella tarkoitetaan jokaista henkilöä, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, joka oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja joka on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan.

13. Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohdassa määrätään, että sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

Unionin oikeus

Perusoikeuskirja

14. Perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaan ihmisarvo on loukkaamaton ja sitä on kunnioitettava ja suojeltava.

15. Perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus elämään.

16. Perusoikeuskirjan 3 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen.

17. Perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

18. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa määrätään, että oikeus turvapaikkaan taataan Geneven yleissopimuksen määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.

19. Perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

20. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta.

21. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

Johdettu oikeus

22. Viisumisäännöstön johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan, että säännöstössä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

23. Viisumisäännöstön 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että säännöstöllä vahvistetaan viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset, joita sovelletaan silloin, kun jäsenvaltioiden kautta tapahtuvan kauttakulun tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana.

24. Viisumisäännöstön 19 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkittavaksi ottaminen”, 4 kohdassa säädetään, että edellä olevasta poiketen hakemus, joka ei täytä tutkittavaksi ottamista koskevia vaatimuksia, voidaan ottaa tutkittavaksi humanitaarisista syistä tai kansallisen edun perusteella.

25. Viisumisäännöstön 23 artiklan, jonka otsikko on ”Hakemusta koskeva päätös”, 4 kohdassa täsmennetään, että ellei hakemusta ole peruutettu, on päätettävä yhtenäisen viisumin myöntämisestä säännöstön 24 artiklan mukaisesti, alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisestä sen 25 artiklan mukaisesti tai viisumin epäämisestä sen 32 artiklan mukaisesti.

26. Viisumisäännöstön 25 artiklassa, jonka otsikko on ”Alueellisesti rajoitetun viisumin myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Alueellisesti rajoitettu viisumi myönnetään poikkeuksellisesti seuraavissa tapauksissa:

a) kun jäsenvaltio, jota asia koskee, katsoo, että humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi on tarpeen

   i) poiketa periaatteesta, jonka mukaan Schengenin rajasäännöstön [6] artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja c–e alakohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten on täytyttävä – –

   ii) myöntää viisumi – –

   – –

2. Alueellisesti rajoitettu viisumi on voimassa ainoastaan myöntävän jäsenvaltion alueella. Se voi poikkeuksellisesti olla voimassa useamman kuin yhden jäsenvaltion alueella edellyttäen, että kukin näistä jäsenvaltioista suostuu tähän.

3. Kun yksi tai useampi jäsenvaltio, mutta eivät kaikki, ei tunnusta hakijan matkustusasiakirjaa, myönnetään viisumi, joka on voimassa ainoastaan niiden jäsenvaltioiden alueella, jotka tunnustavat matkustusasiakirjan. Jos viisumin myöntävä jäsenvaltio ei tunnusta hakijan matkustusasiakirjaa, viisumi on voimassa ainoastaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

4. Kun alueellisesti rajoitettu viisumi on myönnetty 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, myöntävän jäsenvaltion keskusviranomaisten on ilmoitettava asiaa koskevat tiedot viipymättä muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisille [viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9.7.2008 annetun

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008 [5]] 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

5. [Asetuksen N:o 767/2008] 10 artiklan 1 kohdassa säädetyt tiedot tallennetaan viisumitietojärjestelmään, kun tällaisen viisumin myöntämistä koskeva päätös on tehty."

27. Viisumisäännöstön 32 artiklassa, jonka otsikko on "Viisumin epääminen", säädetään seuraavaa:

"1. Rajoittamatta 25 artiklan 1 kohdan soveltamista viisumi evätään

– –

b) jos on perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta, hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta tai hänen aikomustaan poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä."

28. Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) [6] 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta jäsenvaltioiden edustustoille esitettyihin diplomaattista tai alueellista turvapaikkaa koskeviin pyyntöihin. – –"

29. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) [7] 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tätä asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien perusoikeuskirja; asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Geneven yleissopimus; kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia.

30. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklassa, jonka otsikko on "Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset", säädetään seuraavaa:

"1. Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:

a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja – –;

b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan – –, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi;

c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat – –;

d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);

5 — EUVL 2008, L 218, s. 60.

6 — EUVL 2013, L 180, s. 60.

7 — EUVL 2016, L 77, s. 1.

e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.”

Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

31. Kantajat, jotka ovat aviopari, ja heidän kolme pientä alaikäistä lastaan ovat Syyrian kansalaisia, asuvat Aleppossa ja ovat ilmoittaneet olevansa ortodoksikristittyjä. He jättivät 12.10.2016 viisumihakemukset Belgian suurlähetystöön Beirutissa (Libanon) ja palasivat Syyriaan 13.10.2016.

32. Hakemuksissa pyydetään alueellisesti rajoitettujen viisumien pikaista myöntämistä viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kantajien mukaan hakemusten tavoitteena on antaa heille mahdollisuus lähteä piiritetystä Aleppon kaupungista, jotta he voivat esittää turvapaikkahakemuksensa Belgiassa. Yksi kantajista ilmoittaa, että terroristiryhmä oli siepannut hänet, hakannut ja kiduttanut häntä ja lopuksi vapauttanut hänet lunnaita vastaan. Kantajat korostavat erityisesti Syyrian ja varsinkin Aleppon turvallisuustilanteen heikentyneen ja kertovat, että ortodoksikristittyinä he ovat vaarassa tulla vainotuksi uskonnollisen vakaumuksensa vuoksi. He lisäävät, etteivät he pysty rekisteröitymään pakolaisiksi Syyrian naapurimaissa muun muassa siksi, että Syyrian ja Libanonin välinen raja on sittemmin suljettu.

33. Belgian Office des étrangers (ulkomaalaisvirasto) hylkäsi hakemukset 18.10.2016 tekemillään päätöksillä (jäljempänä riidanalaiset päätökset) viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella. Office des étrangers katsoi, että kun kantajat hakivat alueellisesti rajoitettua viisumia esittääkseen turvapaikkahakemuksen Belgiassa, heillä oli selvästi aikomus oleskella Belgiassa yli 90 päivää. Office des étrangersin riidanalaisissa päätöksissä korostetaan lisäksi yhtäältä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä vaadittaisiin allekirjoittajina olevia valtioita antamaan maahantulolupa kaikille henkilöille, jotka elävät katastrofaalisissa olosuhteissa, ja toisaalta, että Belgian lainsäädännön mukaan diplomaattiedustustot eivät ole viranomaisia, joille ulkomaalainen voi esittää turvapaikkahakemuksen. Jos kantajille myönnettäisiin maahantuloviisumi, jotta he voisivat esittää turvapaikkahakemuksensa Belgiassa, tämä merkitsisi kuitenkin sitä, että heidän sallittaisiin jättää hakemuksensa diplomaattiedustustoon.

34. Kantajat vaativat ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta lykkäämään viisumin epäämispäätösten täytäntöönpanoa äärimmäisen kiireellisessä menettelyssä ja väittävät lähinnä, että perusoikeuskirjan 18 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille toimintavelvollisuus, jonka mukaan niiden on taattava oikeus turvapaikkaan, ja että kansainvälisen suojelun myöntäminen on ainoa keino välttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan rikkominen. He väittävät tästä, ettei viisumihakemusten epäämisessä otettu huomioon mainittua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomisen vaaraa. Belgian viranomaiset ovat kuitenkin itse arvioineet, että kantajien tilanne on poikkeuksellinen humanitäärinen tilanne, kun otetaan huomioon humanitääriset syyt ja Belgian kuningaskunnan kansainväliset velvoitteet, joten viisumin myöntäminen on tarpeen viisumisäännöstön 25 artiklassa edellytetyllä tavalla. Kantajilla on siten unionin oikeuden perusteella oikeus saada hakemansa viisumit. Kantajat viittaavat tässä yhteydessä 19.12.2013 annettuun tuomioon Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Vastaajana oleva Belgian valtio katsoo puolestaan, ettei se ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tai Geneven yleissopimuksen 33 artiklan perusteella velvollinen antamaan maahantulolupaa tietylle ulkomaalaiselle vaan että sitä sitoo tässä yhteydessä ainoastaan palauttamiskiellon velvollisuus.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa aluksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kantajien on kuuluttava Belgian lainkäyttövaltaan, jotta he voivat vedota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, kuten käy ilmi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on täsmentänyt,

että lainkäyttövallan käsite on pääasiallisesti alueellinen ja lainkäyttövaltaa harjoitetaan lähtökohtaisesti tietyn valtion koko alueella. On kuitenkin selvitettävä, voidaanko viisumipolitiikan toteuttamista ja viisumihakemusten perusteella harjoitettavaa päätöksentekoa pitää tosiasiallisena lainkäyttövallan harjoittamisena. Samalla tavoin on selvitettävä, perustuuko maahantulo-oikeus palauttamiskiellon periaatteen ja ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamista koskevan velvoitteen välittömänä seurauksena Geneven yleissopimuksen 33 artiklaan.

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tämän jälkeen, että perusoikeuskirjan 4 artiklan, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, soveltaminen ei riipu lainkäyttövallan harjoittamisesta vaan unionin oikeuden soveltamisesta. Kyseessä olevat viisumihakemukset on jätetty viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan perusteella, joten riidanalaiset päätökset on tehty unionin asetuksen perusteella ja unionin oikeutta soveltaen. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistetun turvapaikkaoikeuden alueellinen ulottuvuus on kuitenkin kiistanalainen direktiivin 2013/32 3 artiklan näkökulmasta.

38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii vielä jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan laajuutta viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan sanamuodon kannalta. Kun otetaan huomioon kansainvälisten velvoitteiden sitovuus, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan kanssa, harkintavaltaa ei välttämättä ole lainkaan.

39. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Käsittävätkö [viisumisäännöstön] 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut ’kansainväliset velvoitteet’ kaikki oikeudet, jotka taataan – – perusoikeuskirjassa, ja erityisesti oikeudet, jotka taataan 4 ja 18 artiklassa, ja kattavatko ne myös velvoitteet, jotka sitovat jäsenvaltioita [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] ja – – Geneven yleissopimuksen 33 artiklan nojalla?

2) Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus, onko [viisumisäännöstön] 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio, jonka käsiteltävänä on alueellisesti rajoitettua viisumia koskeva hakemus, on velvollinen myöntämään haetun viisumin, jos saatetaan rikkoa – – perusoikeuskirjan 4 artiklaa ja/tai 18 artiklaa taikka laiminlyödä jotakin muuta jäsenvaltiota sitovaa kansainvälistä velvoitetta, tämän rajoittamatta harkintavaltaa, jota sillä on asiaan liittyvissä olosuhteissa? Vaikuttavatko hakijan ja viisumihakemusta käsittelevän jäsenvaltion väliset siteet (esim. perhesiteet, vastaanottoperheet, takaajat ja tukijat jne.) tähän kysymykseen annettavaan vastaukseen?”

40. Nimetty jaosto päätti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä käsitellä ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 108 artiklan 1 kohdan mukaisesti kiireellisessä menettelyssä. Nimetty jaosto pyysi lisäksi työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdan mukaisesti asian siirtämistä suuren jaoston käsiteltäväksi.

41. Kirjallisia huomautuksia ennakkoratkaisukysymyksistä ovat esittäneet kantajat, Belgian hallitus ja komissio.

42. Näiden osapuolten sekä Tšekin, Tanskan, Saksan, Viron, Ranskan, Unkarin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Slovenian, Slovakian ja Suomen hallitusten lausumat kuultiin 30.1.2017 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

Unionin tuomioistuimen toimivalta

43. Belgian hallitus väittää ensisijaisesti, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymyksiin, koska kantajien tilanne ei liity unionin oikeuteen.

44. Belgian hallitus huomauttaa ensinnäkin, että viisumisäännöstöllä säännellään ainoastaan viisumeita, joiden voimassaolo on enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana (jäljempänä lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävät viisumit),[8] ja että viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on evättävä viisumi, kun on perustellut syyt epäillä hakijan aikomusta poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä. Belgian hallituksen mukaan viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohta muodostaa ainoastaan poikkeuksen sen 32 artiklan 1 kohtaan perustuvasta velvollisuudesta evätä viisumi, ja siinä rajataan tyhjentävästi viisumin epäämisen perusteet, joista jäsenvaltiot voivat poiketa. Nämä epäämisperusteet, jotka luetellaan viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii ja vi alakohdassa, koskevat ainoastaan tapauksia, joissa viisumin hakija ei täytä Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a ja c–e alakohdassa, joihin viitataan viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa, vahvistettuja maahantuloedellytyksiä. Belgian hallituksen mukaan tästä seuraa, että vaikka viisumisäännöstön 32 artiklaa sovelletaan sanamuotonsa mukaan ”rajoittamatta 25 artiklan 1 kohdan soveltamista”, tämä ei koske 32 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua epäämisperustetta.[9] Alueellisesti rajoitettu viisumi voidaan siten myöntää ainoastaan enintään kolmen kuukauden oleskelua varten. Belgian hallitus viittaa 8.11.2012 annettuun tuomioon Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) ja 8.5.2013 annettuun tuomioon Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291) ja katsoo, että koska kantajat eivät viisumisäännöstön perusteella täytä lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin myöntämisedellytyksiä, heidän tilanteeseensa ei sovelleta unionin oikeutta.

45. Toiseksi Belgian hallitus väittää, ettei kantajien tilanne voi liittyä unionin oikeuteen sen paremmin turvapaikkasäännösten kuin perusoikeuskirjankaan määräysten perusteella. Direktiivin 2013/32 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää sovelletaan ensinnäkin ainoastaan jäsenvaltioiden alueella tai niiden rajoilla tehtyihin hakemuksiin, ei jäsenvaltioiden edustustoille esitettyihin diplomaattista tai alueellista turvapaikkaa koskeviin pyyntöihin. Toiseksi koska pääasian kantajien tilanteeseen ei sovelleta unionin oikeutta, siihen ei myöskään sovelleta perusoikeuskirjaa. Belgian hallitus huomauttaa vielä, ettei unioni ole antanut säädöstä kolmansien maiden kansalaisten humanitaarisiin syihin perustuvan maahantulon ja yli kolmen kuukauden oleskelun edellytyksistä. Jäsenvaltiot säilyttävät siten toimivaltansa tällä alalla.

46. Komissio ei vetoa unionin tuomioistuimen toimivallan puuttumiseen mutta esittää edellä tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa käsiteltyjen kaltaisia väitteitä. Sen mukaan viisumihakemusta, jonka tarkoituksena on päästä jäsenvaltion alueelle hakemaan sieltä kansainvälistä suojelua, ei voida pitää lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää viisumia koskevana hakemuksena. Se on käsiteltävä kansallisen oikeuden mukaisesti pitkäaikaista oleskelua varten myönnettävää viisumia koskevana hakemuksena.

47. Suurin osa unionin tuomioistuimessa pidettyyn istuntoon osallistuneista hallituksista yhtyi Belgian hallituksen ja komission kantaan ja katsoi, ettei viisumisäännöstöä voida soveltaa pääasian olosuhteissa.

48. Mielestäni nämä kaikki vastaväitteet on hylättävä.

8 — Ks. vastaavasti tuomio 10.4.2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, 36 kohta).

9 — Belgian hallituksen perusteluja, jotka koskevat viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan ja 32 artiklan suhdetta, käsitellään jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 111 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

49. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamasta asiakirja-aineistosta ilmenee – minkä Belgian hallitus myös vahvisti istunnossa –, että kantajat ovat hakeneet viisumisäännöstön mukaisesti *lyhytaikaista oleskelua varten* myönnettävää alueellisesti rajoitettua viisumia eli maahantulolupaa Belgian alueelle enintään 90 päiväksi. Asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että toimivaltaiset viranomaiset luokittelivat, tutkivat ja käsittelivät kantajien hakemukset menettelyn aikana *viisumisäännöstön mukaisesti* tehtyinä viisumihakemuksina. Kyseiset hakemukset on siis täytynyt *ottaa tutkittaviksi* viisumisäännöstön 19 artiklan mukaisesti,[10] sillä päätökset haettujen viisumien epäämisestä tehtiin säännöstön 23 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti. Riidanalaiset päätökset laadittiin lisäksi käyttämällä lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää viisumia koskevaa päätöspohjaa ja viisumien epäämispäätös perustui viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittuun perusteeseen.

50. Kantajien aikomus hakea pakolaisasemaa Belgiaan saavuttuaan *ei muuta* heidän hakemustensa *luonnetta tai kohdetta*. Hakemuksista ei etenkään voi tulla pitkäaikaista oleskelua varten myönnettävää viisumia koskevia hakemuksia eivätkä ne voi jäädä viisumisäännöstön ja unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, toisin kuin useat jäsenvaltiot väittivät unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa.

51. Sen tulkinnan mukaan, jota unionin tuomioistuimelle ehdotetaan viisumisäännöstön 25 artiklasta ja sen suhteesta saman säännöstön 32 artiklaan,[11] tällainen aikomus *voi enintään olla peruste kantajien hakemusten epäämiselle* tämän säännöstön mukaisesti, *muttei missään tapauksessa* peruste säännöstön soveltamatta jättämiselle.

52. Pääasian kohteena on kuitenkin juuri tällaisen epäämisen laillisuus, josta on kyse myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämissä kysymyksissä, joilla pyritään selventämään viisumisäännöstön 25 artiklan soveltamisen edellytyksiä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa.

53. Huomautan lisäksi, ettei kantajilla ollut tarvetta hakea pitkäaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja. Jos heidät olisi päästetty Belgian alueelle ja jos oletetaan, että turvapaikkahakemukset olisi niiden jättämisen jälkeen käsitelty vasta heille lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyjen viisumien voimassaolon päätyttyä, heillä olisi ollut direktiivin 2013/32 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeus oleskella Belgiassa yli 90 päivän ajan siksi, että he olivat hakeneet turvapaikkaa. Tämän jälkeen kyseinen oikeus olisi perustunut heidän asemaansa kansainvälisen suojelun saajina.

54. Unionin tuomioistuimella on näin ollen selvästi toimivalta vastata Conseil du contentieux des étrangersin esittämiin kysymyksiin.

55. Belgian hallituksen mainitsemat 8.11.2012 annettu tuomio Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) ja 8.5.2013 annettu tuomio Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291) eivät tue sen esittämiä väitteitä unionin tuomioistuimen toimivallan puuttumisesta.

56. Kyseisissä tuomioissa unionin tuomioistuin ei ensinnäkään katsonut, ettei sillä ollut toimivaltaa, vaan vastasi sille esitettyihin kysymyksiin.

57. Tämän lisäksi käsiteltävä asia eroaa selvästi mainittujen tuomioiden taustalla olleista asioista, joista unionin tuomioistuin totesi, etteivät pääasioiden kantajan ja valittajien tilanteet kuuluneet unionin oikeuden soveltamisalaan eikä niillä ollut mitään liityntää unionin oikeuteen.[12] Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin totesi mainituissa tuomioissa, että kyseessä olleiden kantajan ja valittajien ei

10 — Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan käy ilmi, otettiinko kantajien hakemukset tutkittaviksi viisumisäännöstön 19 artiklan 4 kohdan mukaisesti ”edellä olevasta poiketen” ”humanitaarisista syistä”.

11 — Näiden kahden artiklan välisestä suhteesta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 111 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

12 — Ks. tuomio 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 80 ja 81 kohta) ja tuomio 8.5.2013, Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 42 kohta).

voitu katsoa olevan henkilöitä, joihin sovelletaan direktiiviä 2004/38/EY,[13] eikä 8.5.2013 annetun tuomion Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291) taustalla olleessa asiassa valittajien voitu myöskään katsoa olevan henkilöitä, joihin sovelletaan direktiiviä 2003/86,[14] joten *he eivät kuuluneet* näiden säädösten *soveltamisalaan*.[15]

58. Käsiteltävässä asiassa kantajat ovat sen sijaan hakeneet lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja sellaisen unionin asetuksen nojalla, jolla yhdenmukaistetaan viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset ja jota *sovelletaan heihin*. Heidän tilanteensa kuuluu nimittäin sekä viisumisäännöstön henkilölliseen että sen aineelliseen soveltamisalaan.

59. Yhtäältä viisumisäännöstöä sovelletaan sen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla – – on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään – – asetuksen – – N:o 539/2001 mukaisesti”,[16] jossa vahvistetaan luettelo niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi. Syyria on yksi näistä kolmansista maista.[17] Syyrian kansalaisina kantajien oli siten hankittava viisumi ennen jäsenvaltioiden alueelle saapumistaan.

60. Toisaalta sen paremmin viisumisäännöstön 1 artiklan 1 kohdassa, jossa ilmoitetaan säännöstön tavoite, kuin sen 2 artiklan 2 alakohdassakaan, jossa määritellään viisumin käsite, ei viitata viisumin hakemisen taustalla oleviin *syihin*. Näissä säännöksissä kuvataan tällainen tavoite ja määritellään tällainen käsite viittaamalla ainoastaan haettavan ja myönnettävän oleskeluluvan *kestoon*. Viisumihakemuksen taustalla olevat syyt voidaan ottaa huomioon ainoastaan viisumisäännöstön 25 artiklan soveltamiseksi ja arvioitaessa sen 32 artiklassa tarkoitettujen epäämisperusteiden olemassaoloa eli viisumihakemuksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Tätä tulkintaa tukee viisumisäännöstön 19 artikla. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan viisumihakemus ”on otettava tutkittavaksi”, kun toimivaltainen konsulaatti toteaa, että saman artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Näihin edellytyksiin ei kuitenkaan kuulu se, että hakija toimittaa viisumisäännöstön 14 artiklassa ja erityisesti sen a ja d alakohdassa luetellut hakemuksen liitteet, jotka sisältävät matkan *tarkoitukseen* liittyvät selvitykset ja tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida hakijan aikomus poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haettavan viisumin voimassaolon päättymistä. Tästä seuraa, että kantajien hakemukset 90 päivän määräaikaisen viisumin myöntämiseksi kuuluvat viisumisäännöstön aineelliseen soveltamisalaan riippumatta niiden esittämisen taustalla olevista syistä ja Belgian konsuliviranomaiset ottivat ne aivan oikein tutkittaviksi säännöstön 19 artiklan perusteella.

61. Kantajien tilannetta säännellään siis viisumisäännöstöllä ja siten unionin oikeudella *myös* niissä tapauksissa, jolloin on todettava, että hakemukset on hylätty perustellusti. Kuten unionin tuomioistuin täsmensi 19.12.2013 antamassaan tuomiossa Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), viisumin epäämisperusteet on vahvistettu tyhjentävästi viisumisäännöstössä[18] ja niiden soveltamisessa on noudatettava säännöstön merkityksellisiä säännöksiä.

13 — Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77; oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34).

14 — Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 251, s. 12).

15 — Ks. tuomio 8.5.2013, Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 24–33 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi yhtäältä, ettei Ymeragan perheenjäseniin sovellettu direktiiviä 2003/86, koska Ymeraga oli Luxemburgin kansalainen, ja toisaalta, ettei heihin voitu soveltaa myöskään direktiiviä 2004/38, koska hän ei ollut käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Ks. myös tuomio 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 61 ja 65 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, ettei direktiiviä 2004/38, johon Iida oli vedonnut saadakseen ”unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin” Saksan oikeuden nojalla, sovellettu hänen tilanteeseensa, koska hän ei tullut sellaisen perheenjäsenen, joka on oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttänyt unionin kansalainen, mukana jäsenvaltioon eikä seurannut häntä sinne myöhemmin.

16 — Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001 (EYVL 2001, L 81, s. 1).

17 — Asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 kohdan ja sen liitteessä I olevan luettelon mukaisesti.

18 — Ks. tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 65 kohta).

62. Tätä päätelmää ei kyseenalaista Belgian hallituksen väite, jonka esittivät istunnossa myös komissio ja tietyt jäsenvaltiot ja jonka mukaan viisumisäännöstössä kielletään sen 25 artiklaan perustuvan viisumihakemuksen tekeminen.

63. Ensinnäkin tämä liian muodollinen väite on ristiriidassa viisumisäännöstön 23 artiklan 4 kohdan b alakohdan kanssa, jonka mukaan sen 19 artiklan mukaisesti tutkittavaksi otetusta viisumihakemuksesta voidaan tehdä päätös alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisestä säännöstön 25 artiklan mukaisesti.

64. Toiseksi on huomattava, että viisumisäännöstön liitteessä I esitetään yksi ainoa yhdenmukainen hakemusmalli. Mallin yläosassa viitataan yleisesti ”Hakemukseen Schengen-viisumia varten” täsmentämättä, mitä säännöstössä säänneltyä viisumia haetaan, eli sitä, onko kyseessä yhdenmukainen viisumi, kauttakulkuviisumi vai alueellisesti rajoitettu viisumi. Hakija täsmentää hakemansa viisumin tyypin vasta hakemusmallin 21 kohdassa nimeltä ”Matkan päätarkoitus (tai -tarkoitukset)”, jossa on useita vaihtoehtoja, joista jokainen liittyy matkan tarkoitukseen (opiskelu, matkailu, virkamatka, lääketieteelliset syyt jne.) (hän esimerkiksi rastittaa ruudun ”Lentokentän kauttakulku”, jos hän hakee tämäntyyppistä viisumia). Matkan tarkoituksia ei ole lueteltu tyhjentävästi (viimeinen ruutu on ”Muu (täsmennettävä)”, joten hakija voi hyvin ilmoittaa, että hänen hakemuksensa perusteena ovat viisumisäännöstön 25 artiklassa tarkoitetut humanitaariset syyt, kuten kantajat tekivät. Tätä tukee myös se, että kyseisen hakemusmallin osassa, jonka viranomainen täyttää, kohdassa ”Viisumia koskeva päätös” mainitaan myös mahdollisuus myöntää alueellisesti rajoitettu viisumi (LTV).

65. Yleisemmin on todettava, ettei viisumisäännöstössä kielletä viisumin hakijaa vetoamasta hakemusta jättäessään siihen, että häneen sovellettaisiin säännöstön 25 artiklaa, jos hän ei täytä jotain Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a ja c–e alakohdissa tarkoitettua maahantuloedellytystä tai jos hän katsoo tilanteensa kuuluvan ensin mainitun säännöksen soveltamisalaan.

66. Muistutan pääasian olosuhteista, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamasta asiakirja-aineistosta ilmenee – minkä Belgian hallitus vahvisti istunnossa –, että kantajat esittivät viisumihakemuksensa viisumisäännöstön edellytysten mukaisesti jättämällä sekä säännöstön liitteessä I esitetyn yhdenmukaisen viisumihakemuksen että vaaditut liiteasiakirjat.

67. Vaikka oletettaisiin, kuten Belgian hallitus ja komissio väittävät, ettei viisumisäännöstössä sallita viisumihakemuksen esittämistä säännöstön 25 artiklan perusteella, se ei riittäisi sulkemaan kantajia viisumisäännöstön soveltamisalan ulkopuolelle, sillä he ovat hakeneet viisumia, jonka myöntämistä koskevia menettelyjä ja edellytyksiä säännellään kyseisellä säännöstöllä, ja heidän hakemuksensa käsiteltiin ja hylättiin sen säännösten perusteella.

68. Edellä esitetyn perusteella ei ole tarpeen vastata edellä tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa mainittuihin Belgian hallituksen väitteisiin, joiden mukaan turvapaikkasäännökset eivät ole merkityksellisiä pääasian tosiseikkojen näkökulmasta.[19]

19 — Huomautan tästä ainoastaan, että toisin kuin Belgian hallitus tuntuu vihjaavan, kantajat eivät ole hakeneet diplomaattista turvapaikkaa, johon ei direktiivin 2013/32 3 artiklan 2 kohdan mukaan sovelleta kyseistä direktiiviä eikä yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Kantajat väittävät sen sijaan, että heidän turvapaikkaoikeuttaan, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 18 artiklassa, loukattiin, kun Belgian viranomaiset kielsivät heiltä maahantulon, jolloin he eivät voineet hakea laillisesti turvapaikkajärjestelmän mukaisesti myönnettävää kansainvälistä suojelua. On siis mahdollista katsoa, että kantajien tilanteella on liityntä unionin oikeuteen myös siksi, että heille voidaan myöntää kansainvälistä suojelua.

69. Belgian hallituksen väitteitä ja komission ja jäsenvaltioiden istunnossa esittämiä väitteitä perusoikeuskirjan sovellettavuudesta pääasian olosuhteisiin tarkastellaan puolestaan ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen analysoinnin yhteydessä. Haluan täsmentää tästä, että selkeyden vuoksi ja silläkin uhalla, että toistan itseäni, käsittelen erikseen yhtäältä väitteitä, joiden mukaan unionin tuomioistuimelta puuttuu toimivalta ja viisumisäännöstöä ei voida soveltaa, ja toisaalta väitteitä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä ensin mainittujen väitteiden kanssa ja jotka koskevat perusoikeuskirjan sovellettavuutta ja unionin oikeuden soveltamista.

70. Edellä esitetystä seuraa, että toisin kuin Belgian hallitus väittää, kantajien tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimella on näin ollen toimivalta vastata Conseil du contentieux des étrangersin esittämiin kysymyksiin.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

71. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on kaksiosainen. Ensimmäisellä osalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, tarkoitetaanko viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvällä ilmaisulla ”kansainväliset velvoitteet” perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 4 ja 18 artiklassa taattuja oikeuksia. Toisella osalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, tarkoitetaanko tällä ilmaisulla Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Geneven yleissopimuksen 33 artiklasta jäsenvaltioille johtuvia velvollisuuksia.

72. Mielestäni kysymyksen ensimmäiseen osaan annettava vastaus on selvä.

73. Unionilla on oma, kansainvälisestä oikeusjärjestyksestä erillinen oikeusjärjestyksensä. SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan perusoikeuskirja on osa unionin primäärioikeutta ja siten unionin oikeuden lähde. Kun sen soveltamisedellytykset täyttyvät, jäsenvaltioiden on noudatettava sitä unionin jäsenvaltioina. Perusoikeuskirjasta johtuvat velvollisuudet eivät siis ole viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja kansainvälisiä velvoitteita tämän ilmaisun ulottuvuudesta riippumatta.

74. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jäsenvaltioiden kyseisen säännöksen perusteella tekemien päätösten osalta ei tarvitsisi noudattaa perusoikeuskirjan määräyksiä.

75. Perusoikeuskirjan soveltamisala määritellään jäsenvaltioiden toiminnan osalta sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on siis noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö – ja yleisemmin kyseisen jäsenvaltion toimi – kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. [20]

76. On siis selvitettävä, soveltaako jäsenvaltio, joka tekee pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa päätöksen, jolla se epää viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti humanitaarisista syistä haetun alueellisesti rajoitetun viisumin, unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

77. Tästä on huomattava ensinnäkin, että tällaisten viisumien myöntämisen edellytyksistä ja niihin sovellettavasta järjestelmästä säädetään unionin asetuksessa, jonka tavoitteena on laatia yhteinen normisto ja ottaa sen avulla käyttöön yhteinen viisumipolitiikka, jolla pyritään ”helpottamaan laillista matkustamista ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa yhdenmukaistamalla kansallista lainsäädäntöä ja paikallisten konsuliedustustojen menettelyjä yhä enemmän”. [21]

20 — Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta).

21 — Kuten todetaan Haagin ohjelmassa: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa (EUVL 2005, C 53, s. 1). Ks. viisumisäännöstön johdanto-osan kolmas perustelukappale.

78. Viisumisäännöstön 1 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan säännöstöllä vahvistetaan ”viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset, joita sovelletaan silloin, kun jäsenvaltioiden kautta tapahtuvan kauttakulun tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana”, ja kuten edellä muistutin, säännöstöä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään asetuksen N:o 539/2001 mukaisesti. [22]

79. Viisumisäännöstön 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdan mukaan viisumilla tarkoitetaan ”jäsenvaltion myöntämää lupaa”, joka tarvitaan ”jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle alkavan 180 päivän jakson aikana”. Tämä käsite kattaa myös alueellisesti rajoitetun viisumin, jota säännellään viisumisäännöstön 25 artiklalla. Kun jätetään huomiotta kyseisen viisumin myöntämisen (ja epäämisen) edellytykset, se eroaa viisumisäännöstön 2 artiklan 3 alakohdassa määritellystä yhtenäisestä viisumista ainoastaan sillä myönnetyn maahantulo- ja oleskeluluvan alueellisen ulottuvuuden osalta, sillä se on rajattu koskemaan yhden tai useamman jäsenvaltion aluetta, kuten 2 artiklan 4 alakohdassa täsmennetään.

80. Tästä seuraa, että kun jäsenvaltion viranomaiset myöntävät tai epäävät alueellisesti rajoitetun viisumin viisumisäännöstön 25 artiklan perusteella, ne tekevät päätöksen asiakirjasta, jolla annetaan lupa jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämiseen ja johon sovelletaan *yhdenmukaistettua järjestelmää*, ja ne toimivat siten *unionin oikeuden puitteissa ja soveltavat sitä*.

81. Tätä päätelmää ei horjuta kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisesti tunnustettu harkintavalta viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisessa.

82. Kuten unionin tuomioistuin täsmensi 21.12.2011 annetussa tuomiossa N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 68 ja 69 kohta), se, että unionin asetuksessa annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa, ei nimittäin estä sitä, että harkintavaltaa käyttäessä hyväksytyt toimet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun kyseinen harkintavalta kuuluu olennaisesti mainitulla asetuksella perustettuun normatiiviseen järjestelmään ja sen käytössä on noudatettava asetuksen muita säännöksiä. [23]

83. Vaikka oletettaisiin, että viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa viisumien myöntämisessä humanitaarisista syistä – mitä tarkastellaan toisen ennakkoratkaisukysymyksen analysoinnin yhteydessä –, on todettava, että kyseiset viisumit kuuluvat yhteisen viisumipolitiikan alaan ja niitä säännellään unionin asetuksella, jossa vahvistetaan toimivaltaa koskevat säännöt, viisumien myöntämisen edellytykset ja menettelytavat, ulottuvuus sekä mitätöinti- ja kumoamisperusteet. [24] Kun jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät päätöksiä mainitun säännöksen perusteella, ne siis soveltavat viisumisäännöstössä tarkoitettuja menettelyjä, ja mahdollinen harkintavalta, jota nämä viranomaiset käyttävät päätöksiä tehdessään, kuuluu olennaisena osana säännöstöllä käyttöön otettuun normatiiviseen järjestelmään.

84. Tällaisessa tilanteessa on todettava, että kun jäsenvaltion viranomaiset tekevät viisumisäännöstön 25 artiklaan perustuvan päätöksen, ne soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ja niiden on siten kunnioitettava perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia.

22 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

23 — Ks. vastaavasti tuomio 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, 48, 49 ja 61 kohta).

24 — Viisumisäännöstöllä toteutetun yhdenmukaistamisen ulottuvuudesta ks. tuomio 10.4.2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, 42 kohta) ja tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 49 ja 50 kohta).

85. Tämä päätelmä perustuu myös viisumisäännöstön sanamuotoon, sillä sen johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan säännöstön osalta noudatetaan perusoikeuksia ja perusoikeuskirjan periaatteita.[25] Viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditun käsikirjan[26] – jolla pyritään varmistamaan viisumisäännöstön säännösten yhdenmukainen soveltaminen – esipuheessa komissio vahvistaa, että perusoikeuksia on välttämätöntä kunnioittaa, ja korostaa, että perusoikeuskirjaan sisältyvät perusoikeudet on taattava kaikille viisumia hakeville ja että ”viisumihakemusten [käsittelyssä] – – olisi kaikilta osin noudatettava epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa, joka sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklaan, sekä syrjintäkieltoa, joka sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklaan”.

86. Toiseksi olen jo todennut pääasian olosuhteista, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantajat pyysivät viisumihakemustensa jättämisen yhteydessä, että heihin sovellettaisiin viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, että riidanalaiset päätökset perustuivat viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan lopussa säädettyyn epäämisperusteeseen ja että hylkäävän päätöksen taustalla oli toteamus siitä, etteivät viisumisäännöstön 25 artiklan mukaiset humanitaarisin syin myönnettävää viisumia koskevat edellytykset, nimittäin menettelyn poikkeuksellinen luonne ja oleskelun väliaikaisuus, täyttyneet.

87. On siis kiistatonta, että käsiteltävässä asiassa hakemukset esitettiin Belgian viranomaisille ja nämä toimivat viisumisäännöstön säännösten perusteella ja niiden mukaisesti.

88. Riidanalaisilla päätöksillä sovelletaan siten viisumisäännöstöä ja sitä kautta unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kyseisiä päätöksiä tehdessään mainittujen viranomaisten oli noudatettava perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia.

89. Vielä on korostettava, että perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet, joita kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisten on noudatettava unionin oikeutta soveltaessaan, taataan näiden viranomaisten antamien toimien adressaateille *alueperusteesta riippumatta*.

90. Kuten osoitin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 49–70 ja 76–88 kohdassa, kantajien tilanne *kuuluu* unionin oikeuden soveltamisalaan ja heitä koskevien toimien antamisessa on sovellettu unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen kantajien tilanne kuuluu perusoikeuskirjan soveltamisalaan siitä huolimatta, etteivät he ole jäsenvaltion alueella eikä heillä ole liityntää jäsenvaltion alueeseen.

91. Unionin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään tästä erittäin selvästi, että ”unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta” ja että ”sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi”.[27] Unionin toiminta, riippumatta siitä, toteutetaanko sitä sen toimielimissä vai sen jäsenvaltioiden välityksellä, ja perusoikeuskirjan soveltaminen ovat siten sidoksissa toisiinsa. Komissio yhtyi tähän päätelmään unionin tuomioistuimen tiedusteltua sen kantaa istunnossa.[28]

25 — Viisumisäännöstön johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan säännöstössä ”noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] sekä – – perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet”.

26 — Ks. käsikirjan konsolidoitu versio, joka perustuu viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditusta käsikirjasta 19.3.2010 annettuun komission päätökseen (K(2010) 1620 lopullinen) sekä 4.8.2011 annettuun komission täytäntöönpanopäätökseen (K(2011) 5501 lopullinen) ja 29.4.2014 annettuun komission täytäntöönpanopäätökseen (C(2014) 2727). Käsikirja sisältää toimintaohjeita (suuntaviivoja, parhaita käytäntöjä ja suosituksia) jäsenvaltioiden konsulaattihenkilöstön ja viisumihakemusten tutkimisesta ja niistä päättämisestä vastaavien muiden viranomaisten henkilöstön sekä myönnettyjen viisumien muuttamisesta vastaavien viranomaisten henkilöstön tehtävien hoitoa varten.

27 — Ks. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta) ja tuomio 30.4.2014, Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 34 kohta).

28 — On selvää, että jos tällaista vastaavuutta noudatetaan, perusoikeuskirjalla ei voida luoda unionille uutta toimivaltaa eikä muuttaa sen nykyistä toimivaltaa, kuten määrätään perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdassa.

92. Jos nimittäin katsottaisiin, ettei perusoikeuskirjaa sovelleta silloin, kun unionin oikeutta soveltava toimielin tai jäsenvaltio toimii alueensa ulkopuolella, tämä tarkoittaisi sen hyväksymistä, ettei unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin sovelleta unionin perusoikeuksia, mikä horjuttaisi tätä sidonnaisuutta. On selvää, että tällaisen tulkinnan vaikutukset ulottuisivat viisumipolitiikkaa laajemmalle.

93. Jos perusoikeuskirjan soveltamisessa olisi viisumipolitiikan alalla noudatettava *unionin aluetta* (tai pikemminkin jonkin sen jäsenvaltion aluetta) *koskevan liittymäkohdan* perustetta *unionin oikeutta koskevan liittymäkohdan* lisäksi, koko viisumisäännöstössä säädetyn yhteisen viisumijärjestelmän soveltamisessa ei todennäköisesti noudatettaisi perusoikeuskirjassa määrättyjä oikeuksia, mikä olisi paitsi perusoikeuskirjan soveltamista koskevien periaatteiden vastaista myös vastoin unionin lainsäätäjän selvää tavoitetta, sellaisena kuin se on ilmaistu viisumisäännöstön johdanto-osan 29 perustelukappaleessa, ajankohtana, jolloin perusoikeuskirja ei vielä ollut sitova.

94. Samasta syystä perusoikeuskirjan soveltaminen kantajien tilanteeseen ei myöskään riipu siitä, harjoittaako Belgian valtio heihin nähden tiettyä valtaa ja/tai valvontaa, mikä poikkeaa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, jonka 1 artiklassa määrätään, että ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina olevat valtiot takaavat sen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet ”jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle”. [29]

95. Belgian hallituksen väitteiden – joihin jotkin jäsenvaltiot yhtyivät istunnossa – mukaan myös perusoikeuskirjan järjestelmässä voidaan soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan kaltaista määräystä ainakin niiden perusoikeuskirjassa tarkoitettujen oikeuksien osalta, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia. Belgian hallitus muistuttaa, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä tätä artiklaa koskevien selitysten [30] kanssa, mukaan on niin, että kun perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia, niillä on sama merkitys ja ulottuvuus, sallitut rajoitukset mukaan luettuina, kuin ihmisoikeussopimuksessa määrätyillä oikeuksilla. Belgian hallituksen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklaan sisältyvä periaate kuuluu näihin rajoituksiin ja rajaa siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa vastaavan perusoikeuskirjan 4 artiklan soveltamisalaa. Tästä seuraa, että koska kantajat eivät kuulu Belgian valtion lainkäyttövaltaan, tätä määräystä ei sovelleta heidän tilanteeseensa.

96. Belgian hallituksen ehdottamaa tulkintaa ei voida noudattaa useista syistä.

97. Ensinnäkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artikla sisältää lainkäyttövaltaa koskevan lausekkeen, jonka perusteella Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina olevat valtiot voidaan saattaa vastuuseen mahdollisista ihmisoikeussopimuksen määräysten rikkomisista. Perusoikeuskirjassa tällaista lauseketta ei ole. Kuten edellä korostin, ainoa jäsenvaltioiden toimiin liittyvä perusoikeuskirjan soveltamista koskeva edellytys sisältyy sen 51 artiklan 1 kohtaan. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen sovellettavuus määräytyy kyseisen lausekkeen perusteella, se ei kuitenkaan koske sen määräysten merkitystä ja ulottuvuutta, joihin viitataan perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa.

29 — Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan tulkinnasta ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 12.12.2001, Bankovic ym. v. Belgia ym. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, 61 ja 67 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.3.2010, Medvedyev ym. v. Ranska ja Espanja (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, 63 ja 64 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.2011, Al-Skeini ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2012 (16.11.2016 oikaistu versio), Hirsi Jamaa ym. v. Italia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, 72 kohta).

30 — Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17). SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaisesti selitykset on otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkitsemiseksi. Ks. myös tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98. Toiseksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaa koskevissa selityksissä tehtyä viittausta siinä tarkoitettujen oikeuksien rajoituksiin on tulkittava siten, että unionin oikeudessa ei voida soveltaa niihin perusoikeuskirjan oikeuksiin, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksia, sellaisia rajoituksia, joita ei ole sallittu sen järjestelmässä.[31] Toisin sanoen tässä määräyksessä vahvistetaan sääntö, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeus on ensisijainen, kun sillä taataan perusoikeuksien korkeammantasoinen suoja.

99. Kolmanneksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan lopussa täsmennetään, että perusoikeuskirjan oikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavien oikeuksien merkityksen ja ulottuvuuden vastaavuus ”ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa”. Tästä seuraa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksella taattu suojan taso on vain vähimmäistaso, jota unionissa ei voida alittaa, ja unioni voi sen sijaan laajentaa perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, ulottuvuutta.[32] Belgian hallitus väittää kuitenkin lähinnä, että unioni *on velvollinen* soveltamaan näihin oikeuksiin samoja rajoituksia kuin ne, jotka on sallittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä sillä taattuihin oikeuksiin. Tällainen tulkinta veisi selvästi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdalta kaiken tehokkaan vaikutuksen.

100. Neljänneksi perusoikeuskirjan 4 artiklan sanamuodosta ei voida johtaa rajoitusta, joka koskisi siinä tarkoitettujen henkilöiden alueellista tai oikeudellista tilannetta, sillä artikla on muotoiltu yleisesti.

101. Belgian hallituksen ehdottamassa tulkinnassa toisiinsa on sekoitettu yhtäältä kysymys perusoikeuskirjan *sovellettavuudesta* perusteena arvioitaessa jäsenvaltion viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti toteuttamien toimien laillisuutta ja toisaalta kysymys tälle jäsenvaltiolle perusoikeuskirjan määräysten mukaisesti kuuluvien *velvollisuuksien sisällöstä* ja *laajuudesta* sen käsitellessä viisumihakemusta tämän säännöksen näkökulmasta.[33]

102. Tarkastelen tässä vaiheessa ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toista osaa, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kehottaa unionin tuomioistuinta täsmentämään, tarkoitetaanko viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvällä ilmaisulla ”kansainväliset velvoitteet” niitä velvoitteita, jotka kuuluvat jäsenvaltioille Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Geneven yleissopimuksen 33 artiklan mukaisesti.

103. Unionin tuomioistuimen ei nähdäkseni ole pääasian ratkaisun kannalta tarpeen lausua tästä seikasta. Kyseiselle ilmaisulle annettavasta merkityksestä ja ulottuvuudesta riippumatta on riidatonta, että Euroopan ihmisoikeussopimus ja Geneven yleissopimus ovat sekä unionin maahantulo-, oleskelu- ja turvapaikkaoikeuden tulkintaperusteita että perusteita arvioitaessa jäsenvaltioiden toimien laillisuutta tämän unionin oikeuden soveltamisessa.

31 — Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaa koskevissa selityksissä täsmennetään, että ”lainsäätäjän on näitä oikeuksia rajoittaessaan noudatettava samoja vaatimuksia, joista määrätään Euroopan ihmissoikeussopimuksen yksityiskohtaisissa rajoituksia koskevissa määräyksissä – –”.

32 — Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaa koskevissa selityksissä täsmennetään tästä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuihin oikeuksiin sallittuja rajoituksia ”voidaan soveltaa tähän kohtaan kuuluviin oikeuksiin, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen”.

33 — Tätä kysymystä käsitellään toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä.

104. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee kuitenkin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen että Geneven yleissopimuksen sovellettavuutta kantajien tilanteessa, sillä he eivät täytä alueperustetta, jonka täyttyminen on edellytyksenä näiden yleissopimusten soveltamiselle.[34] Belgian hallitus ja komissio väittävät kirjallisissa huomautuksissaan, ettei näitä kahta yleissopimusta voida soveltaa.

105. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan tarkastelusta esitettyjen toteamusten perusteella päättelen, ettei unionin tuomioistuimen ole tarpeen lausua myöskään tästä seikasta.

106. Edellä esitetystä seuraa nimittäin, että Belgian viranomaisten oli riidanalaisia päätöksiä tehdessään noudatettava perusoikeuskirjan määräyksiä, erityisesti sen 4 ja 18 artiklaa, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa.

107. Kun otetaan huomioon, että perusoikeuskirjan 4 ja 18 artiklassa taataan vähintään samantasoinen suoja kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa ja Geneven yleissopimuksen 33 artiklassa, ei ole tarpeen tutkia, sovelletaanko mainittuja yleissopimuksia kantajien tilanteeseen.

108. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Conseil du contentieux des étrangersin esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että kyseiseen säännökseen sisältyvällä ilmaisulla ”kansainväliset velvoitteet” ei tarkoiteta perusoikeuskirjaa mutta että jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjaa, kun ne tutkivat mainitun säännöksen perusteella viisumihakemusta, jota perustellaan humanitaarisin syin, ja kun ne tekevät päätöksen tällaisesta hakemuksesta.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

109. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka myöntää, että jäsenvaltiolla, jolta pyydetään humanitaarisiin syihin perustuvaa viisumia viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti, on harkintavaltaa sen arvioidessa kunkin asian olosuhteita tapauskohtaisesti, on epävarma siitä, onko niin, että jäsenvaltio olisi velvollinen myöntämään kyseisen viisumin tilanteessa, jossa on olemassa todellinen vaara perusoikeuskirjan 4 ja/tai 18 artiklan rikkomisesta. Se pohtii myös, vaikuttavatko viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamista pyytävän henkilön ja hakemusta käsittelevän jäsenvaltion väliset siteet (esim. perhesiteet, vastaanottoperheet, takaajat ja tukijat jne.) tähän kysymykseen annettavaan vastaukseen.

110. Jäljempänä esitetyistä syistä katson, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi riippumatta siitä, onko henkilön ja jäsenvaltion välillä siteitä.

111. Viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan alueellisesti rajoitettu viisumi myönnetään poikkeuksellisesti silloin, kun jäsenvaltio, jota asia koskee, katsoo, että humanitaarisista syistä on tarpeen poiketa periaatteesta, jonka mukaan Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a ja c–e alakohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten on täytyttävä.[35]

34 — Conseil du contentieux des étrangers huomauttaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklassa tarkoitettu lainkäyttövallan käsite on pääasiallisesti alueellinen, sillä ihmisoikeussopimuksen alueellinen soveltamisala rajoittuu poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta sopimuspuolina olevien valtioiden alueeseen (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 12.12.2001, Bankovic ym. v. Belgia ym., CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, 61 ja 67 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.3.2010, Medvedyev ym. v. Ranska ja Espanja, CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, 63 ja 64 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.2011, Al-Skeini ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, CE:ECHR:2011:0707JUD005572107 ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2012 (16.11.2016 oikaistu versio), Hirsi Jamaa ym. v. Italia, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, 72 kohta). Aluetta koskevaa edellytystä sovelletaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan myös Geneven yleissopimuksen 33 artiklaan.

35 — On loogista, ettei viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa viitata Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselta edellytetään voimassa olevaa viisumia.

112. Kuten edellä totesin, Belgian hallitus väittää, että mainitussa säännöksessä sallitaan lähtökohtaisesti poikkeaminen ainoastaan viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii ja vi alakohdassa tarkoitetuista epäämisperusteista muttei saman artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista perusteista. Se päättelee tästä, ettei viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sallita alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämistä niille kansalaisille, joilla ei ole aikomusta poistua Belgian alueelta ennen haettavan viisumin voimassaolon päättymistä.

113. Tätä päätelmää ei voida mielestäni hyväksyä.

114. Kuten Belgian hallitus myöntää, viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa, että kyseistä säännöstä sovelletaan ”rajoittamatta” sen 25 artiklan 1 kohdan soveltamista. Näin ollen viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittu viisumin epäämisperuste ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohtaa.

115. Tämä on loogista. Viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan b alakohta koskee tapauksia, joissa viisumi evätään, kun on ”perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta, hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta tai hänen aikomustaan poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä”. Ei kuitenkaan ole tarpeen nimenomaisesti todeta, että viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sallitaan poikkeukset viisumin epäämisestä tilanteessa, jossa on ”perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta”, sillä mainitussa artiklassa jäsenvaltion sallitaan jo nimenomaisesti myöntää alueellisesti rajoitettu viisumi, vaikka hakijalla ei ole voimassaolevaa matkustusasiakirjaa, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen (Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu edellytys). Kun jäsenvaltio voi samalla tavoin soveltaa viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa silloinkin, kun kyseinen kolmannen maan kansalainen ei näytä toteen suunnitellun oleskelun tarkoitusta ja edellytyksiä (ks. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan edellytys ja 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan epäämisperuste) tai kun hänen katsotaan voivan vaarantaa yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus (ks. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan edellytys ja 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdan epäämisperuste), mielestäni ei ole perustetta sille, että kyseisessä artiklassa olisi välttämättä pitänyt todeta, että mainittu poikkeus kattaa myös ne tilanteet, joissa on ”perustellut syyt epäillä” hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta tai hänen aikomustaan poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä. Tässä sovelletaan siis periaatetta, jonka mukaan ”se, joka kykenee tekemään enemmän, voi tehdä myös vähemmän”.

116. Samaa logiikkaa noudattaen on myös huomautettava, että viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi soveltaa säännöstön 25 artiklan 1 kohtaa huolimatta sen 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdassa vahvistetusta epäämisperusteesta eli huolimatta siitä, että kyseinen henkilö on jo oleskellut jäsenvaltioiden alueella 90 päivää 180 päivän jakson aikana. Jos jäsenvaltiot voivat soveltaa viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohtaa sellaisessa esimerkkitapauksessa, jossa henkilö on jo oleskellut alueella 90 päivää 180 päivän jakson aikana, niiden on sitäkin suuremmalla syyllä voitava myöntää alueellisesti rajoitettu viisumi kolmannen maan kansalaiselle, jonka aikomusta poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä on perustellut syyt epäillä.

117. Kuten edellä korostin, tällä ei ole vaikutusta myönnetyn viisumin tyyppiin, joka on viisumisäännöstön mukaisesti edelleen lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävä viisumi.[36] Tämä viisumi ei ilman muuta merkitse maahantulo-oikeutta, kuten viisumisäännöstön 30 artiklassa todetaan.

36 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 49–51 kohta.

118. Tämän lisäksi komissio itsekin toteaa viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditussa käsikirjassaan,[37] että viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohta muodostaa oikeusperustan, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat saman 180 päivän jakson aikana myöntää 90 päivän alueellisesti rajoitetun viisumin yhtenäisen viisumin myöntämisen jälkeen ja siten joustaa viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen epäämisperusteiden ankarasta noudattamisesta.

119. Näin ollen viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat siis siinä tarkkaan määriteltyjen edellytysten mukaisesti päättää jättää humanitaarisista syistä huomiotta kaikki säännöstön 32 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa luetellut epäämisperusteet. Unionin lainsäätäjän aikomus, sellaisena kuin se ilmenee näistä säännöksistä, on selvä. Viisumisäännöstön 32 artiklaan sisältyvä ilmaisu ”rajoittamatta 25 artiklan 1 kohdan soveltamista” voi tarkoittaa vain yhtä asiaa: sillä annetaan lupa soveltaa viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja siis myöntää alueellisesti rajoitettu viisumi *ottamatta huomioon* säännöstön 32 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa lueteltuja epäämisperusteita.

120. Tämän täsmennyksen jälkeen on pohdittava, onko viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että se ainoastaan antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää huomiotta viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa luetellut epäämisperusteet, vai siten, että siinä voidaan tietyissä olosuhteissa jopa velvoittaa jäsenvaltiot toimimaan näin ja siten myöntämään humanitaarisiin syihin perustuva alueellisesti rajoitettu viisumi.

121. Jäljempänä esittämistäni syistä katson, että unionin oikeus on esteenä viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkitsemiselle siten, että siinä ainoastaan annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää tällaisia viisumeita. Perustan näkemykseni viisumisäännöstön säännösten sanamuodon ja niiden rakenteen lisäksi siihen, että jäsenvaltioiden on harkintavaltaa käyttäessään kunnioitettava perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia kyseisiä säännöksiä soveltaessaan.

122. Viisumisäännöstön 23 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että siinä säädetään tyhjentävästi niiden toimien tyypeistä, joita on toteutettava, kun jäsenvaltiolle esitetään viisumihakemus. Pääasiassa on joko tehtävä päätös alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisestä säännöstön 25 artiklan mukaisesti tai evättävä se säännöstön 32 artiklan mukaisesti.

123. Samalla tavoin kuin viisumin epäävät päätökset on tehtävä viisumisäännöstön 32 artiklassa säädetyissä puitteissa,[38] päätökset alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisestä on tehtävä säännöstön 25 artiklan 1 kohdassa säädetyissä puitteissa.

124. Tästä seuraa myös edellä korostamani viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan ja 32 artiklan 1 kohdan välisen yhteyden perusteella, että jäsenvaltio, jolta kolmannen maan kansalainen hakee alueellisesti rajoitettua viisumia humanitaarisista syistä, ei voi vapautua velvoitteestaan tutkia ne perusteet, joiden vuoksi viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa luetellut epäämisperusteet voi olla tarpeen jättää huomiotta.

125. Tätä tulkintaa tukee viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan sanamuoto, sillä siinä täsmennetään, että alueellisesti rajoitettu viisumi ”myönnetään”, kun säännöksen edellytykset täyttyvät. Tällaisessa tilanteessa indikatiivin preesensissä oleva verbimuoto, jota on käytetty myös muissa viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan kielitoisinnoissa,[39] velvoittaa jäsenvaltion myöntämään haetun alueellisesti rajoitetun viisumin.

37 — Mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 26, 9.1.2 kohta, s. 80.

38 — Ks. tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 37 kohta).

39 — Ks. erityisesti artiklan saksankielinen (”wird – – erteilt”), espanjankielinen (”se expedirá”), italiankielinen (”sono rilasciati”), ranskankielinen (”est délivré”), englanninkielinen (”shall be issued”), portugalinkielinen (”é emitido”) ja ruotsinkielinen (”ska – – utfärdas”) versio.

126. Päättelyn tässä vaiheessa on siis nähdäkseni ilmeistä, että viisumisäännöstössä jäsenvaltio velvoitetaan vähintään tutkimaan ne humanitaariset syyt, joihin kolmannen maan kansalainen vetoaa perusteena sille, että viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut epäämisperusteet jätetään huomiotta ja häneen sovelletaan säännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa.

127. Jos jäsenvaltio katsoo syiden tutkimisen jälkeen niiden olevan perusteltuja, viisumisäännöstössä *edellytetään*, että jäsenvaltio myöntää kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle alueellisesti rajoitetun viisumin.

128. Ei toki voida kieltää, että viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodon näkökulmasta jäsenvaltiolla, jolta viisumia on haettu, on harkintavaltaa sen tarkastellessa humanitaarisia syitä, joiden vuoksi säännöstön 32 artiklan 1 kohdassa luetellut epäämisperusteet voidaan jättää huomiotta ja alueellisesti rajoitettu viisumi on siten myönnettävä.

129. Kuten jo edellä totesin,[40] tämän viisumisäännöstön soveltamiseen liittyvän harkintavallan käytössä on kuitenkin välttämättä noudatettava unionin oikeutta.

130. Yhtäältä humanitaaristen syiden käsitteen merkitystä ja ulottuvuutta ei nähdäkseni voida jättää täysin jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Vaikka käsitettä ei määritellä viisumisäännöstössä, kyseessä on unionin oikeuden käsite, koska säännöstön 25 artiklan 1 kohdassa ei viitata jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen. Se, että viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti myönnetty viisumi on lähtökohtaisesti voimassa ainoastaan sen myöntäneen jäsenvaltion alueella,[41] ei myöskään tarkoita sitä, että humanitaaristen syiden pitäisi olla puhtaasti kyseisen jäsenvaltion itse määrittämiä. Humanitaaristen syiden käsite on toki hyvin laaja, eikä sitä nähdäkseni voida rajata koskemaan tilanteita, joissa kyseinen kolmannen maan kansalainen tai hänen läheisensä tarvitsee lääkinnällistä tai terveydellistä apua, jollaisiin viitataan pääasiassa tehdyissä riidanalaisissa päätöksissä ja jollaisiin Belgian hallitus vetosi unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa. Viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan sanamuoto ei tue tällaista tulkintaa, ja olisi äärimmäisen ahdasmielistä rajata humanitaariset syyt koskemaan ainoastaan heikosta terveydentilasta tai sairaudesta kärsiviä henkilöitä. En pyri määrittelemään humanitaarisia syitä tässä ratkaisuehdotuksessa, mutta katson, että tässä vaiheessa on joka tapauksessa täysin selvää, että kantajien Belgian viranomaisille esittämät syyt, joiden vuoksi heidän oli paettava Syyrian ja erityisesti Aleppon kaupungin aseellista konfliktia ja mielivaltaista väkivaltaa sekä väitettyä kidutusta ja vainoa, joka johtui heidän kuulumisestaan uskonnolliseen vähemmistöön, kuuluvat humanitaaristen syiden soveltamisalaan myös viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Muussa tapauksessa kyseisellä käsitteellä ei olisi mitään merkitystä. Jos Belgian hallituksen minimalistinen näkemys hyväksyttäisiin, se johtaisi lisäksi paradoksaalisesti siihen, että mitä räikeämpiä humanitaariset syyt olisivat, sitä varmemmin ne jäisivät viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

131. Toisaalta, kuten täsmensin edellä, kun jäsenvaltio päättää alueellisesti rajoitetun viisumin epäämisestä siksi, ettei hakijan esittämien humanitaaristen syiden perusteella ollut tarpeen jättää huomiotta viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa lueteltuja epäämisperusteita, kyseinen jäsenvaltio epäilemättä soveltaa unionin oikeutta. Jäsenvaltion, jolta viisumia on haettu, on harkintavaltansa käytössä siis noudatettava perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia.

40 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82 ja 83 kohta.

41 — Muistutan, että viisumisäännöstön 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti kyseinen viisumi voi poikkeuksellisesti olla voimassa myös useamman kuin yhden jäsenvaltion alueella.

132. Toisin sanoen harkintavaltansa rajoja noudattaakseen jäsenvaltion, jolta viisumia on haettu, on tultava siihen päätelmään, että kun se kieltäytyy soveltamasta viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa kyseisen kolmannen maan kansalaisen esittämistä humanitaarisista syistä riippumatta, se ei loukkaa perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia. Jos jäsenvaltio tulee vastakkaiseen päätelmään, sen on jätettävä huomiotta viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa luetellut epäämisperusteet ja myönnettävä alueellisesti rajoitettu viisumi säännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

133. Perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kunnioittaminen ei lähtökohtaisesti aiheuta ongelmia, kun jäsenvaltio päättää käynnistää viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn menettelyn kyseessä olevaan tilanteeseen liittyvien humanitaaristen syiden johdosta.

134. Tilanne voi olla toinen, jos jäsenvaltio kieltäytyy myöntämästä viisumia ja soveltaa yhtä tai useampaa viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa lueteltua epäämisperustetta.

135. Tällaisessa tilanteessa on päätettävä, jättääkö jäsenvaltio noudattamatta sille perusoikeuskirjasta johtuvia velvoitteitaan, jos se ei ota huomioon tai kieltäytyy ottamasta huomioon tiettyyn tilanteeseen liittyviä humanitaarisia syitä tai kieltäytyy myöntämästä alueellisesti rajoitettua viisumia.

136. On korostettava, ettei tämä edellytys vie jäsenvaltiolta kaikkea harkintavaltaa. Mielestäni perusoikeuskirjassa taattua oikeutta ei siis loukata, jos hylätään pyyntö osallistua kuolleen läheisen hautajaisiin jäsenvaltion alueella, vaikka se olisikin hakijan kannalta erittäin ikävää.

137. Tilanne on nähdäkseni toinen, jos kyseessä olevien olosuhteiden ja humanitaaristen syiden näkökulmasta viisumin epääminen altistaa hakijan todelliselle vaaralle siitä, että loukataan hänelle perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia, erityisesti hänen ehdottomia oikeuksiaan, joita ovat oikeus ihmisarvoon (perusoikeuskirjan 1 artikla), oikeus elämään (perusoikeuskirjan 2 artikla) ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (perusoikeuskirjan 3 artikla) sekä kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (perusoikeuskirjan 4 artikla),[42] ja ennen kaikkea jos vaarana on, että oikeuksien loukkaamisen kohteena ovat erityisen haavoittuvat henkilöt, kuten pienet lapset, joiden etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa viranomaisten toimissa perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Muistutan tästä, että 21.12.2011 annetussa tuomiossa N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 94–98 kohta), joka koski turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä, unionin tuomioistuin totesi jo, että unionin johdetussa oikeudessa jäsenvaltiolle vahvistettu pelkkä mahdollisuus voi muuttua jäsenvaltion velvollisuudeksi taata perusoikeuskirjan 4 artiklan noudattaminen.

138. Jos siis tutkitaan ainoastaan perusoikeuskirjan 4 artiklaa, johon viitataan nimenomaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisessa kysymyksessä, on muistutettava, kuten tein edellä, että siihen sisältyvä oikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa turvattua oikeutta, ja kyseisten artiklojen sanamuoto on samanlainen.[43] Näissä kahdessa määräyksessä vahvistetaan yksi unionin ja sen jäsenvaltioiden perusarvoista, ja siitä syystä ne sisältävät kaikissa olosuhteissa kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun ehdottoman

42 — Unionin tuomioistuin on muistuttanut perusoikeuskirjan 4 artiklan, joka liittyy läheisesti ihmisarvon kunnioittamiseen, ehdottomasta luonteesta. Ks. tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 85 kohta) ja tuomio 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, 56 kohta).

43 — Ks. vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17) ja tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 86 kohta).

kiellon.[44] Tästä seuraa, että perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua kieltoa sovelletaan myös kaikkein vaikeimmissa tilanteissa, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa[45] ja yhä useampien maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden saapuessa jäsenvaltioiden alueelle näinä talouskriisin vaikeina aikoina.[46]

139. Analogisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta annetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa perusoikeuskirjan 4 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille niiden soveltaessa unionin oikeutta paitsi henkilöitä koskeva pidättymisvelvollisuus, eli siinä kielletään kidutus sekä epäinhimillinen tai halventava kohtelu, myös *toimintavelvollisuus*, eli ne velvoitetaan toteuttamaan asiaankuuluvat toimenpiteet estääkseen sen, että kyseiset henkilöt joutuvat kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun uhreiksi erityisesti, jos he ovat haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, myös silloin, kun kohtelusta ovat vastuussa yksityishenkilöt.[47] Jäsenvaltio voi siis joutua vastuuseen, kun sen omat viranomaiset eivät ole toteuttaneet kohtuullisia toimenpiteitä estääkseen sen, että kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua koskeva vaara, josta he tiesivät tai heidän olisi pitänyt tietää, konkretisoituu.[48] Unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 94, 106 ja 113 kohta) ja tuomiossa 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 90 ja 94 kohta), että perusoikeuskirjan 4 artiklassa asetetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tavoin jäsenvaltioille tietyissä olosuhteissa toimintavelvollisuus.

140. Tarkasteltaessa sitä, onko valtio jättänyt noudattamatta toimintavelvollisuuttaan, jonka mukaan sen on toteuttava kohtuullisia toimenpiteitä välttääkseen asettamasta henkilöä perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletyn kohtelun tosiasialliseen vaaraan, on mielestäni analogisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta annetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa selvitettävä, mihin seurauksiin tämän toimimatta jättämisen tai toimimisesta kieltäytymisen voidaan ennakoida johtavan kyseisen henkilön kannalta.[49] Tässä yhteydessä ja kun otetaan huomioon pääasiassa pyydetyt toimet, on tärkeää ottaa huomioon kyseisen henkilön lähtömaan ja/tai sen maan yleinen tilanne, johon henkilö joutuisi jäämään, sekä hakijan henkilökohtaiset olosuhteet.[50] Kun tilanteet ja olosuhteet on välttämättä tutkittava perusoikeuskirjan 4 artiklan näkökulmasta, jotta voidaan selvittää, onko jäsenvaltio jättänyt tietyssä yksittäistapauksessa noudattamatta toimintavelvollisuuttaan, joka sille kuuluu mainitussa artiklassa vahvistetun kiellon johdosta, tarpeen ei sen sijaan ole todeta tai osoittaa kyseisten kolmansien maiden tai niissä toimivien ryhmien tai muiden tahojen vastuuta yleisen kansainvälisen oikeuden perusteella tai muulla perusteella.[51]

44 — Tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 87 kohta).

45 — Ks. tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 87 kohta) ja analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 195 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Ks. analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2012 (16.11.2016 oikaistu versio), Hirsi Jamaa ym. v. Italia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, 122 kohta).

47 — Ks. erityisesti analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.3.2000, Mahmut Kaya v. Turkki (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, 115 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 198 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.4.2013, Savriddin Dzhurayev v. Venäjä (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, 179 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2016, Nasr ja Ghali v. Italia (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, 283 kohta).

48 — Ks. erityisesti analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.3.2000, Mahmut Kaya v. Turkki (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, 115 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 198 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2016, Nasr ja Ghali v. Italia (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, 283 kohta).

49 — Ks. erityisesti vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 213 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2016, Nasr ja Ghali v. Italia (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, 289 kohta).

50 — Ks. erityisesti vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 213 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2016, Nasr ja Ghali v. Italia (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, 289 kohta).

51 — Ks. vastaavasti analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 212 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

141. Kun unionin tuomioistuin valvoo, asettaako jäsenvaltio henkilön alttiiksi perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletylle kohtelulle, kun se jättää toteuttamatta tai kieltäytyy toteuttamasta kohtuullisia toimenpiteitä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, sen on mielestäni tukeuduttava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamiin tietoihin ja viitattava ensisijaisesti tosiseikkoihin, joista jäsenvaltio oli tai joista sen täytyi olla tietoinen ajankohtana, jolloin se päätti soveltaa viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa säädettyjä epäämisperusteita, ja lisätiedoilla voidaan tarvittaessa selvittää, onko jäsenvaltio selvittänyt hakijan pelon perusteltavuuden asianmukaisesti. [52]

142. SEUT 267 artikla perustuu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen väliseen toimivallan jakoon, jonka mukaan ensiksi mainitun on myös todennettava ne tiedot, jotka Belgian valtiolla oli hallussaan tai joista sen olisi pitänyt olla tietoinen riidanalaisia päätöksiä tehtäessä. Tässä yhteydessä ja tutkiakseen hakijan lähtömaan tai sen maan yleistä tilannetta, johon hän joutuisi jäämään, ja arvioidakseen hänelle tosiasiassa aiheutuvaa vaaraa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on nähdäkseni otettava huomioon tiedot, jotka ovat peräisin luotettavista ja puolueettomista lähteistä, kuten unionin toimielimiltä, Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä ja järjestöiltä tai valtiollisista lähteistä sekä vakavasti otettavilta valtioista riippumattomilta järjestöiltä (NGO), ja ennen kaikkea riippumattomien kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen, kuten Amnesty Internationalin tai Human Rights Watchin, tuoreista raporteista saatavat tiedot. [53] Näiden raporttien luotettavuuden arvioinnissa merkityksellisiä perusteita ovat niiden laatijoiden arvovaltaisuus ja maine, taustalla olevan tutkimuksen luotettavuus, päätelmien johdonmukaisuus ja se, ovatko muut lähteet vahvistaneet raporttien tiedot. [54]

143. Nähdäkseni on kuitenkin otettava huomioon useat hankaluudet, joita hallitukset ja NGO:t kohtaavat hankkiessaan tietoja vaarallisissa ja epävakaissa olosuhteissa. Konfliktialueiden tilannetta ei aina ole mahdollista tarkastella läheltä. Tällaisissa tapauksissa voi olla välttämätöntä tukeutua tietoihin, jotka ovat peräisin lähteistä, joilla on välitöntä tietoa tilanteesta, [55] kuten lehdistön edustajilta.

144. Tarkoituksenani ei ole korvata ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta sille kuuluvassa tehtävässä tutkia yksityiskohtaisemmin nämä tiedot edellä mainittujen luotettavien ja puolueettomien lähteiden perusteella, mutta mielestäni on tärkeää – kun otetaan huomioon tiettyjen tosiseikkojen tunnettuus ja ne useat saatavilla olevat lähteet, joilla on tietoa Syyrian ja sen kansalaisten sekä naapurimaiden tilanteesta, ja jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen ja nopea vastaus ja unionin tuomioistuimelle ohjeistusta annettavan tuomion perustaksi – esittää pääpiirteittäin ne tiedot, jotka Belgian valtiolla oli hallussaan tai joista sen olisi pitänyt tietää riidanalaisia päätöksiä tehtäessä. [56]

52 — Ks. vastaavasti analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2012, El-Masri v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, 214 kohta).

53 — Ks. erityisesti analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.2.2008, Saadi v. Italia (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, 131 ja 143 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.7.2008, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 227 ja 255 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2012 (16.11.2016 oikaistu versio), Hirsi Jamaa ym. v. Italia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, 116 ja 118 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.8.2016, J.K. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, 90 kohta). Ks. myös vastaavasti toisesta asiayhteydestä tuomio 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 — Ks. analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.7.2014, Georgia v. Venäjä (I), (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, 138 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.8.2016, J.K. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, 88 ja 90 kohta).

55 — Ks. analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.8.2016 J.K. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, 89 kohta).

56 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi 21.1.2011 antamassaan tuomiossa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 366 kohta) Belgian kuningaskunnan laiminlyöneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa tarkoitettua toimintavelvollisuutta todettuaan, että kyseessä olleen toimenpiteen toteuttamishetkellä ”tosiseikat olivat laajalti tiedossa, ja ne oli helppo todentaa useista lähteistä”.

145. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ensinnäkin, ettei Belgian valtio kiistänyt kantajien esittämää kuvausta Syyriassa riehuvasta mielivaltaisesta väkivallasta, julmuuksista ja kyseisessä maassa ja etenkin heidän kotikaupungissaan Aleppossa tehdyistä vakavista ihmisoikeusloukkauksista. Belgian toimivaltaisten viranomaisten täytyi olla tietoisia Syyrian hirvittävästä tai katastrofaalisesta tilanteesta – kuten sitä kuvattiin riidanalaisissa päätöksissä – etenkin, kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli jo korostanut sille esitettyjen huolestuttavien tietojen perusteella ennen riidanalaisten päätösten tekemistä, että Syyrian dramaattinen tilanne oli yleisessä tiedossa,[57] kuten kantajatkin olivat kertoneet tälle tuomioistuimelle.

146. Jos yleisessä tiedossa oleva humanitaarinen kriisi ja Syyrian siviiliväestön hirvittävä tilanne olisi vielä tarpeen näyttää toteen, sitä tukevat useat viralliset tiedot ja asiakirjat. Syyskuussa 2016 eli noin kuukausi ennen riidanalaisten päätösten tekemistä julkaistussa asiakirjassa[58] komissio itse totesi, että Syyrian konflikti oli ”käynnistänyt maailman suurimman humanitaarisen kriisin sitten toisen maailmansodan” ja että Syyrian humanitaarinen tilanne heikkeni jatkuvasti taistelujen ja väkivaltaisuuksien kiihtyessä alueella, jolla rikotaan yleisesti kansainvälisen oikeuden sääntöjä ja syyllistytään vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Komissio kiinnitti huomiota myös Syyrian väestön erityiseen haavoittuvuuteen, sillä siviilit olivat laajasti yleistyneiden väkivaltaisten tekojen ensimmäisiä uhreja, olipa kyse sitten ”raiskauksista ja muusta seksuaalisesta väkivallasta, tahdonvastaisista katoamisista, pakkosiirroista, lapsisotilaiden värväämisestä, laittomista teloituksista tai siviiliväestöön kohdistetuista pommi-iskuista”. Komissio totesi lisäksi Alepposta, että pommitukset ja taistelut olivat aiheuttaneet lukemattomia siviiliuhreja ja yli kaksi miljoonaa ihmistä eli ilman vettä ja sähköä peläten joutuvansa saarretuiksi ja jatkuvien ilmaiskujen kohteeksi.

147. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto totesi joitakin viikkoja myöhemmin ”olevansa erittäin huolestunut siitä, että Aleppon kaupungin katastrofaalinen humanitaarinen tilanne huononee edelleen”,[59] järkyttynyt ”väkivaltaisuuksien laajenemisesta kauhistuttaviin mittasuhteisiin ja kymmenien tuhansien lasten menehtymisestä” ja ”pitävänsä erittäin valitettavana sitä, että Syyrian kauhistuttava humanitaarinen kriisi kärjistyy jatkuvasti ja humanitaarista hätäapua, kuten sairaanhoitoa, tarvitsevien henkilöiden määrä kasvaa koko ajan”.[60] Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto korosti myös tarvetta ”lopettaa siviileihin ja siviilikohteisiin kohdistetut hyökkäykset, erityisesti hyökkäykset kouluihin ja sairaaloihin, – – silmittömät pommitukset, autopommi- ja itsemurhapommi-iskut, – – siviilien näännyttäminen nälkään taistelukeinona, mukaan luettuna asuinalueiden saartaminen, ja yleinen turvautuminen kidutukseen, epäinhimilliseen kohteluun, mielivaltaisiin teloittamisiin, – – sieppauksiin, seksuaaliseen väkivaltaan – – sekä lapsiin kohdistuvaan väkivaltaan ja julmuuksiin”.[61]

148. Kun Belgian valtio teki riidanalaiset päätökset, Belgian viranomaiset olivat siis tietoisia edellä kuvatusta Syyrian siviilien äärimmäisen haavoittuvasta tilanteesta, minkä lisäksi niiden täytyi kohtuudella olla tietoisia kantajien henkilökohtaisesta tilanteesta, kuten käy ilmi pääasian asiakirja-aineistosta. On nimittäin kiistatonta, että a) kaikki viisi kantajaa asuivat saarretussa Aleppon kaupungissa[62] ja heistä kolme on pieniä lapsia, joista vanhin on vasta kymmenen vuoden ikäinen, b) he ovat kristittyjä ja lapset on kastettu ortodoksisen uskon mukaisesti, joten he kuuluvat henkilöryhmään, josta on merkittäviä perusteita uskoa, että Syyrian eri aseistetut ryhmät ovat ottaneet

57 — Ks. Conseil du contentieux des étrangersin tuomio nro 175973, 7.10.2016, X/III c. l’État belge, s. 8. Ks. myös Conseil du contentieux des étrangersin tuomio nro 176363, 14.10.2016, X/I c. l’État belge, s. 8.

58 — Ks. Euroopan komissio, Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO Factsheet, Syria crisis, september 2016, saatavilla internetsivustolla http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit

59 — Yhdistyneiden kansakuntien 19.12.2016 hyväksymä päätöslauselma 2328 (2016).

60 — Yhdistyneiden kansakuntien 21.12.2016 hyväksymä päätöslauselma 2332 (2016).

61 — Yhdistyneiden kansakuntien 21.12.2016 hyväksymä päätöslauselma 2332 (2016).

62 — Amnesty Internationalin Ranskan osaston 20.10.2016 julkaisemien tietojen mukaan Aleppoon tehtiin 19.9.–16.10.2016 vähintään 600 ilmaiskua, joissa satoja siviilejä kuoli ja tuhansia haavoittui ja kymmeniä elintärkeitä infrastruktuureja tuhoutui tai vahingoittui. Ks. tästä Amnesty International: https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre

sen kohteekseen ja jopa vainoavat ryhmään kuuluvia henkilöitä, ja[63] c) he ovat esittäneet viisumihakemuksensa tueksi asiakirjoja, joita ei ole kiistetty ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja jotka tukevat konkreettisesti sitä, että perhe on joutunut Aleppossa toimivien eri aseistettujen ryhmien väkivaltaisuuksien kohteeksi ja että aseistettu ryhmittymä on muun muassa siepannut perheen isän ja hakannut ja kiduttanut häntä ennen hänen vapauttamistaan lunnaita vastaan.

149. Näiden tietojen perusteella on selvää, että kantajat olivat Syyriassa vähintäänkin erittäin vakavassa ja tosiasiallisessa vaarassa joutua epäinhimillisen kohtelun uhreiksi, mikä kuuluu selvästi perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun kiellon soveltamisalaan.

150. Tämän lisäksi Belgian valtio tiesi tai sen olisi pitänyt tietää riidanalaisia päätöksiä tehtäessä, että oli ennakoitavissa, että päätökset jättäisivät kantajille vaihtoehdoiksi joko altistua edellä mainituille vaaroille, kärsimyksille ja epäinhimilliselle kohtelulle, mikä voisi johtaa jopa heidän kuolemaansa, tai altistua muulle vastaavalle kohtelulle yrittäessään päästä laittomasti jonkin jäsenvaltion alueelle jättääkseen siellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. On nimittäin vankkaa asiakirjanäyttöä siitä, että Syyrian kansalaiset, myös kansainvälistä suojelua hakevat, jotka epätoivoisessa tilanteessa päätyvät maksamaan[64] häikäilemättömille salakuljettajille hengenvaarallisesta merimatkasta kohti Euroopan unionia, joko menehtyvät matkalla hukkumalla tai muuten tai heidät pahoinpidellään, raiskataan ja/tai jätetään meren armoille kelvottomissa veneissä,[65] kunnes rannikkovartiosto tai NGO poimii heidät parhaassa tapauksessa etsintä- ja pelastusalukselleen.[66]

151. Mielestäni on täysin selvää, että tällainen kohtelu on kielletty perusoikeuskirjan 4 artiklassa.

152. Oli siis merkittäviä perusteita uskoa, että jos Belgian valtio kieltäytyisi myöntämästä alueellisesti rajoitettua viisumia, se kannustaisi kantajia suoraan, jos he eivät jäisi Syyriaan, altistamaan itsensä epätoivoisessa tilanteessa fyysiselle ja henkiselle kärsimykselle ja hengenvaaralle, jotta he voisivat käyttää vaatimaansa oikeutta kansainväliseen suojeluun.[67] Kun jäsenvaltio tällaisessa tilanteessa kykenee jättämään toteuttamatta toimivaltaansa kuuluvia toimenpiteitä, joilla vältetään asettamasta kansainvälistä suojelua hakevia kolmannen maan kansalaisia edellä kuvattuun vaaraan, se nähdäkseni rikkoo perusoikeuskirjan 4 artiklaa.

63 — Ks. eri lähteistä Rand, S., ”Syria: Church on Its Knees”, Open Doors Advocacy Report, May 2012 (saatavilla internetosoitteessa https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf); Eghdamian K., ”Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari”, *Oxford Monitor of Forced Migration*, No. 1, 2014, s. 38 sekä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasioiden päävaltuutetun (UNHCR) lausunto huhtikuussa 2016: http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted . United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) muistuttaa vuosikertomuksensa 2016 Syyriaa koskevassa kappaleessa, että se totesi joulukuussa 2015 Isisin aseistetun ryhmän syyllistyvän useiden uskonnollisten vähemmistöjen, myös Syyrian kristittyjen, kansanmurhaan: ks. http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf

64 — Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) vuonna 2016 tekemän tutkimuksen, johon haastateltiin yli 6 000 Eurooppaan saapunutta syyrialaista ja irakilaista pakolaista, mukaan Eurooppaan suuntautuvan merimatkan hinta oli noin 1 000–5 000 Yhdysvaltain dollaria henkeä kohti: ks. http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf

65 — Usein pelkissä kumiveneissä.

66 — Lääkärit ilman rajoja -kansalaisjärjestön mukaan vuonna 2016 lähes 5 000 miestä, naista ja lasta kuoli yrittäessään ylittää Välimerta, ja luku on vain arvio, sillä useita ruumiita ei löydetä koskaan. Lääkärit ilman rajoja -järjestöllä oli vuosina 2015 ja 2016 kolme etsintä- ja pelastusalusta, ja suurin osa pelastetuista oli tulossa Syyriasta: ks. http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee . UNHCR:n mukaan Kreikkaan ja Italiaan saapui meriteitse tammi–marraskuussa 2016 yli 350 000 henkilöä, joista suurin osa oli syyrialaisia. Sen arviot Välimerellä menehtyneistä ja kadonneista ovat lähes samat kuin Lääkärit ilman rajoja -järjestön arviot. Ks. asiakirjat, jotka ovat saatavilla internetsivustolla http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php . Välimeren tilanteesta ja tarpeesta kokonaisvaltaiselle EU:n lähestymistavalle muuttoliikkeeseen 12.4.2016 hyväksytyssä päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti totesi, että ”rikollisverkostot ja ihmissalakuljettajat käyttävät hyväkseen unioniin pyrkivien vainoa tai sotaa pakenevien ihmisten epätoivoa” ja ”että pakolaisille on vain rajoitetusti olemassa laillisia ja turvallisia reittejä päästä unioniin ja monet ottavat edelleen riskin ja käyttävät vaarallisia reittejä”: ks. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FI

67 — Maahanmuuttajien ihmisoikeuksiin keskittynyt Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoija korosti 8.5.2015 laatimassaan raportissa (asiak. A/HRC/29/36, 34 kohta), että laillisen maahanpääsyn epääminen Euroopan unioniin oli sellaisenaan ”olennainen ja perimmäinen syy” siihen, että humanitaarista kriisiä pakenevat ja kansainvälistä suojelua hakevat ihmiset turvautuvat salakuljettajiin: ks. http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_36_ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1

153. Pääasian olosuhteissa tätä arviointia ei nähdäkseni horjuta väite siitä, että kantajat olisivat voineet paeta Syyrian naapurivaltioon Libanoniin, jossa sijaitsee Belgian kuningaskunnan konsulaatti, jossa he olisivat voineet vedota viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan soveltamiseen.

154. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasioiden päävaltuutetun (UNHCR) mukaan yli miljoona syyrialaista on paennut Libanoniin ja rekisteröitynyt siellä pakolaisiksi Syyrian konfliktin käynnistyttyä.[68] Libanonin hallitus ilmoitti kuitenkin toukokuussa 2015 UNHCR:lle, että uusien syyrialaispakolaisten rekisteröinti oli keskeytettävä.[69] Tämä oli tilanne vielä sillä hetkellä, kun Belgian valtio teki riidanalaiset päätökset, kuten kantajat huomauttivat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Libanon ei ole Geneven yleissopimuksen sopimuspuoli,[70] ja vaarana oli, että uudet rekisteröimättömät pakolaiset, joilla ei ollut mahdollisuutta saada turvapaikanhakijan asemaa maassa, pidätettäisiin ja vangittaisiin laittoman oleskelun vuoksi,[71] kuten kantajat väittivät sekä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa että unionin tuomioistuimessa. Tämän ihmisryhmän, johon siis kantajat olisivat todennäköisesti kuuluneet, jos he olisivat tulleet Libanoniin maan lakien vastaisesti, tilanne on siten vielä epävarmempi kuin rekisteröidyillä pakolaisilla, jotka hekin asuvat usein alkeellisissa suojapaikoissa, kuten autotalleissa tai teltoissa, tässä maassa, jossa ei ole virallisia pakolaisleirejä,[72] ja joiden on erittäin vaikea hankkia ravintoa ja vettä, sairaanhoitoa tai koulutusta.[73] Kansainvälinen lehdistö ja useat NGO:t ilmoittivat lisäksi vuonna 2016 Syyrian pakolaisiin kohdistuvista toistuvista väkivallanteoista, jotka johtuivat tilanteen kärjistymisestä paikallisväestön kanssa etenkin maan köyhimmillä alueilla.[74] Tietyt ihmisoikeustarkkailijat korostivat vuonna 2016, että tilanne oli kaikissa pakolaisia vastaanottaneissa Syyrian naapurivaltioissa kärjistynyt niin kestämättömäksi, että useat syyrialaiset olivat henkensä uhalla palanneet Syyriaan, myös niille alueille, joilla taistelut olivat edelleen käynnissä.[75] Hallitustenväliset järjestöt ja NGO:t ovat raportoineet erityisesti kristittyjen, joihin kantajatkin kuuluvat, tilanteesta, että tätä uskonnollista vähemmistöä hyljeksitään ja uhkaillaan ja että he ovat joutuneet vakavan väkivallan kohteeksi sekä Libanonissa että muissa Syyrian naapurimaissa, kuten Jordaniassa, jopa pakolaisleireillä.[76]

155. Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat, joista Belgian valtio oli tai sen olisi pitänyt olla tietoinen riidanalaisia päätöksiä tehtäessä, se ei voinut vedota hypoteettiseen väitteeseen siitä, ettei sillä ollut velvollisuutta myöntää alueellisesti rajoitettua viisumia sillä perusteella, että kantajat olisivat voineet käyttää oikeuttaan hakea ja saada kansainvälistä suojelua Libanonissa. Nähdäkseni on selvää, etteivät Syyriasta toukokuun 2015 jälkeen paenneet syyrialaiset voineet tosiasiassa ja tehokkaasti

68 — Ks. https://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122

69 — Ks. UNHCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, s. 13. Näillä toimenpiteillä pyritään nimenomaisesti rajoittamaan Libanoniin saapuvien pakolaisten määrää: ks. http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/01/05/le-liban-regule-l-entree-des-refugies-syriens-en-leur-imposant-d-obtenir-un-visa_4549504_3218.html

70 — Muistutan täydellisyyden vuoksi, että vaikka kolmas maa olisi ratifioinut Geneven yleissopimuksen, se ei tarkoita, että olisi kumoamaton olettama siitä, että yleissopimusta noudatetaan ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan kansainvälistä suojelua ja turvapaikkaa hakevien henkilöiden tilanteessa: ks. tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 102–104 kohta).

71 — Ks. erityisesti Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon . Ks. myös Janmyr, M., ”Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon”, *Refugee Survey Quaterly*, No. 4, 2016, s. 58–78.

72 — Ks. Euroopan komissio, Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO Factsheet, Syria crisis, september 2016, saatavilla internetsivustolla http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit

73 — UNHCR:n tutkimuksen *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, s. 3 ja 35, mukaan 42 %perheistä asuu olosuhteissa, jotka eivät täytä inhimillisiä vähimmäisstandardeja, ja lähes puolet 6–14 vuotiaista lapsista ei käy koulua ja kärsii useista sairauksista ja infektioista. Ainoastaan 15 %Libanonissa olevista syyrialaislapsista saa riittävästi ruokaa Maailman terveysjärjestön standardeilla mitattuna.

74 — Ks. erityisesti http://observers.france24.com/fr/20160708-tensions-latentes-entre-libanais-syriens-camp-refugie-incendie ja http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/09/lebanon-plan-return-syrian-refugees.html . Ks. myös Balouziyeh, J. M. B., *Hope and Future. The Story of Syrian Refugees*, Time Books, 2016, s. 56 ja 57.

75 — Ks. Amnesty International, ”Cinq ans de crise, cinq millions de réfugiés syriens”, 30.3.2016, https://www/amnesty.org/fr/latest/news/2016/03

76 — Eghdamian, K., ”Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari”, *Oxford Monitor of Forced Migration*, No. 1, 2014, s. 38 ja Johnston, G., ”Syrian Christian refugees persecuted”, 3.4.2016, http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-perscuted

käyttää tällaista oikeutta Libanonissa. Vaikka oletettaisiin, että Belgian valtio olisi vedonnut kantajien mahdollisuuteen mennä Libanoniin, katson siis, että maan tilanteesta saatavilla olevien tietojen perusteella Belgian valtio ei olisi voinut päätellä, että se oli vapautettu perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisesta toimintavelvollisuudestaan. [77]

156. Riidanalaisten päätösten tekemishetkellä Belgian valtion olisi siis täytynyt tulla siihen päätelmään, että kun se kieltäytyi tunnustamasta tarvetta myöntää alueellisesti rajoitettu viisumi kantajien esille tuomien humanitaaristen syiden perusteella ja sovelsi viisumisäännöstön 32 artiklan 1 kohdassa lueteltuja epäämisperusteita, oli erittäin merkittäviä perusteita uskoa, että se altisti kantajat tosiasialliseen vaaraan joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletyn kohtelun uhreiksi.

157. Pohditaan vielä selkeyden vuoksi, mitä vaihtoehtoja kantajilla oli. Jäädä Syyriaan? Se olisi ollut mahdotonta. Jättäytyä häikäilemättömien salakuljettajien käsiin ja yrittää henkensä uhalla päästä Italiaan tai Kreikkaan? Liian vaarallista. Lähteä laittomiksi pakolaisiksi Libanoniin ilman mahdollisuutta saada kansainvälistä suojelua ja joutua vaaraan tulla palautetuksi Syyriaan? Sekään ei olisi ollut mahdollista.

158. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta mukaillen voidaan todeta, että perusoikeuskirjan tavoitteena on suojata konkreettisia ja tosiasiallisia oikeuksia, ei teoreettisia tai hypoteettisia oikeuksia. [78]

159. Kun otetaan huomioon pääasian asiakirja-aineistoon sisältyvät tiedot, on kuitenkin kiistatonta, että kantajat olisivat saaneet pyytämänsä kansainvälisen suojelun, jos he olisivat selviytyneet vaarallisesta ja uuvuttavasta laittomasta matkasta ja onnistuneet kaikesta huolimatta pääsemään Belgiaan. [79] Haetun viisumin epäämisen välittömänä seurauksena on siis, että kantajia kannustetaan asettamaan itsensä ja kolme pientä lastaan hengenvaaraan, jotta he voisivat käyttää oikeuttaan kansainväliseen suojeluun.

160. Viisumisäännöstön ja jäsenvaltioiden tekemien sitoumusten näkökulmasta tällaista seurausta ei voida hyväksyä. Se on vähintäänkin perusoikeuskirjan 4 artiklassa taatun oikeuden vastaista. [80]

161. Kun otetaan huomioon tämän oikeuden ehdoton luonne, on selvää, että toiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta on merkityksetöntä, ettei kantajilla ole perhesiteitä tai muita siteitä Belgiaan.

162. Vaikka Belgian viranomaisten päätös hylätä kantajien viisumihakemus voi loukata myös perusoikeuskirjan 18 artiklassa turvattua oikeutta, katson edellä esitetyn perusteella, ettei tästä seikasta ole tarpeen lausua.

77 — Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2012 (16.11.2016 oikaistu versio), Hirsi Jamaa ym. v. Italia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, 146–158 kohta), jossa todetaan Italian valtion Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukainen vastuu siitä, että se ei varmistanut, että henkilöillä, jotka karkotettiin sellaiseen kauttakulkumaana olleeseen kolmanteen maahan, joka ei ollut ratifioinut Geneven yleissopimusta, oli riittävät takeet siitä, että he eivät joutuisi vaaraan tulla mielivaltaisesti palautetuiksi kotimaahansa, koska kauttakulkumaana olleessa kolmannessa maassa ei noudatettu turvapaikkamenettelyä eivätkä sen viranomaiset tunnustaneet UNHCR:n myöntämää pakolaisasemaa.

78 — Ks. erityisesti viimeaikaisista tuomioista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.6.2010 (3.6.2010 oikaistu versio), Gäfgen v. Saksa (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, 123 kohta) ja tuomio 26.4.2016, Murray v. Alankomaat (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, 104 kohta).

79 — Belgian Commissariat général aux réfugiés et aux apatridesilta (CGRA) saatujen tietojen perusteella kantajat väittivät ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että vuonna 2015 lähes 98 % CGRA:n tekemistä, Syyrian kansalaisia koskevista päätöksistä oli johtanut kansainvälisen suojelun myöntämiseen, eikä Belgian valtio kiistä tätä. Ilmeisesti valtaosa heistä on saapunut maahan laittomasti.

80 — Ks. vastaavasti analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Pinto de Albuquerquen yhtäpitävä mielipide em. asiassa, jossa annettiin 23.2.2012 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (16.11.2016 oikaistu versio) Hirsi Jamaa ym. v. Italia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, 73 kohta).

163. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään toiseen kysymykseen seuraavasti: viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että pääasian olosuhteissa jäsenvaltion, jolta kolmannen maan kansalainen hakee alueellisesti rajoitettua viisumia humanitaaristen syiden perusteella, on myönnettävä tällainen viisumi, jos on merkittäviä perusteita uskoa, että viisumin epäämisen välittömänä seurauksena on, että kyseinen kansalainen on vaarassa joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletyn kohtelun uhriksi, kun häneltä evätään laillinen keino käyttää oikeuttaan hakea kansainvälistä suojelua kyseisessä jäsenvaltiossa.

164. On sanomattakin selvää, että tämä päätelmä on pitkällisen pohdinnan tulos.

165. Se on ensinnäkin mielestäni ainoa päätelmä, joka noudattaa ”yleismaailmallisia arvoja[, joita] ovat ihmisen loukkaamattomat ja luovuttamattomat oikeudet” [81] ja joihin Euroopan unioni perustuu ja joita unioni ja sen jäsenvaltiot puolustavat ja edistävät sekä omalla alueellaan että suhteissaan kolmansiin maihin. [82] Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään yleisesti pyrkinyt lujittamaan näitä arvoja toimimalla usein henkilöiden ja etenkin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien, myös kansainvälistä suojelua tarvitsevien kolmansien maiden kansalaisten, perusoikeuksien valvojana. [83] Näillä arvoilla on oltava merkitys, niiden on konkretisoiduttava ja niiden on ohjattava unionin oikeuden soveltamista, kun siinä säädetään näiden arvojen kunnioittamisen edellytyksistä, kuten käsiteltävässä asiassa viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tehdään. Tässä on nähdäkseni kyse unionin ja sen jäsenvaltioiden uskottavuudesta.

166. Lukiessani Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä pääasian tarkastelun yhteydessä eräs seikka hätkähdytti minua: tämän tuomioistuimen toteamukset tilanteista, jotka ovat aina kauhistuttavia ja dramaattisia ja joissa sopimuspuolena olevan valtion on todettu olevan vastuussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta sille johtuvan toimintavelvollisuuden laiminlyönnistä, on aina esitetty jälkikäteen ja useimmiten sen jälkeen, kun kyseessä oleva kohtelu on jo koitunut uhrien kohtaloksi. Tämä liittyy todennäköisesti ainakin osittain Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käytävien menettelyjen luonteeseen ja siihen, että ennen asian saattamista sen käsiteltäväksi on ensin käytettävä kaikki sisäiset oikeussuojakeinot. Yhdessäkään tapauksessa ei kuitenkaan ole toteutettu ehkäiseviä toimenpiteitä vaan peruuttamaton on jo valitettavasti ehtinyt tapahtua.

167. Käsiteltävässä asiassa tilanne on kuitenkin päinvastainen, sillä kantajilla on vielä toivoa jäljellä, mikä on selvästi yksi syistä, joiden vuoksi unionin tuomioistuin käynnisti kiireellisen ennakkoratkaisumenettelyn. Unionin tuomioistuimelle esittämäni ehdotus osoittaa, että unionin oikeudessa on humanitaarinen ulottuvuus, ja siinä velvoitetaan jäsenvaltiot estämään kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden ehdottomien oikeuksien ilmeiset loukkaukset ennen kuin on liian myöhäistä.

168. Unionin tuomioistuimella on siis tilaisuus muistuttaa, toivoakseni riittävän ponnekkaasti, niistä humanitaarisista arvoista ja ihmisoikeuksista, joita unioni ja jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan, mutta ennen kaikkea mahdollisuus antaa kantajille toivoa siitä, että he säästyvät tulevaisuudessa kärsimyksiltä ja epäinhimilliseltä kohtelulta.

81 — Unionisopimuksen johdanto-osa.

82 — Muistutan, että SEU 3 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisesti ”unionin *päämääränä* on edistää rauhaa[ja] omia *arvojaan* – –” ja unioni ”vaalii ja *puolustaa arvojaan*” ”kansainvälisissä suhteissaan” ja edistää ”ihmisoikeuksien, erityisesti lapsen oikeuksien suojelua – –” (kursivointi tässä). SEU 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista johtuvien velvoitteiden täyttäminen, ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

83 — Ks. erityisesti tuomio 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), joka koskee toissijaisen suojelun myöntämistä sellaisen maan kansalaiselle, jossa vallitsee maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta johtuvan mielivaltaisen väkivallan tilanne, sekä tuomio 5.9.2012, Y ja Z (C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518) ja tuomio 7.11.2013, X ym. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), jotka koskevat pakolaisaseman myöntämistä kolmansien maiden kansalaisille, kun on todettu, että jos he palaavat kotimaahansa, he altistuvat todelliselle vaaralle tulla vainotuksi uskontonsa tai homoseksuaalisuutensa vuoksi.

169. Toisin kuin Belgian valtio väittää riidanalaisissa päätöksissään, tämä oikeuskäytäntösuuntaus ei tarkoita sitä, että jäsenvaltiot joutuisivat ottamaan vastaan ”kaikki henkilöt, jotka elävät katastrofaalisissa olosuhteissa”, ja antamaan maahantuloluvan ”kaikille kehitysmaiden, sodassa olevien maiden tai luonnonmullistuksista kärsineiden maiden kansalaisille”.

170. Korostan, että kyse on päinvastoin siitä, että jäsenvaltiot *kunnioittavat* – sanan ylevimmässä merkityksessä – kiistattomista humanitaarisista syistä velvoitteita, jotka niille kuuluvat viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisesti, jotta kantajat, joista kolme on pieniä lapsia, voivat käyttää oikeuttaan kansainväliseen suojeluun, sillä ilman tätä oikeutta he altistuisivat välittömästi perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletylle kohtelulle, josta Belgian valtio oli tietoinen tai josta sen olisi pitänyt olla tietoinen tehdessään päätökset viisumien epäämisestä.

171. Niiden henkilöiden määrä, jota asia koskee, voi toki osoittautua suuremmaksi kuin mitä se tällä hetkellä on jäsenvaltioissa. Tämä väite on kuitenkin merkityksetön tarkasteltaessa velvollisuutta kunnioittaa kaikissa tilanteissa luonteeltaan ehdottomia perusoikeuksia, kuten perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua oikeutta. Menettelyn poikkeuksellinen luonne ei periaatteessa ole ristiriidassa edes suurten pakolaismäärien kanssa. Tätä kuvaa hyvin vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/55/EY.[84] Direktiivillä perustettu mekanismi sisältää nimittäin myös ”poikkeusluonteisen” menettelyn, jolla taataan välitön ja tilapäinen suojelu jäsenvaltioiden alueella henkilöille, jotka pakenevat aseellisia selkkauksia tai ihmisoikeuksien järjestelmällistä tai yleistä loukkaamista.[85]

172. Useiden unionin tuomioistuimessa pidettyyn istuntoon osallistuneiden hallitusten maalaamia kauhukuvia siitä, kuinka jäsenvaltioiden konsulaatit hukkuvat viisumisäännöstön perusteella esitettäviin humanitaarisista syistä myönnettäviä viisumeja koskeviin hakemuksiin, on nähdäkseni lievennettävä. Sen lisäksi, ettei tämä väite selvästikään ole luonteeltaan oikeudellinen, ei pidä aliarvioida viisumihakemusten jättämisen käytännön esteitä, vaikka en niitä hyväksykään. Kantajien tilanne on erinomainen esimerkki tästä. Heidän piti nimittäin saada sovittua tapaaminen Belgian kuningaskunnan Libanonin konsulaatissa, sillä se oli ehdoton edellytys 48 tunnin kulkuluvan saamiselle Libanonin alueelle toukokuun 2015 jälkeen,[86] minkä jälkeen he joutuivat matkustamaan useita satoja kilometrejä sotaakäyvässä ja kaaostilassa olevassa maassa päästäkseen Beirutiin ja saapuakseen henkilökohtaisesti paikalle konsulaattiin sen asettamien vaatimusten mukaisesti[87] ja sitten palaamaan jälleen Syyriaan odottamaan Belgian viranomaisten päätöstä. Vaikka onkin hyvin todennäköistä, että kantajat ottivat yhteyttä Belgian kuningaskunnan Beirutissa sijaitsevaan konsulaattiin saatuaan tietää laajalti uutisoidusta operaatiosta, jonka aikana Belgian viranomaiset myönsivät kesällä 2015 useille sadoille Syyrian kansalaisille, jotka olivat Aleppon kristittyjä, alueellisesti rajoitetun viisumin,[88] Belgian hallitus ei ole ilmoittanut, että suuria määriä vastaavia hakemuksia olisi jätetty Syyrian naapurivaltioiden diplomaattiedustustoihin operaation jälkeen.

84 — EYVL 2001, L 212, s. 12.

85 — Se, ettei direktiivissä 2001/55 säädettyä menettelyä ole sovellettu Syyrian kansalaisiin, on hyvinkin yllättävää muttei ratkaisevaa tämän oikeudellisen päättelyn näkökulmasta.

86 — Ks. erityisesti näistä edellytyksistä https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon

87 — Asiakirja-aineistosta ilmenee nimittäin, että kantajien asianajajan heidän puolestaan Belgian Libanonin konsulaatissa esittämä alkuperäinen viisumihakemus jätettiin tutkimatta, koska kantajat eivät olleet saapuneet henkilökohtaisesti konsulaattiin.

88 — Ks. tästä operaatiosta http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep ja http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires

173. Tämän ratkaisuehdotuksen 163 kohdassa esittämäni ehdotus on lisäksi täysin yhdenmukainen ihmiskaupan, laittoman maahanmuuton ja järjestäytyneiden rikollisverkostojen torjunnan tavoitteiden kanssa.[89] Ehdottamallani viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinnalla tarjotaan laillinen keino käyttää oikeutta kansainväliseen suojeluun tietyin edellytyksin jäsenvaltioiden viranomaisten valvonnassa, ja sillä voidaan ainakin osittain välttää se, että tällaista suojelua hakevat ihmiset, etenkin naiset ja lapset, joutuvat ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen kynsiin ja niiden hyväksikäyttämiksi.[90] Kuten edellä korostin, kun pääasian olosuhteissa sen sijaan kieltäydyttiin myöntämästä alueellisesti rajoitettua viisumia, kantajia kannustettiin suoraan heittäytymään niiden rikollisten armoille, joiden toiminnan unioni ja sen jäsenvaltiot pyrkivät parhaillaan kaikin operatiivisin ja taloudellisin keinoin estämään ja lopettamaan erityisesti Välimeren alueella, jotta he voisivat vaatia oikeuttaan kansainväliseen suojeluun jäsenvaltion alueella.

174. Tässä ehdotetulla viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinnalla taataan lisäksi ”jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon” periaatteen noudattaminen siten kuin sitä on noudatettava kaikessa unionin rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassa SEUT 80 artiklan mukaisesti.[91] Tältä osin – yhtä ainoaa seikkaa tarkastellakseni – Belgian hallituksen esittämä vastaväite, jonka mukaan sen toteaminen, että jäsenvaltio on tietyin edellytyksin viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan velvollinen myöntämään viisumin, tarkoittaisi sitä, että henkilöllä olisi vapaus valita, missä jäsenvaltiossa hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa käsitellään, on mielestäni täysin sopimaton. Kantajilla on tällaisessa äärimmäisessä tilanteessa yhtä vähän valinnanvapautta kuin Välimeren alueen mailla on mahdollisuuksia muuttua sisämaavaltioiksi. Belgian hallituksen väite ei missään tapauksessa voi olla ensisijainen suhteessa perusoikeuskirjan 4 artiklassa taattuun ehdottomaan oikeuteen ja siitä jäsenvaltioille johtuvaan toimintavelvollisuuteen.

175. Muistutan lopuksi siitä suuttumuksesta ja pohjattomasta liikutuksesta, jota koko maailma ja erityisesti Eurooppa tunsi nähdessään kaksi vuotta sitten pienen Alanin elottoman ruumiin ajautuneena rannalle sen jälkeen, kun hänen perheensä oli yrittänyt päästä salakuljettajien avustuksella syyrialaispakolaisia pullollaan olevalla pienellä veneellä Turkista Kosin saarelle Kreikkaan. Perheen neljästä jäsenestä ainoastaan isä pelastui. Tällaisista kuvista on syytäkin närkästyä. Unionin tuomioistuimella on kuitenkin käsiteltävässä asiassa tilaisuus tehdä enemmän ja vakiinnuttaa ehdottamallani tavalla laillinen keino saada kansainvälistä suojelua viisumisäännöstön 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. Emme saa erehtyä luulemaan, että tämä on tunnepohjainen päätös, sillä unionin oikeus päinvastoin velvoittaa meidät siihen.

Ratkaisuehdotus

176. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil du contentieux des étrangersin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että kyseiseen säännökseen sisältyvällä ilmaisulla ”kansainväliset velvoitteet” ei tarkoiteta Euroopan unionin

89 — Nämä tavoitteet vahvistetaan SEUT 79 ja SEUT 83 artiklassa.

90 — Euroopan parlamentille ja neuvostolle 10.2.2016 antamassaan tiedonannossa ”Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen” (COM(2016) 85 final) komissio korostaa (s. 2), että ”sen sijaan, että hoidetaan hallitsemattomien ja sääntöjenvastaisesti liikkuvien ihmisvirtojen seurauksia, on luotava todellisia valmiuksia hallinnoida näitä virtoja ja tarjottava laillisia maahanpääsykeinoja suojelun tarpeessa oleville – –”. Välimeren tilanteesta ja tarpeesta kokonaisvaltaiselle EU:n lähestymistavalle muuttoliikkeeseen 12.4.2016 hyväksytyssä päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti korosti (R kohta) samoin sitä, että tarjoamalla turvapaikanhakijoille ja pakolaisille ”laillisia ja turvallisia reittejä” päästä unioniin, unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat viedä pohjan ”ihmissalakuljettajien liiketoimintamallilta”. Ks. vastaavasti http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FI

91 — Ks. tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 93 kohta).

perusoikeuskirjaa. Jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjaa, kun ne tutkivat asetuksen N:o 810/2009 25 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella humanitaarisin syin esitettyä viisumihakemusta ja kun ne tekevät päätöksen tällaisesta hakemuksesta.

2) Asetuksen N:o 810/2009 25 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion, jolta kolmannen maan kansalainen hakee alueellisesti rajoitettua viisumia humanitaaristen syiden perusteella, on myönnettävä tällainen viisumi, jos pääasian olosuhteiden näkökulmasta on merkittäviä perusteita uskoa, että viisumin epäämisen välittömänä seurauksena on, että kyseinen kansalainen on vaarassa joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletyn kohtelun uhriksi, kun häneltä viedään laillinen keino käyttää oikeuttaan hakea kansainvälistä suojelua kyseisessä jäsenvaltiossa. Vastauksen kannalta sillä ei ole merkitystä, ettei tällä kansalaisella ole perhesiteitä tai muita siteitä kyseiseen jäsenvaltioon.