Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 7. februar 2017 [1]

Sag C-638/16 PPU

X,
X
mod
État belge

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse — Domstolens kompetence — artikel 25, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa — visum med begrænset territorial gyldighed — EU-rettens gennemførelse — udstedelse af et sådant visum af humanitære hensyn eller på grund af internationale forpligtelser — begrebet »internationale forpligtelser« — Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling — den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — medlemsstaternes forpligtelse til at udstede et humanitært visum, hvis der foreligger en egentlig risiko for tilsidesættelse af artikel 4 og/eller 18 i chartret om grundlæggende rettigheder«

Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, der er forelagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), vedrører fortolkningen af artikel 25, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (herefter »visumkodeksen«) [2] samt artikel 4 og 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem henholdsvis to syriske statsborgere og deres tre mindre børn, der er bosat i Aleppo (Syrien), og État belge om sidstnævntes afslag på at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed som omhandlet i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), til dem af humanitære hensyn.

3. Som jeg vil godtgøre i det foreliggende forslag til afgørelse, giver denne sag – på trods af indsigelser fra de regeringer, der deltog i retsmødet den 30. januar 2017, og fra Europa-Kommissionen – for det første Domstolen lejlighed til at præcisere, at en medlemsstat gennemfører EU-retten, når den træffer afgørelse om en ansøgning om visum med begrænset territorial gyldighed, og derfor er forpligtet til at iagttage de rettigheder, der sikres ved chartret. For det andet bør denne sag efter min opfattelse foranledige Domstolen til at fastslå, at iagttagelsen af disse rettigheder og navnlig af den rettighed, der er fastsat i chartrets artikel 4, indebærer en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at udstede et

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT 2009, L 243, s. 1.

visum med begrænset territorial gyldighed, når der er vægtige og konkrete grunde til at antage, at et afslag på at udstede dette dokument vil have den direkte konsekvens, at de personer, der søger om international beskyttelse, udsættes for tortur eller for umenneskelig eller nedværdigende behandling, der forbydes ved denne artikel.

4. Jeg finder det afgørende, at medlemsstaterne ikke flygter fra det ansvar, der følger af EU-retten, eller, hvis jeg må sige det sådan, de regler, der gælder inden for *deres* og *vores* Union.

5. Under retsmødet advarede den tjekkiske regering på en meget foruroligende måde Domstolen mod de »fatale« konsekvenser, som det vil få for Unionen, hvis Domstolen afsiger en dom, der forpligter medlemsstaterne til at udstede humanitære visa i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a).

6. Selv om Unionen befinder sig i en vanskelig tid, deler jeg ikke denne frygt. Jeg er tværtimod af den opfattelse, at det (som i hovedsagen) er den manglende anerkendelse af en lovhjemmel, som giver ret til international beskyttelse på medlemsstaternes område - hvilket desværre ofte tvinger tredjelandsstatsborgere, der ønsker en sådan beskyttelse, til at sætte livet på spil for at slutte sig til den aktuelle strøm af illegale indvandrere ved porten til Unionen - der giver særlig anledning til bekymring, navnlig i forhold til de humanitære værdier og respekten for menneskerettighederne, som den europæiske opbygning hviler på. Jeg behøver vel ikke at minde om, at Unionen, som det fremgår af EU-traktatens artikel 2 og 3, »bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed […] og respekt for menneskerettighederne«, og at dens »mål er at fremme […] sine værdier«, bl.a. i forbindelserne med den øvrige verden.

7. Det er i denne henseende beskæmmende at se, at ingen af repræsentanterne for de 14 regeringer, der afgav langvarige og gentagne mundtlige indlæg under retsmødet den 30. januar 2017, henviste til disse værdier i forbindelse med den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, og som har foranlediget Domstolen til at bringe hasteproceduren i anvendelse.

8. Som jeg vil godtgøre i dette forslag til afgørelse, er det i modsætning til, hvad visse regeringer anførte under retsmødet for Domstolen, ikke nødvendigt at afvente en hypotetisk ændring af visumkodeksen som følge af Europa-Parlamentets ændringsforslag til det forslag, der behandles i øjeblikket, for at anerkende en lovhjemmel, der giver ret til international beskyttelse [3].

9. Denne lovhjemmel – visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a) – findes nemlig allerede, hvilket ordføreren for Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender i øvrigt har påpeget [4]. Jeg vil af de grunde, der er angivet i nedenstående vurdering, opfordre Domstolen til at fastslå, at der foreligger en sådan lovhjemmel, som konkretiseres ved forpligtelsen til at udstede humanitære visa i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), når visse betingelser er opfyldt.

3 — Jf. Europa-Parlamentets betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en EU-kodeks for visa (COM(2014) 164), dokument A8-0145/2016 af 22.4.2016.

4 — Ordføreren har i begrundelsen for Parlamentets ændringsforslag vedrørende »humanitære visa« anført (s. 96), at han har valgt »en forsigtig og lovmæssigt forsvarlig fremgangsmåde, der er baseret på *at styrke og udvikle de eksisterende bestemmelser i teksten*« til den nuværende visumkodeks (min fremhævelse).

Retsforskrifter

Folkeretten

10. Artikel 1 med overskriften »Pligten til at respektere menneskerettighederne« i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), har følgende ordlyd: »De høje kontraherende parter garanterer enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder for friheder, der angives i denne konventions afsnit I.«

11. EMRK's artikel 3 med overskriften »Forbud mod tortur« bestemmer, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

12. Det fremgår bl.a. af artikel 1, afsnit A, nr. 2), i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967 (herefter »Genèvekonventionen«), at der ved flygtning forstås enhver person, der som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse.

13. Det foreskrives i Genèvekonventionens artikel 33, stk. 1, at ingen kontraherende stat på nogen som helst måde må udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

EU-retten

Chartret

14. Det fremgår af chartrets artikel 1, at den menneskelige værdighed er ukrænkelig, og at den skal respekteres og beskyttes.

15. Chartrets artikel 2, stk. 1, bestemmer, at ethvert menneske har ret til livet.

16. Ifølge chartrets artikel 3, stk. 1, har enhver ret til respekt for sin fysiske og mentale integritet.

17. Chartrets artikel 4 bestemmer, at ingen må underkastes tortur, ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

18. Det foreskrives i chartrets artikel 18, at asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen og i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

19. Det fremgår af chartrets artikel 24, stk. 2, at barnets tarv skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller private institutioner.

20. Det er i chartrets artikel 51, stk. 1, fastsat, at chartrets bestemmelser er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.

21. Chartrets artikel 52 bestemmer i stk. 3, at i det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i EMRK. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

Den afledte ret

22. Det fremgår af 29. betragtning til visumkodeksen, at denne kodeks respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt navnlig i EMRK og chartret.

23. Visumkodeksens artikel 1, stk. 1, bestemmer, at der ved denne kodeks fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.

24. Kodeksens artikel 19 med overskriften »Antagelighed« bestemmer i stk. 4, at en ansøgning, der ikke opfylder kravene om antagelighed, undtagelsesvis kan betragtes som antagelig af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser.

25. Visumkodeksens artikel 23 med overskriften »Beslutning vedrørende ansøgningen« præciserer i stk. 4, at medmindre ansøgningen er trukket tilbage, træffes der beslutning om bl.a. at udstede et ensartet visum, jf. kodeksens artikel 24, udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, jf. kodeksens artikel 25, eller give afslag på et visum, jf. kodeksens artikel 32.

26. Visumkodeksens artikel 25 med overskriften »Udstedelse af visum med begrænset territorial gyldighed« bestemmer:

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

a) når den berørte medlemsstat af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser finder det nødvendigt:

   i) at fravige princippet om, at indrejsebetingelserne i artikel [6], stk. 1, litra a), c), d) og e), i Schengengrænsekodeksen skal opfyldes [...]

   ii) at udstede et visum […]

[...]

2. Et visum med begrænset territorial gyldighed er gyldigt på den udstedende medlemsstats område. Det kan undtagelsesvis være gyldigt på mere end en medlemsstats område, hvis hver af disse medlemsstater giver deres samtykke hertil.

3. Har ansøgeren et rejsedokument, der er anerkendt af en eller flere, men ikke alle medlemsstater, udstedes der et visum, der er gyldigt på de medlemsstaters område, der anerkender rejsedokumentet. Hvis den udstedende medlemsstat ikke anerkender ansøgerens rejsedokument, er det udstedte visum kun gyldigt i den medlemsstat.

4. Når der er udstedt et visum med begrænset territorial gyldighed i de tilfælde, der er beskrevet i stk. 1, litra a), rundsender de centrale myndigheder i den udstedende medlemsstat straks de relevante oplysninger til de øvrige medlemsstaters centrale myndigheder efter proceduren i artikel 16, stk. 3, i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til

kortvarigt ophold[5]].

5. Oplysningerne i artikel 10, stk. 1, i [forordning nr. 767/2008] indlæses i VIS, når der er truffet beslutning om udstedelse af et sådant visum.«

27. Visumkodeksens artikel 32 med overskriften »Afslag på visum« foreskriver:

»1. Med forbehold af artikel 25, stk. 1, gives der afslag på visum:

[…]

b) hvis der er begrundet tvivl om ægtheden af den dokumentation, der er fremlagt af ansøgeren, eller om rigtigheden af indholdet, om troværdigheden af de udsagn, der er fremsat af ansøgeren, eller om dennes hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.«

28. Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) har følgende ordlyd[6]:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på alle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne i medlemsstaterne, samt på fratagelse af international beskyttelse.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på anmodninger om diplomatisk eller territorialt asyl, der indgives til medlemsstaternes repræsentationer. […]«

29. Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)[7] foreskriver, at medlemsstaterne ved anvendelsen af denne forordning skal handle i fuld overensstemmelse med den relevante EU-ret, herunder chartret, de relevante dele af folkeretten, herunder Genèvekonventionen, forpligtelserne vedrørende adgang til international beskyttelse, navnlig princippet om non-refoulement, og de grundlæggende rettigheder.

30. Schengengrænsekodeksens artikel 6 med overskriften »Indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere« foreskriver:

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

a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument […]

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

c) De skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler […]

d) De må ikke være personer, der er indberettet i [Schengeninformationssystemet] som uønskede.

5 — EUT 2008, L 218, s. 60.

6 — EUT 2013, L 180, s. 60.

7 — EUT 2016, L 77, s. 1.

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

Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

31. Sagsøgerne i hovedsagen, et ægtepar og deres tre mindreårige og små børn, er syriske statsborgere, bor i Aleppo og har angivet at være kristen-ortodokse. Den 12. oktober 2016 indgav de visumansøgninger på det belgiske konsulat i Beirut (Libanon), og den 13. oktober 2016 vendte de tilbage til Syrien.

32. Ansøgningerne tilsigtede hurtig udstedelse af visa med begrænset territorial gyldighed i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen var formålet med disse ansøgninger at give dem mulighed for at forlade den belejrede by Aleppo for at indgive en ansøgning om asyl i Belgien. Den ene af sagsøgerne i hovedsagen har bl.a. fortalt, at vedkommende var blevet bortført af en terrorgruppe, slået og tortureret for til sidst at blive frigivet mod løsepenge. Sagsøgerne i hovedsagen har navnlig betonet den forværrede sikkerhedssituation i Syrien i almindelighed og i Aleppo i særdeleshed og den omstændighed, at de som kristen-ortodokse risikerer at blive forfulgt på grund af deres religiøse overbevisning. De har endvidere anført, at det er umuligt for dem at blive registreret som flygtninge i nabolandene, hvilket bl.a. skyldes, at grænsen mellem Libanon og Syrien i mellemtiden er blevet lukket.

33. Office des étrangers (udlændingekontoret, Belgien) gav afslag på disse ansøgninger ved afgørelser af 18. oktober 2016 (herefter »de omtvistede afgørelser«), der var baseret på visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b). Det var således Office des étrangers' opfattelse, at sagsøgerne i hovedsagen klart havde til hensigt at opholde sig i Belgien i mere end 90 dage, da de ansøgte om et visum med begrænset territorial gyldighed for at indgive en asylansøgning i Belgien. I de omtvistede afgørelser har Office des étrangers desuden understreget dels, at EMRK's artikel 3 ikke kan fortolkes således, at den kræver af signatarstaterne, at de giver tilladelse til alle personer, der befinder sig i en katastrofal situation, at indrejse på deres område, dels, at de belgiske diplomatiske repræsentationer ikke er blandt de myndigheder, som en udlænding kan indgive en asylansøgning til. Hvis der gives tilladelse til at udstede et indrejsevisum til sagsøgerne i hovedsagen for at give dem mulighed for at indgive deres ansøgning om asyl i Belgien, vil det imidlertid svare til at give tilladelse til indgivelse af deres ansøgning ved en diplomatisk repræsentation.

34. Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om udsættelse af fuldbyrdelsen af afgørelserne om afslag på visum efter den særlige nationale hasteprocedure og i det væsentlige gjort gældende, at der i chartrets artikel 18 er fastsat en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre retten til asyl, og at tildeling af international beskyttelse er den eneste mulighed for at undgå risikoen for tilsidesættelse af EMRK's artikel 3 og chartrets artikel 4. De har i denne forbindelse gjort gældende, at der ikke blev taget hensyn til den påberåbte risiko for tilsidesættelse af EMRK's artikel 3 i afslaget på deres visumansøgninger. Da de belgiske myndigheder selv har fundet, at sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i en ekstraordinær humanitær situation på grund af de humanitære hensyn og de internationale forpligtelser, der påhviler Kongeriget Belgien, er den »nødvendighed«, der kræves i visumkodeksens artikel 25, imidlertid godtgjort. Sagsøgerne i hovedsagen har derfor ret til at få udstedt de visa, som de har anmodet om, i henhold til EU-retten. Sagsøgerne i hovedsagen har herved henvist til dom af 19. december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. État belge, der er sagsøgt i hovedsagen, er derimod af den opfattelse, at den ifølge EMRK's artikel 3 eller Genèvekonventionens artikel 33 ikke er forpligtet til at lade en udlænding indrejse på sit territorium, og at dens eneste forpligtelse består i non-refoulement.

36. Den forelæggende ret har indledningsvis forklaret, at det fremgår af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«), at sagsøgerne i hovedsagen ifølge EMRK's artikel 1 skal være underlagt belgisk jurisdiktion for at kunne påberåbe sig EMRK's artikel 3. Menneskerettighedsdomstolen har præciseret, at begrebet »jurisdiktion« først og fremmest er territorialt og i princippet udøves på hele statens territorium. Det er imidlertid uklart, om gennemførelsen af visumpolitikken og beslutningstagningen med hensyn til visumansøgninger kan betragtes som faktisk udøvelse af jurisdiktion. Det er også uklart, om der kan udledes en ret til indrejse af non-refoulement-princippet og forpligtelsen til at træffe forebyggende foranstaltninger og navnlig af Genèvekonventionens artikel 33.

37. Den forelæggende ret har videre bemærket, at anvendelsen af chartrets artikel 4, der svarer til EMRK's artikel 3, ikke afhænger af udøvelsen af jurisdiktion, men af gennemførelsen af EU-retten. Da de omhandlede visumansøgninger blev indgivet i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, er de omtvistede afgørelser vedtaget i henhold til en EU-forordning og gennemfører EU-retten. Der hersker imidlertid uenighed om den territoriale rækkevidde af den asylret, der er fastsat i chartrets artikel 18, henset til artikel 3 i direktiv 2013/32.

38. Med hensyn til ordlyden af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, er den forelæggende ret endelig i tvivl om omfanget af den skønsmargen, der er overladt til medlemsstaterne. Det vil således kunne fjerne enhver skønsmargen i denne henseende, at de internationale forpligtelser – sammenholdt med chartret – er af bindende karakter.

39. Den forelæggende ret har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter de »internationale forpligtelser« i [visumkodeksens] artikel 25, stk. 1, litra a), […] samtlige rettigheder, der er sikret ved [chartret], herunder navnlig de rettigheder, der er sikret ved artikel 4 og 18, og omfatter de ligeledes forpligtelser, som medlemsstaterne har med hensyn til [EMRK] og [Genèvekonventionens] artikel 33 […]?

2) Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål skal [visumkodeksens] artikel 25, stk. 1, litra a), […] fortolkes således, at en medlemsstat, hvortil en ansøgning om visum med begrænset territorial gyldighed er blevet indgivet, med forbehold af den skønsmargen, som den råder over med hensyn til sagens omstændigheder, er forpligtet til at udstede det visum, der ansøges om, når det viser sig, at der er risiko for tilsidesættelse af [chartrets] artikel 4 og/eller artikel 18 […] eller en anden international forpligtelse? Har det nogen betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, at der foreligger en tilknytning mellem ansøgeren og den medlemsstat, til hvilken visumansøgningen er blevet indgivet (f.eks. familiemæssig tilknytning, værtsfamilier, garantistillere og sponsorer mv.)?«

40. Den udpegede afdeling har i henhold til artikel 108, stk. 1, i Domstolens procesreglement besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren. Den udpegede afdeling har endvidere i medfør af procesreglementets artikel 113, stk. 2, anmodet om, at sagen henvises til Store Afdeling.

41. Sagsøgerne i hovedsagen, den belgiske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg om de præjudicielle spørgsmål.

42. Disse berørte parter samt den tjekkiske, den danske, den tyske, den estiske, den franske, den ungarske, den maltesiske, den nederlandske, den østrigske, den polske, den slovenske, den slovakiske og den finske regering afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 30. januar 2017.

Bedømmelse

Om Domstolens kompetence

43. Den belgiske regering har principalt gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål, da den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, ikke er omfattet af EU-retten.

44. Regeringen har i første række anført, at visumkodeksen kun omhandler visa, der gælder i højst tre måneder i løbet af en seksmåneders periode (»visa til kortvarigt ophold«)[8], og at medlemsstaterne i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, litra b), forpligtes til at give afslag på visum, når der er begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om. Ifølge den belgiske regering udgør visumkodeksens artikel 25, stk. 1, blot en undtagelse fra forpligtelsen til at give afslag på visum i henhold til denne kodeks' artikel 32, stk. 1, og angiver alle de grunde til afslag, som medlemsstaterne har mulighed for at se bort fra. Disse grunde til afslag omfatter kun de tilfælde, hvor visumansøgeren ikke opfylder de indrejsebetingelser, som er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra a), c), d) og e), og der henvises til i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), nr. i), og disse tilfælde er nævnt i den sidstnævnte kodeks' artikel 32, stk. 1, litra a), nr. i), ii), iii) og vi). Det følger efter den belgiske regerings opfattelse heraf, at selv om visumkodeksens artikel 32 efter sin ordlyd finder anvendelse »[m]ed forbehold af artikel 25, stk. 1«, gælder denne undtagelse ikke for den grund til afslag, der er angivet i artikel 32, stk. 1, litra b)[9]. Der kan derfor kun udstedes et visum med begrænset territorial gyldighed for et ophold på højst tre måneder. Den belgiske regering har med henvisning til dom af 8. november 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), og af 8. maj 2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291), anført, at den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, ikke er reguleret af EU-retten, fordi de ikke opfylder betingelserne for tildeling af et visum til kortvarigt ophold i henhold til visumkodeksen.

45. Regeringen har i anden række gjort gældende, at der hverken henset til asylbestemmelserne eller til bestemmelserne i chartret er nogen kobling mellem den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, og EU-retten. For det første finder det fælles europæiske asylsystem ifølge artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2013/32 kun anvendelse på ansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område eller ved deres grænser, og ikke på anmodninger om diplomatisk eller territorialt asyl, der indgives til medlemsstaternes repræsentationer. For det andet kan chartret ikke anvendes, når EU-retten ikke er gennemført for så vidt angår den situation, sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i. Den belgiske regering har endelig anført, at der ikke er vedtaget nogen EU-retsakt om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold i mere end tre måneder af humanitære grunde. Medlemsstaterne har derfor bevaret deres kompetence på området.

46. Kommissionen har fremført argumenter, som svarer til dem, der er anført i punkt 44 i dette forslag til afgørelse, men har ikke fremsat indsigelse om Domstolens manglende kompetence. Ifølge Kommissionen kan en ansøgning om visum til indrejse i en medlemsstat med henblik på at søge om international beskyttelse ikke betragtes som en ansøgning om visum til kortvarigt ophold. En sådan ansøgning bør behandles som en ansøgning om visum til langvarigt ophold i henhold til national ret.

47. De fleste af de regeringer, der deltog i retsmødet for Domstolen, har tilsluttet sig den belgiske regerings og Kommissionens holdning om, at visumkodeksen ikke finder anvendelse under omstændighederne i hovedsagen.

48. Alle disse indsigelser må efter min opfattelse forkastes.

8 — Jf. i denne retning dom af 10.4.2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, præmis 36).

9 — Den del af den belgiske regerings argumentation, der vedrører tilknytningen mellem visumkodeksens artikel 25, stk. 1, og artikel 32, behandles i punkt 111 ff. i dette forslag til afgørelse.

49. Det fremgår af de sagsakter, som den forelæggende ret har fremlagt – og af den belgiske regerings bekræftelse under retsmødet – at sagsøgerne i hovedsagen i henhold til visumkodeksen ansøgte om udstedelse af et visum *til kortvarigt ophold* med begrænset territorial gyldighed, dvs. en tilladelse til indrejse på belgisk område i en samlet periode på højst 90 dage. Det fremgår også af sagsakterne, at de kompetente myndigheder gennem hele proceduren kvalificerede, undersøgte og behandlede de ansøgninger, der blev fremsat af sagsøgerne i hovedsagen, som visumansøgninger *i henhold til visumkodeksen*. Disse ansøgninger var nødvendigvis blevet betragtet som *antagelige* i henhold til denne kodeks' artikel 19[10], eftersom der var truffet afgørelser om at give afslag på de visa, som der var ansøgt om, i overensstemmelse med denne kodeks' artikel 23, stk. 4, litra c). De omtvistede afgørelser var i øvrigt udformet ved hjælp af et »skema vedrørende afgørelse om visum til kortvarigt ophold«, og afslaget på udstedelse af visaene var baseret på en af de grunde, der er nævnt i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b).

50. Selv om sagsøgerne i hovedsagen havde til hensigt at ansøge om asylstatus, så snart de var indrejst på belgisk område, *ændrer det ikke* ansøgningernes *art eller formål*. Det kan i særdeleshed ikke ændre dem til ansøgninger om visum til langvarigt ophold eller medføre, at disse ansøgninger falder uden for visumkodeksens og EU-rettens anvendelsesområde, således som flere medlemsstater gjorde gældende under retsmødet ved Domstolen.

51. Ifølge den fortolkning, som Domstolen bør foretage af visumkodeksens artikel 25 og dens tilknytning til denne kodeks' artikel 32[11], vil en sådan hensigt *højst kunne begrunde et afslag på de ansøgninger, som sagsøgerne i hovedsagen har fremsat*, i henhold til reglerne i denne kodeks, *men på ingen måde* kunne begrunde, at denne kodeks ikke anvendes.

52. Det er imidlertid netop lovligheden af et sådant afslag, der er genstand for hovedsagen og udgør kernen i de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, og som har til formål at uddybe betingelserne for anvendelsen af visumkodeksens artikel 25 under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende.

53. Det skal i øvrigt påpeges, at sagsøgerne i hovedsagen ikke havde behov for at ansøge om visa til langvarigt ophold. Hvis de havde fået tilladelse til indrejse på belgisk område, og hvis det antages, at de asylansøgninger, de havde indgivet, først blev behandlet efter udløbet af deres visa til kortvarigt ophold, ville de således alligevel have ret til at blive i Belgien i mere end 90 dage som følge af deres status som asylansøgere i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2013/32. De ville efterfølgende have haft denne ret på grund af deres anerkendelse som personer med international beskyttelse.

54. Det er derfor klart, at Domstolen har kompetence til at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).

55. Dom af 8. november 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), og af 8. maj 2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291), som den belgiske regering har henvist til, støtter ikke denne regerings påstande om Domstolens manglende kompetence.

56. Domstolen erklærede sig ikke inkompetent i disse domme, men besvarede de spørgsmål, som den var blevet forelagt.

10 — Det fremgår dog ikke af sagen, om ansøgningerne fra sagsøgerne i hovedsagen blev betragtet som antagelige »undtagelsesvis« og »af humanitære grunde« i medfør af visumkodeksens artikel 19, stk. 4.

11 — Jf. punkt 111 ff. i dette forslag til afgørelse vedrørende forholdet mellem disse to artikler.

57. Den foreliggende sag adskiller sig desuden klart fra de sager, der gav anledning til de nævnte domme, hvori Domstolen konkluderede, at situationen for sagsøgerne i de omhandlede hovedsager ikke var reguleret af EU-retten og ikke havde nogen tilknytning til denne ret [12]. I disse domme fastslog Domstolen nærmere bestemt, at de nævnte sagsøgere ikke kunne betragtes som berettigede personer i henhold til direktiv 2004/38/EF [13] og – for så vidt angik sagsøgerne i den hovedsag, der gav anledning til dom af 8. maj 2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291) – ikke kunne betragtes som berettigede personer i henhold til direktiv 2003/86 [14], og at disse retsakter derfor *ikke fandt anvendelse på dem* [15].

58. I den foreliggende sag har sagsøgerne i hovedsagen imidlertid indgivet ansøgninger om visa til kortvarigt ophold i henhold til en EU-forordning, som harmoniserer procedurerne og betingelserne for udstedelse af disse visa, og som *finder anvendelse på dem*. Deres situation er således omfattet af visumkodeksens såvel personelle som materielle anvendelsesområde.

59. For det første finder visumkodeksen i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, anvendelse på »alle tredjelandsstatsborgere, der skal have et visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, jf. […] forordning […] nr. 539/2001 […]« [16], der bl.a. fastlægger listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum. Syrien er et af disse tredjelande [17]. Som syriske statsborgere var sagsøgerne i hovedsagen derfor forpligtet til at skaffe sig et visum for at kunne rejse ind på medlemsstaternes område.

60. For det andet henvises der hverken i visumkodeksens artikel 1, stk. 1, der angiver dens mål, eller i artikel 2, nr. 2), der definerer begrebet »visum«, til, *hvorfor* der ansøges om visum. Disse bestemmelser beskriver dette mål og definerer dette begreb alene med henvisning til *varigheden* af den opholdstilladelse, der kan ansøges om og udstedes. Begrundelsen for, at der ansøges om visum, tages kun i betragtning ved anvendelsen af visumkodeksens artikel 25 og ved vurderingen af, om de grunde til afslag, der er fastsat i denne kodeks' artikel 32, er til stede, dvs. sent i behandlingen af visumansøgningen. Denne fortolkning understøttes af visumkodeksens artikel 19. Ifølge artikel 19, stk. 2, kan visumansøgningen »antages«, hvis det kompetente konsulat konstaterer, at betingelserne i denne artikels stk. 1 er opfyldt. Disse betingelser omfatter imidlertid ikke kravet i visumkodeksens artikel 14 om den dokumentation, som ansøgeren skal fremlægge, bl.a. i henhold til stk. 1, litra a) og d), dvs. henholdsvis dokumentation for rejsens *formål* og oplysninger, der giver mulighed for at vurdere, om ansøgeren har til hensigt at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om. Det følger heraf, at de ansøgninger, som sagsøgerne i hovedsagen har indgivet for at få udstedt et visum, der gælder i højst 90 dage, falder ind under visumkodeksens materielle anvendelsesområde, uanset hvorfor de blev fremsat, og at de belgiske konsulære myndigheder med rette anså dem for at være antagelige i henhold til denne kodeks' artikel 19.

12 — Jf. dom af 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 80 og 81), og af 8.5.2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 42).

13 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og EUT 2005, L 197, s. 34).

14 — Rådets direktiv af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

15 — Jf. dom af 8.5.2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 24-33), hvori Domstolen fastslog dels, at direktiv 2003/86 ikke fandt anvendelse på Kreshnik Ymeragas familiemedlemmer, fordi han var luxembourgsk statsborger, dels, at direktiv 2004/38 heller ikke fandt anvendelse på dem, fordi Kreshnik Ymeraga ikke havde udøvet sin ret til fri bevægelighed. Jf. også dom af 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 61 og 65), hvori Domstolen fastslog, at direktiv 2004/38, som Yoshikazu Iida havde påberåbt sig med henblik på tildeling af et »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger« i henhold til tysk ret, ikke fandt anvendelse på hans situation, fordi han hverken ledsagede eller sluttede sig til et familiemedlem, der var unionsborger og havde udøvet sin ret til fri bevægelighed.

16 — Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15.3.2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT 2001, L 81, s. 1).

17 — Jf. artikel 1, stk. 1, og listen i bilag I til forordning nr. 539/2001.

61. Den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, er således reguleret af visumkodeksen og dermed af EU-retten, *uanset* om det konkluderes, at de med rette fik afslag på deres ansøgninger. Som Domstolen præciserede i dom af 19. december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), indeholder visumkodeksen en udtømmende opregning af de grunde til afslag på visum[18], som skal anvendes i overensstemmelse med de relevante bestemmelser heri.

62. Denne konklusion berøres ikke af det af den belgiske regering anførte, hvilket Kommissionen og en række medlemsstater også fremførte under retsmødet, nemlig at visumkodeksen ikke gør det muligt at indgive en visumansøgning i henhold til artikel 25 heri.

63. Et sådant argument, der i øvrigt er alt for formalistisk, strider mod visumkodeksens artikel 23, stk. 4, litra b), som omhandler de beslutninger, der kan træffes vedrørende en »ansøgning« om visum, der betragtes som antagelig i henhold til denne kodeks' artikel 19, herunder beslutningen om at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed i overensstemmelse med denne kodeks' artikel 25.

64. Det skal desuden fremhæves, at der kun findes ét standardansøgningsskema i bilag I til visumkodeksen. Det fremgår ikke af den generelle titel på dette skema – »Ansøgning om Schengenvisum« – hvilken type visum der ansøges om blandt dem, der er omfattet af den nævnte kodeks, dvs. et ensartet visum, et transitvisum eller et visum med begrænset territorial gyldighed. Ansøgeren skal først i dette skemas punkt 21med overskriften »Rejsens primære formål«, som indeholder en række afkrydsningsfelter, der hver især svarer til et rejseformål (studier, turisme, officielt besøg, lægelige grunde mv.), præcisere, hvilken type visum der ansøges om (f.eks. ved at sætte kryds i feltet »lufthavnstransit«, hvis der ansøges om et sådant visum). Da denne liste over formål ikke er udtømmende (det sidste felt indeholder rubrikken »Andet (angiv arten)«), kan ansøgeren vælge at angive, at ansøgningen er begrundet i humanitære hensyn i henhold til visumkodeksens artikel 25, hvilket sagsøgerne i hovedsagen gjorde. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at der henvises til udstedelse af et visum med begrænset territorial gyldighed under positive afgørelser i rubrikken »Visumafgørelse«.

65. Overordnet set er der intet i visumkodeksen, som forhindrer en visumansøger i at påberåbe sig denne kodeks' artikel 25, når ansøgningen indgives, såfremt ansøgeren ikke opfylder en af de indrejsebetingelser, der er fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra a), c), d) og e), eller såfremt ansøgeren mener, at vedkommendes situation er omfattet af den førstnævnte bestemmelse.

66. Hvad angår omstændighederne i hovedsagen skal det påpeges, at det fremgår af de sagsakter, som den forelæggende ret har fremlagt, og af den belgiske regerings bekræftelse under retsmødet, at sagsøgerne i hovedsagen indgav deres visumansøgninger i overensstemmelse med forskrifterne i visumkodeksen, idet de både indgav et standardansøgningsskema som det, der er indeholdt i bilag I til denne kodeks, og den nødvendige medfølgende dokumentation.

67. Hvis det endelig – som anført af bl.a. den belgiske regering og Kommissionen – antages, at visumkodeksen ikke giver adgang til at indgive en visumansøgning i henhold til denne kodeks' artikel 25, vil dette ikke være tilstrækkeligt til at udelukke sagsøgerne i hovedsagen fra visumkodeksens anvendelsesområde, eftersom de har ansøgt om udstedelse af et visum, der tildeles efter procedurerne og betingelserne i denne kodeks, og deres ansøgninger er blevet behandlet og afslået på grundlag af bestemmelserne i den samme kodeks.

18 — Jf. dom af 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 65).

68. Det er, henset til det ovenfor anførte, ikke nødvendigt at forholde sig til de argumenter fra den belgiske regering, som er beskrevet i punkt 45 i dette forslag til afgørelse, og som vedrører asylbestemmelsernes manglende relevans for de i hovedsagen omhandlede faktiske omstændigheder [19].

69. De argumenter, der er fremsat af den belgiske regering samt af Kommissionen og de medlemsstater, der deltog i retsmødet, vedrørende chartrets anvendelse under omstændighederne i hovedsagen vil til gengæld blive undersøgt i forbindelse med bedømmelsen af det første præjudicielle spørgsmål. Det skal i denne forbindelse præciseres, at det først og fremmest er for klarhedens skyld, at jeg med fare for at gentage mig selv har valgt at behandle argumenterne om Domstolens manglende kompetence og om visumkodeksens anvendelse og de ofte sammenfaldende argumenter om chartrets anvendelse og EU-rettens gennemførelse hver for sig.

70. Det følger af det ovenfor anførte, at den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, i modsætning til det af den belgiske regering anførte, er omfattet af EU-retten. Domstolen har derfor kompetence til at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).

Det første præjudicielle spørgsmål

71. Det første præjudicielle spørgsmål består af to led. Med det første led har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om udtrykket »internationale forpligtelser« i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), omfatter de rettigheder, der er sikret ved chartret, og navnlig dem, der er fastsat i artikel 4 og 18 heri. Med det andet led ønsker den forelæggende ret oplyst, om dette udtryk omfatter de forpligtelser, som medlemsstaterne har med hensyn til EMRK og Genèvekonventionens artikel 33.

72. Der kan efter min opfattelse ikke herske megen tvivl om, hvordan spørgsmålets første led skal besvares.

73. Unionen har sin egen særskilte retsorden i forhold til folkeretten. Ifølge artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU er chartret en del af den primære EU-ret og dermed en EU-retskilde. Når betingelserne for chartrets anvendelse er opfyldt, har medlemsstaterne pligt til at efterleve den i kraft af deres EU-medlemskab. De krav, der udspringer af chartret, kan derfor ikke henregnes til de »internationale forpligtelser«, der er nævnt i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), uanset hvor vidtrækkende dette udtryk fortolkes.

74. Det er dog ikke ensbetydende med, at de afgørelser, som medlemsstaterne vedtager i henhold til denne bestemmelse, ikke skal træffes i overensstemmelse med chartrets bestemmelser.

75. Hvad angår medlemsstaternes handlinger defineres chartrets anvendelsesområde i dets artikel 51, stk. 1, hvoraf det fremgår, at chartrets bestemmelser er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. De grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, skal følgelig efterleves, når en national lovgivning - og den pågældende medlemsstats handlinger i videre forstand - falder ind under EU-rettens anvendelsesområde [20].

19 — Hertil vil jeg blot bemærke, at sagsøgerne i hovedsagen i modsætning til, hvad den belgiske regering synes at mene, ikke har indgivet anmodninger om diplomatisk asyl, som ifølge artikel 3, stk. 2, i direktiv 2013/32 falder uden for dette direktivs og det fælles europæiske asylsystems anvendelsesområde. De har tværtimod gjort gældende, at deres asylret, der sikres ved chartrets artikel 18, er blevet tilsidesat på grund af de belgiske myndigheders afslag på indrejse, da dette afslag afskærer dem fra at få lovlig adgang til international beskyttelse i henhold til dette system. Det kan derfor ikke udelukkes, at der også er en kobling mellem den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, og EU-retten på grund af deres potentielle anerkendelse som personer med en sådan beskyttelse.

20 — Jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 21).

76. Det skal derfor efterprøves, om en medlemsstat gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når den under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende træffer en afgørelse, hvorved den afslår at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, som der ansøges om af humanitære hensyn i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a).

77. Herved skal det i første række fremhæves, at betingelserne for udstedelse af sådanne visa og det system, som de er underlagt, er fastsat i en EU-forordning, hvis mål er at indføre et »fælles lovgivningskorpus« med henblik på at fastlægge en fælles visumpolitik, der skal »lette den lovlige rejseaktivitet og håndtere den ulovlige indvandring gennem yderligere harmonisering af national lovgivning og behandlingspraksis ved de lokale konsulære missioner« [21].

78. I henhold til visumkodeksens artikel 1, stk. 1 og 2, fastsætter den »procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage«, og den finder som tidligere nævnt anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der skal have et visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, jf. forordning nr. 539/2001 [22].

79. Ifølge visumkodeksens artikel 2, nr. 2), litra a), defineres begrebet »visum« i denne kodeks som »en tilladelse udstedt af en medlemsstat« med henblik på »transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område«. Dette begreb omfatter ligeledes det »visum med begrænset territorial gyldighed«, der er reguleret ved visumkodeksens artikel 25. Hvis der ses bort fra betingelserne for udstedelse (og afslag på udstedelse), adskiller dette visum sig kun fra det »ensartede visum«, der er defineret i kodeksens artikel 2, nr. 3), for så vidt angår den territoriale rækkevidde af den pågældende tilladelse til indrejse og ophold, der som nævnt i artikel 2, nr. 4), er begrænset til en eller flere medlemsstaters område.

80. Det følger heraf, at medlemsstaternes myndigheder, når de udsteder eller afslår at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed i henhold til visumkodeksens artikel 25, træffer en afgørelse om et dokument, som giver ret til passage af medlemsstaternes ydre grænser, og som er underlagt en *harmoniseret ordning*, og dermed handler *inden for rammerne af og i henhold til EU-retten*.

81. Det har ingen betydning for denne konklusion, om den pågældende medlemsstat indrømmes en skønsbeføjelse ved anvendelsen af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a).

82. Den omstændighed, at medlemsstaterne indrømmes en skønsbeføjelse i en EU-forordning, er således, som Domstolen præciserede i dom af 21. december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 68 og 69), ikke til hinder for, at de retsakter, der vedtages under udøvelsen af denne beføjelse, henhører under EU-rettens gennemførelse som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når det fremgår, at denne skønsbeføjelse er en integrerende del af den retlige ordning, der er indført ved den pågældende forordning, og skal udøves i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser heri [23].

83. Selv om det antages, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), indrømmer medlemsstaterne en skønsbeføjelse hvad angår udstedelse af visum af humanitære hensyn – hvilket jeg vil undersøge i forbindelse med vurderingen af det andet præjudicielle spørgsmål - må det dog konstateres, at sådanne visa indgår i den fælles visumpolitik og reguleres af en EU-forordning, hvori der er fastsat kompetenceregler, udstedelsesbetingelser og -vilkår, bestemmelser om omfanget og grunde til

21 — Jf. Haagprogrammet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT 2005, C 53, s. 1). Jf. tredje betragtning til visumkodeksen.

22 — Jf. punkt 59 ovenfor.

23 — Jf. i denne retning også dom af 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, præmis 48, 49 og 61).

annullering eller inddragelse [24]. De afgørelser, som medlemsstaternes kompetente myndigheder træffer i henhold til denne bestemmelse, udgør derfor en gennemførelse af procedurer, der er fastsat i visumkodeksen, og den skønsbeføjelse, som disse myndigheder eventuelt udøver ved vedtagelsen af disse afgørelser, er en integrerende del af den retlige ordning, der er indført ved denne kodeks.

84. Det må på dette grundlag konkluderes, at medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når de træffer en afgørelse i henhold til visumkodeksens artikel 25, og at de derfor er forpligtet til at respektere de rettigheder, der sikres ved chartret.

85. Denne konklusion følger i øvrigt af visumkodeksens ordlyd, da det fremgår af 29. betragtning hertil, at kodeksen er underlagt de grundlæggende rettigheder og principper i chartret [25]. Kommissionen har i forordet til sin Håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa [26] - der har til formål at sikre en harmoniseret anvendelse af navnlig visumkodeksens bestemmelser - bekræftet nødvendigheden af at respektere de grundlæggende rettigheder og understreget, at disse rettigheder, der bl.a. er fastlagt i chartret, skal gælde for enhver person, der søger om visum, og at »[b]ehandlingen af visumansøgninger […] fuldt ud [bør] overholde forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling og forbuddet mod forskelsbehandling ifølge henholdsvis artikel 3 og 14 i [EMRK] og [chartrets] artikel 4 og 21 [...]«.

86. Hvad i anden række angår omstændighederne i hovedsagen har jeg tidligere nævnt, at det fremgår af de sagsakter, som den forelæggende ret har fremlagt, at sagsøgerne i hovedsagen anmodede om, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, blev anvendt i forhold til dem, da de indgav deres visumansøgninger, at de omtvistede afgørelser er baseret på den grund til afslag på visum, der er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b) in fine, og at dette afslag blev meddelt, efter at det var konstateret, at betingelserne for udstedelse af humanitære visa i henhold til denne kodeks' artikel 25 ikke var opfyldt, bl.a. fordi proceduren ikke var af undtagelsesvis karakter, og det påtænkte ophold ikke var midlertidigt.

87. Det er derfor ubestridt, at de belgiske myndigheder i hovedsagen blev inddraget og handlede på grundlag af og i henhold til visumkodeksens bestemmelser.

88. De omtvistede afgørelser udgør som følge heraf en gennemførelse af denne kodeks og dermed af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. De nævnte myndigheder var forpligtet til at respektere de rettigheder, der sikres ved chartret, da de vedtog disse afgørelser.

89. Det skal også understreges, at de i chartret fastsatte grundlæggende rettigheder, hvis overholdelse skal iagttages af enhver myndighed i medlemsstaterne, som handler inden for rammerne af EU-retten, kan gøres gældende af adressaterne for de retsakter, der vedtages af en sådan myndighed, *uafhængigt af ethvert territorialt kriterium*.

24 — Jf. vedrørende omfanget af den harmonisering, der tilsigtes med visumkodeksen, dom af 10.4.2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, præmis 42), og af 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 49 og 50).

25 — Det fremgår af 29. betragtning til visumkodeksen, at denne kodeks »respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt navnlig i [EMRK] og [chartret]«.

26 — Konsolideret udgave af håndbogen om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa baseret på Kommissionens afgørelse af 19.3.2010 om en håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa (K(2010) 1620 endelig) samt Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 4.8.2011 (K(2011) 5501 endelig) og af 29.4.2014 (C(2014) 2727). I denne håndbog fastlægges der operationelle instrukser (retningslinjer, bedste praksis og anbefalinger) for de opgaver, der skal udføres af medlemsstaternes konsulære medarbejdere og medarbejdere ved andre myndigheder med ansvar for at behandle og træffe afgørelse om visumansøgninger samt medarbejdere ved myndigheder, der har ansvaret for at ændre udstede visa.

90. Som jeg har vist i punkt 49-70 og punkt 76-88 i dette forslag til afgørelse, er den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, *omfattet* af EU-retten, og de retsakter, der vedtages over for dem, udgør en gennemførelse af denne ret som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, er derfor omfattet af chartrets anvendelsesområde, selv om de ikke befinder sig på en medlemsstats område, og selv om de ikke har nogen tilknytning til et sådant område.

91. Domstolen har tidligere taget klar stilling til dette spørgsmål: »Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse«, og »der [findes] ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse« [27]. Der er således en sammenhæng mellem Unionens handlinger – via EU-institutionerne eller EU-medlemsstaterne – og chartrets anvendelse. Kommissionen tilsluttede sig denne konklusion under retsmødet, hvor Domstolen adspurgte den herom [28].

92. Hvis det antages, at chartret ikke finder anvendelse, når en institution eller en medlemsstat, der gennemfører EU-retten, handler ekstraterritorialt, vil det imidlertid være ensbetydende med, at de grundlæggende rettigheder inden for Unionen ikke finder anvendelse på situationer, der er omfattet af EU-retten, hvilket vil bryde med denne sammenhæng. Det er klart, at en sådan fortolkning vil få konsekvenser for andre områder end visumpolitikken.

93. Hvis chartrets anvendelse i forbindelse med visumpolitikken var underlagt et kriterium om *territorial tilknytning til Unionen* (eller snarere til en EU-medlemsstat) og ikke bare et kriterium om *tilknytning til EU-retten*, ville det i øvrigt kunne medføre, at hele den fælles visumordning, der er fastsat i visumkodeksen, kunne gennemføres uden overholdelse af rettighederne i chartret, hvilket både ville være i strid med de principper, der gælder for dets anvendelse, og med EU-lovgivers klare hensigt, der kom til udtryk i visumkodeksens artikel 29, på et tidspunkt, hvor chartret endnu ikke havde bindende virkning.

94. Af de samme grunde afhænger chartrets anvendelse på den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, heller ikke af État belges udøvelse af nogen form for myndighed og/eller kontrol over for dem i modsætning til, hvad der bestemmes i EMRK's artikel 1, hvorefter de parter, der har tiltrådt denne konvention, garanterer »enhver person under deres jurisdiktion« de rettigheder og friheder, der angives i denne konventions afsnit I [29].

95. Ifølge den belgiske regerings argumentation - som visse medlemsstater tilsluttede sig under retsmødet – indeholder chartrets ordning også en bestemmelse, som svarer til EMRK's artikel 1, i hvert fald hvad angår de rettigheder heri, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK. Den belgiske regering har henvist til, at i det omfang rettighederne i chartret svarer til rettigheder, der sikres ved EMRK, er deres betydning og rækkevidde, herunder de tilladte begrænsninger, de samme som i denne konvention, jf. chartrets artikel 52, stk. 3, sammenholdt med forklaringerne ad artikel 52 [30]. Ifølge denne

27 — Jf. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 21), og af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 34).

28 — Det siger sig selv, at chartret, henset til denne sammenhæng, ikke kan skabe nye kompetencer for Unionen eller ændre de eksisterende kompetencer som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 2.

29 — Jf. vedrørende fortolkningen af EMRK's artikel 1 bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 12.12.2001, Bankovic m.fl. mod Belgien m.fl. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, § 61 og 67), Menneskerettighedsdomstolen, 29.3.2010, Medvedyev m.fl. mod Frankrig og Spanien (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, § 63 og 64), Menneskerettighedsdomstolen, 7.7.2011, Al-Skeini m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), og Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2012 (som berigtiget den 16.11.2016), Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 72).

30 — Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) Det fremgår af artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og af chartrets artikel 52, stk. 7, at der skal tages hensyn til disse forklaringer ved fortolkningen af chartret. Jf. ligeledes dom af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

regering er det princip, der er fastsat i EMRK's artikel 1, en sådan begrænsning, der bl.a. fastlægger anvendelsesområdet for chartrets artikel 4, som svarer til EMRK's artikel 3. Den mener derfor, at når sagsøgerne ikke henhører under État belges jurisdiktion, er deres situation ikke omfattet af denne bestemmelse.

96. Der er flere grunde til, at den fortolkning, som den belgiske regering har foreslået, ikke kan tiltrædes.

97. For det første indeholder EMRK's artikel 1 en »værnetingsklausul« i form af et kriterium for, hvornår de stater, der er parter i EMRK, er ansvarlige for eventuelle overtrædelser af bestemmelserne i denne konvention. Chartret indeholder imidlertid ikke en sådan klausul. Som jeg allerede har fremhævet ovenfor, er det eneste kriterium, der betinger chartrets anvendelse, fastsat i dets artikel 51, stk. 1, for så vidt angår medlemsstaternes handlinger. Hertil kommer, at den nævnte klausul ganske vist betinger anvendelsen af EMRK, men ikke vedrører »betydningen« og »omfanget« af bestemmelserne heri, som det er tilfældet med chartrets artikel 52, stk. 3.

98. For det andet skal henvisningen i forklaringerne til chartrets artikel 52, stk. 3, til »begrænsninger« af de rettigheder, der er fastsat heri, forstås således, at EU-retten ikke må medføre begrænsninger af de rettigheder i chartret, der svarer til rettigheder i EMRK, hvis disse begrænsninger ikke er tilladt efter ordningen heri[31]. Denne bestemmelse indeholder med andre ord en regel om, at bestemmelserne i EMRK har forrang, når de sikrer en bedre beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

99. For det tredje fremgår det af chartrets artikel 52, stk. 3 in fine, at den omstændighed, at rettighederne i chartret og de tilsvarende rettigheder i EMRK har samme betydning og omfang, »ikke [er] til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse«. Det beskyttelsesniveau, der sikres ved EMRK, udgør således blot en minimumsgrænse, som Unionen altid skal overholde, men Unionen kan vælge at gøre de rettigheder, som sikres ved chartret, og som svarer til rettighederne i EMRK, mere vidtrækkende[32]. Den belgiske regerings argumentation svarer i det væsentlige til at gøre gældende, at Unionen *er forpligtet* til at anvende de samme begrænsninger af disse rettigheder som dem, der er tilladt efter EMRK's ordning for de rettigheder, der sikres ved denne konvention. Det er åbenbart, at chartrets artikel 52, stk. 3, sidste punktum, dermed vil miste enhver effektiv virkning.

100. For det fjerde kan der af ordlyden af chartrets artikel 4, der er formuleret i generelle vendinger, ikke udledes nogen begrænsning vedrørende den territoriale eller retlige situation for de personer, der er omfattet af denne artikel.

101. Den fortolkning, som den belgiske regering har foreslået, beror endelig på en forveksling mellem spørgsmålet om chartrets *anvendelse* som kriterium for lovligheden af de retsakter, som en medlemsstat vedtager i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra b), og spørgsmålet om *indholdet* og *omfanget af de forpligtelser*, der påhviler denne medlemsstat i henhold til chartrets bestemmelser, når den behandler en visumansøgning efter denne bestemmelse[33].

102. Det bringer mig videre til det første præjudicielle spørgsmåls andet led, hvormed den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at præcisere, om udtrykket »internationale forpligtelser« i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), omfatter de forpligtelser, som medlemsstaterne har med hensyn til EMRK og Genèvekonventionens artikel 33.

31 — Det præciseres i forklaringerne til chartrets artikel 52, stk. 3, at »lovgiverne, når de fastsætter begrænsninger for disse rettigheder, skal overholde de samme standarder som dem, der er fastlagt i det detaljerede begrænsningsregime i [EMRK]. […]«.

32 — Det præciseres i denne forbindelse i forklaringerne til chartrets artikel 52, stk. 3, at tilladte begrænsninger af de rettigheder, der er fastsat i EMRK, »bliver gældende for de rettigheder, der er omfattet af dette stykke, dog uden at dette berører EU-rettens og EU-Domstolens autonomi«.

33 — Dette spørgsmål vil jeg undersøge i forbindelse med vurderingen af det andet præjudicielle spørgsmål.

103. Jeg anser det ikke for relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, at Domstolen tager stilling hertil. Uanset hvilken betydning og rækkevidde der tillægges dette udtryk, er det således ubestridt, at EMRK og Genèvekonventionen både udgør et kriterium for fortolkningen af EU-retten for så vidt angår indrejse, ophold og asyl og et kriterium for lovligheden af medlemsstaternes handlinger i forbindelse med gennemførelsen af denne ret.

104. Den forelæggende ret er imidlertid usikker på, om EMRK og Genèvekonventionen finder anvendelse på den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, når disse ikke opfylder det territorialkriterium, der betinger anvendelsen af disse to regelsæt[34]. Den belgiske regering og Kommissionen påstår begge, at de ikke finder anvendelse, i deres skriftlige indlæg.

105. Henset til betragtningerne i forbindelse med gennemgangen af det første præjudicielle spørgsmåls første led må jeg konkludere, at Domstolen heller ikke behøver at tage stilling til dette.

106. Det fremgår således af disse betragtninger, at de belgiske myndigheder var forpligtet til at overholde chartrets bestemmelser og navnlig dets artikel 4 og 18, som den forelæggende ret har henvist til, da de vedtog de omtvistede afgørelser.

107. Da chartrets artikel 4 og 18 sikrer en beskyttelse, som mindst svarer til den, der følger af EMRK's artikel 3 og af Genèvekonventionens artikel 33, er det ikke nødvendigt at undersøge, om disse retsakter finder anvendelse på situationen for sagsøgerne i hovedsagen.

108. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at det første præjudicielle spørgsmål, som Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) har forelagt, besvares med, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at udtrykket »internationale forpligtelser« i denne bestemmelse ikke vedrører chartret, men at medlemsstaterne skal overholde chartret, når de efter denne bestemmelse behandler en visumansøgning, til støtte for hvilken der påberåbes humanitære hensyn, og når de træffer afgørelse om en sådan ansøgning.

Det andet præjudicielle spørgsmål

109. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en medlemsstat, som anmodes om at udstede et humanitært visum i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), og som råder over en skønmargen med hensyn til omstændighederne i den enkelte sag, er forpligtet til at udstede dette visum, hvis der foreligger en situation, hvor der er en egentlig risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 4 og/eller 18. Den er også i tvivl om, hvorvidt det har nogen betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, at der foreligger en tilknytning mellem den person, der anmoder om, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), bringes i anvendelse, og den anmodede medlemsstat (f.eks. familiemæssig tilknytning, værtsfamilier, garantistillere og sponsorer mv.).

110. Jeg mener af de nedenstående grunde, at dette spørgsmål må besvares bekræftende, uanset om der foreligger en tilknytning mellem denne person og den anmodede medlemsstat.

34 — Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) har forklaret, at det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at begrebet »jurisdiktion« i EMRK's artikel 1 først og fremmest er territorialt, eftersom denne konventions anvendelsesområde, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, geografisk er begrænset til de kontraherende staters territorier (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 12.12.2001, Bankovic m.fl. mod Belgien m.fl., CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, § 61 og 67, Menneskerettighedsdomstolen, 29.3.2010, Medvedyev m.fl. mod Frankrig og Spanien, CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, § 63 og 64, Menneskerettighedsdomstolen, 7.7.2011, Al-Skeini m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2011:0707JUD005572107, og Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2012 (som berigtiget den 16.11.2016), Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 72). Ifølge den forelæggende ret er der også knyttet en territorial betingelse til Genèvekonventionens artikel 33.

111. Ifølge visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), udstedes et visum med begrænset territorial gyldighed undtagelsesvis, når en medlemsstat af humanitære hensyn finder det nødvendigt at fravige princippet om, at indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra a), c), d) og e), skal opfyldes [35].

112. Den belgiske regering har som nævnt anført, at denne bestemmelse umiddelbart kun giver mulighed for i det væsentlige at fravige de grunde til afslag, der er angivet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a), nr. i), ii), iii) og vi), og ikke den grund, der er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, litra b). Den har heraf udledt, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), ikke gør det muligt at udstede et territorialt begrænset visum til statsborgere, som ikke har til hensigt at forlade medlemsstatens område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

113. Denne indsigelse bør efter min opfattelse forkastes.

114. Som den belgiske regering har medgivet, fremgår det af ordlyden af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, at denne bestemmelse finder anvendelse »med forbehold« af denne kodeks' artikel 25, stk. 1. Den grund til afslag på visum, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b), er som følge heraf ikke i sig selv til hinder for, at en medlemsstat anvender visumkodeksens artikel 25, stk. 1.

115. Dette siger sig selv. Visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b), vedrører afslag på udstedelse af visum, når der er »begrundet tvivl om ægtheden af den dokumentation, der er fremlagt af ansøgeren, eller om rigtigheden af indholdet, om troværdigheden af de udsagn, der er fremsat af ansøgeren, eller om dennes hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om«. Det er næppe nødvendigt at præcisere, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), gør det muligt at undlade at give afslag på udstedelse af visum som følge af »begrundet tvivl om ægtheden af [dokumentationen]«, når det allerede fremgår udtrykkeligt af denne artikel, at en medlemsstat kan udstede et territorialt begrænset visum, selv om ansøgeren ikke er i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, der giver indehaveren ret til grænsepassage [betingelsen i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra a)]. Hvis en medlemsstat er bemyndiget til at anvende visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), selv om den pågældende tredjelandsstatsborger ikke dokumenterer formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold [jf. betingelsen i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra c), og den grund til afslag, der er opregnet i artikel 32, stk. 1, litra a), nr. ii)], eller selv om tredjelandsstatsborgeren f.eks. betragtes som en trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed [jf. betingelsen i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e), og den grund til afslag, der er opregnet i artikel 32, stk. 1, litra a), nr. vi)], kan jeg ikke se, hvorfor det skulle være nødvendigt at angive i denne artikel, at denne undtagelse også omfatter tilfælde, hvor der er »begrundet tvivl« om troværdigheden af de udsagn, der er fremsat af ansøgeren, eller om dennes hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om. Det er reelt princippet om »det mindre i det mere«, der anvendes her.

116. Det er i denne sammenhæng også vigtigt at bemærke, at en medlemsstat i henhold til visumkodeksens artikel 32, stk. 1, kan anvende denne kodeks' artikel 25, stk. 1, til trods for den grund til afslag, der er nævnt i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, litra a), nr. iv), dvs. til trods for at den pågældende allerede har opholdt sig på medlemsstaternes område i 90 dage inden for en periode på 180 dage. Hvis medlemsstaterne har ret til at anvende visumkodeksens artikel 25, stk. 1, i et tilfælde, hvor personen allerede har opholdt sig på et område i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage, må de så meget desto mere have ret til at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed til en tredjelandsstatsborger, når der er begrundet tvivl om dennes hensigt om at forlade dette område inden udløbet af dette visum.

35 — I visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), henvises der logisk nok ikke til Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra b), som kræver, at en tredjelandsstatsborger skal være i besiddelse af gyldigt visum.

117. Som jeg allerede har påpeget, ændrer det ikke arten af det udstedte visum, som fortsat er et visum til kortvarigt ophold i henhold til visumkodeksen [36]. Som det fremgår af visumkodeksens artikel 30, giver dette visum ikke ret til indrejse.

118. I håndbogen om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa [37] har Kommissionen desuden selv medgivet, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, udgør retsgrundlaget for, at medlemsstaterne inden for samme periode på 180 dage kan udstede et visum med begrænset territorial gyldighed i 90 dage, efter at der er udstedt et ensartet visum, og dermed lempe den strenge anvendelse af de grunde til afslag, der er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 1.

119. Visumkodeksens artikel 25, stk. 1, giver således på de nærmere betingelser, der er fastsat heri, og navnlig af humanitære hensyn medlemsstaterne ret til at se bort fra alle de grunde til afslag, der er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, litra a) og b). EU-lovgivers hensigt fremgår klart af disse bestemmelser. Udtrykket »[m]ed forbehold af artikel 25, stk. 1«, i visumkodeksens artikel 32 kan kun have én betydning, nemlig at det netop er tilladt at anvende visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), og dermed at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed *uanset* de grunde til afslag, der er opregnet i denne kodeks' artikel 32, stk. 1, litra a) og b).

120. Jeg vil nu se på, om visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at denne bestemmelse blot giver medlemsstaterne en simpel mulighed for at se bort fra de grunde til afslag, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a) og b), eller om den under visse omstændigheder kan pålægge dem at gøre dette og dermed tvinge dem til at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed af humanitære hensyn.

121. Som jeg vil forklare i det følgende, er EU-retten efter min opfattelse til hinder for, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), fortolkes således, at den blot bemyndiger medlemsstaterne til at udstede sådanne visa. Dette baserer jeg både på ordlyden og opbygningen af visumkodeksens bestemmelser og på kravet om, at medlemsstaterne under udøvelse af deres skøn iagttager de ved chartret sikrede rettigheder, når de anvender disse bestemmelser.

122. Det fremgår af visumkodeksens artikel 23, stk. 4, at kodeksen på udtømmende vis angiver, hvilke former for retsakter der skal vedtages, når medlemsstaterne forelægges en visumansøgning. I hovedsagen kunne der enten træffes afgørelse om at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed i overensstemmelse med kodeksens artikel 25 eller gives afslag på at udstede et sådant visum i overensstemmelse med denne kodeks' artikel 32.

123. Ligesom afgørelser om afslag på at udstede et visum skal træffes inden for de rammer, der er indført ved visumkodeksens artikel 32 [38], skal afgørelser om at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed træffes inden for de rammer, der er indført ved denne kodeks' artikel 25, stk. 1.

124. I lyset af den tilknytning, der som tidligere nævnt er mellem visumkodeksens artikel 25, stk. 1, og artikel 32, stk. 1, følger det heraf, at en medlemsstat, som en tredjelandsstatsborger har anmodet om at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed af humanitære hensyn, ikke kan unddrage sig forpligtelsen til at undersøge den påberåbte begrundelse for at undgå anvendelsen af de grunde til afslag, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1.

36 — Jf. punkt 49-51 i dette forslag til afgørelse.

37 — Nævnt i fodnote 26, punkt 9.1.2, s. 75.

38 — Jf. dom af 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, præmis 37).

125. Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, hvori det præciseres, at et visum med begrænset territorial gyldighed »udstedes«, når betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt. I dette tilfælde fremgår det af anvendelsen af et verbum i præsens indikativ i de øvrige sprogversioner af visumkodeksens artikel 25, stk. 1[39], at medlemsstaten skal tildele det visum med begrænset territorial gyldighed, der ansøges om.

126. På dette trin i vurderingen virker det således klart, at visumkodeksen som minimum pålægger en medlemsstat at undersøge de humanitære hensyn, som en tredjelandsstatsborger har påberåbt sig for at undgå anvendelsen af de grunde til afslag, der er angivet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, og sikre, at denne kodeks' artikel 25, stk. 1, litra a), bringes i anvendelse.

127. Hvis medlemsstaten efter denne undersøgelse finder, at disse hensyn er berettigede, *kræver* visumkodeksen, at den udsteder et visum med begrænset territorial gyldighed til denne statsborger.

128. Det kan ikke nægtes, at den anmodede medlemsstat efter ordlyden af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a),bevarer en skønsmargen med hensyn til de humanitære hensyn, som gør det nødvendigt at undgå anvendelsen af de grunde til afslag, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, og dermed at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed.

129. Som jeg allerede har nævnt[40] i forbindelse med anvendelsesområdet for visumkodeksens bestemmelser er det imidlertid klart, at denne skønsmargen er underlagt EU-retten.

130. For det første kan det efter min opfattelse ikke helt overlades til medlemsstaterne at definere selve udtrykket »humanitære hensyn« og fastlægge dets omfang. Selv om dette begreb ikke er defineret i visumkodeksen, er der tale om et EU-retligt begreb, da der ikke henvises til medlemsstaternes nationale ret i denne kodeks' artikel 25, stk. 1. Selv om det visum, der udstedes i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, i princippet kun er gyldigt på den udstedende medlemsstats område[41], betyder det i øvrigt ikke, at de humanitære hensyn kun gælder for denne medlemsstat. Udtrykket »humanitære hensyn« er unægteligt meget bredt og kan efter min opfattelse ikke begrænses til tilfælde, hvor den pågældende tredjelandsstatsborger eller en slægtning til denne har behov for den form for lægelig eller sundhedsmæssig bistand, som er beskrevet i de i hovedsagen omtvistede afgørelser, og som den belgiske regering omtalte under retsmødet for Domstolen. Denne fortolkning understøttes ikke af ordlyden af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, og det ville være meget snæversynet at indskrænke humanitære hensyn til dårligt helbred eller sygdom. Jeg vil afholde mig fra at definere disse hensyn i forbindelse med dette forslag til afgørelse, men her kan der i hvert fald ikke være skyggen af tvivl om, at de grunde, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført over for de belgiske myndigheder – behovet for at flygte fra den væbnede konflikt og vilkårlige vold, der opleves i Syrien og navnlig i byen Aleppo, og for at undslippe den tortur og forfølgelse, som de angiveligt blev udsat for på grund af deres tilhørsforhold til en religiøs minoritet – er omfattet af anvendelsesområdet for de humanitære hensyn, der bl.a. er omhandlet i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a). Hvis det ikke var tilfældet, ville dette udtryk ikke give nogen som helst mening. Hvis man tilslutter sig den belgiske regerings »minimalistiske« opfattelse, vil det i øvrigt få den paradoksale virkning, at jo mere åbenlyse de humanitære hensyn er, jo sværere bliver det at henføre dem under anvendelsesområdet for visumkodeksens artikel 25, stk. 1.

39 — Jf. bl.a. den tyske (»wird […] erteilt«), den spanske (»[s]e expedirá»«), den italienske (»sono rilasciati«), den portugisiske (»é emitido«), den finske (»myönnetään«), den svenske (»ska […] utfärdas«) og den engelske (»shall be issued«) version af denne artikel.

40 — Jf. punkt 82 og 83 i dette forslag til afgørelse.

41 — Det må ikke glemmes, at det visum ifølge visumkodeksens artikel 25, stk. 2, undtagelsesvis også kan anses for at være gyldigt på mere end en medlemsstats område.

131. Jeg har for det andet præciseret ovenfor, at der ikke er nogen tvivl om, at en medlemsstat gennemfører EU-retten, når den træffer afgørelse om at afslå at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, fordi de humanitære hensyn, som den pågældende har anført, ikke er tilstrækkelige til at se bort fra de grunde til afslag, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1. Den anmodede medlemsstat skal derfor respektere de rettigheder, der sikres ved chartret, når den udøver sin skønsmargen.

132. For ikke at overskride rammerne for sin skønsmargen skal den anmodede medlemsstat med andre ord konkludere, at den ikke tilsidesætter de rettigheder, der er opstillet i chartret, når den afslår at anvende visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), til trods for de humanitære hensyn, som den pågældende tredjelandsstatsborger har anført. Hvis medlemsstaten drager den modsatte konklusion, skal den se bort fra de grunde til afslag, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, og udstede et visum med begrænset territorial gyldighed i overensstemmelse med denne kodeks' artikel 25, stk. 1, litra a).

133. Kravet om, at de rettigheder, der sikres ved chartret, skal respekteres, udgør i princippet ikke noget særligt problem, når medlemsstaten beslutter at indlede proceduren i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), på grund af humanitære hensyn i forbindelse med den situation, som den skal tage stilling til.

134. Det samme gælder ikke nødvendigvis, når der gives afslag på visum, dvs. når der anvendes en eller flere af de grunde, som er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1.

135. Det skal i så fald afgøres, om en medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til chartret, hvis den undlader eller nægter at lægge humanitære hensyn til grund i en konkret situation eller afslår at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed.

136. Det skal fremhæves, at dette krav ikke fratager medlemsstaten enhver skønsmargen. Jeg mener således ikke, at det tilsidesætter en rettighed, der sikres ved chartret, at det nægtes at efterkomme en anmodning om deltagelse i en nær slægtnings begravelse på en medlemsstats område, uanset hvor smertefuldt det måtte være for den pågældende.

137. Det forholder sig efter min opfattelse anderledes, hvis afslaget på at udstede et visum i betragtning af de pågældende omstændigheder og humanitære hensyn bevirker, at ansøgeren udsættes for en reel risiko for tilsidesættelse af de rettigheder, der er fastsat i chartret, og navnlig af de rettigheder, der er af absolut karakter, herunder rettighederne i forbindelse med den menneskelige værdighed (chartrets artikel 1), retten til livet (chartrets artikel 2), retten til respekt for menneskets integritet (chartrets artikel 3) og forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (chartrets artikel 4)[42], og navnlig hvis disse rettigheder risikerer at blive tilsidesat over for særligt sårbare personer såsom mindreårige små børn, hvis tarv skal komme i første række i alle handlinger, der udføres af offentlige myndigheder, jf. chartrets artikel 24, stk. 2. I denne forbindelse skal det i øvrigt påpeges, at Domstolen i dom af 21. december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 94-98), vedrørende afgørelsen af, hvilken medlemsstat der var ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, fastslog, at en simpel mulighed, som en medlemsstat gives i en afledt EU-retsakt, kan ændres til en egentlig forpligtelse for denne medlemsstat med det formål at sikre overholdelsen af chartrets artikel 4.

42 — Domstolen har bemærket, at den rettighed, som er fastsat i chartrets artikel 4, og som er tæt knyttet til retten til respekt for den menneskelige værdighed, er af absolut karakter: jf. i denne retning dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 85), og af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 56).

138. Ser man kun på chartrets artikel 4, hvilken der fokuseres specifikt på i den forelæggende rets andet spørgsmål, skal det som tidligere nævnt påpeges, at den ret, der fastlægges i denne artikel, svarer til den ret, der er sikret igennem EMRK's artikel 3, hvis affattelse er identisk [43]. Disse to bestemmelser forankrer en af Unionens og medlemsstaternes grundlæggende værdier, hvilket er baggrunden for, at de forbyder tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i alle situationer [44]. Det følger heraf, at forbuddet i chartrets artikel 4 finder anvendelse selv i de vanskeligste situationer, herunder i tilfælde af bekæmpelse af terror og organiseret kriminalitet [45] eller over for presset fra en stigende strøm af indvandrere og personer, der søger om international beskyttelse, på medlemsstaternes område i et klima med økonomisk krise [46].

139. I analogi med Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende EMRK's artikel 3 pålægger chartrets artikel 4 medlemsstaterne – når de gennemfører EU-retten – ikke bare en negativ forpligtelse over for personer, dvs. forbyder dem at anvende tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling, men også en *positiv forpligtelse*, dvs. tvinger dem til at træffe foranstaltninger, som kan forhindre, at disse personer udsættes for tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling, især når der er tale om sårbare personer, og når den dårlige behandling foretages af enkeltpersoner [47]. En medlemsstat vil derfor kunne drages til ansvar, når dens egne myndigheder ikke har truffet passende foranstaltninger for at forhindre, at der opstår en risiko for tortur eller for umenneskelig eller nedværdigende behandling, som de havde eller burde have haft kendskab til [48]. I dom af 21. december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 94, 106 og 113) og af 5. april 2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 90 og 94), fastslog Domstolen, at chartrets artikel 4 i lighed med EMRK's artikel 3 pålægger medlemsstaterne en positiv forpligtelse under visse omstændigheder.

140. Ved undersøgelsen af, om en medlemsstat har tilsidesat sin positive forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at undgå, at en person udsættes for en reel risiko for den behandling, der forbydes ved chartrets artikel 4, skal det efter min opfattelse i analogi med Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende EMRK's artikel 3 efterprøves, hvilke konsekvenser dens undladelse eller nægtelse af at handle forventes at have for den pågældende person [49]. I denne sammenhæng, og henset til de handlinger, der anmodes om i hovedsagen, er det vigtigt at tage hensyn til den generelle situation i den pågældende persons hjemland og/eller i det land, hvor denne person har valgt at opholde sig, og til de særlige omstændigheder, der kendetegner denne person [50]. Selv om det er tvingende nødvendigt at undersøge denne situation og disse omstændigheder i lyset af chartrets

43 — Jf. i denne retning forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) og dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 86).

44 — Dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 87).

45 — Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 87), og analogt Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 195 og den deri nævnte retspraksis.).

46 — Jf. analogt Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2012 (som berigtiget den 16.11.2016), Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 122).

47 — Jf. bl.a. analogt Menneskerettighedsdomstolen, 28.3.2000, Mahmut Kaya mod Tyrkiet (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, § 115), Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 198), Menneskerettighedsdomstolen, 25.4.2013, Savriddin Dzhurayev mod Rusland (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, § 179), og Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2016, Nasr og Ghali mod Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, § 283).

48 — Jf. bl.a. analogt Menneskerettighedsdomstolen, 28.3.2000, Mahmut Kaya mod Tyrkiet (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, § 115), Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 198), og Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2016, Nasr og Ghali mod Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, § 283).

49 — Jf. i denne retning bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 213). Jf. også Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2016, Nasr og Ghali mod Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, § 289).

50 — Jf. i denne retning bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 213), og Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2016, Nasr og Ghali mod Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, § 289).

artikel 4 for at afgøre, om medlemsstaten i det konkrete tilfælde har tilsidesat den positive forpligtelse, som den har i kraft af forbuddet i denne artikel, skal det til gengæld ikke konstateres eller bevises, at der foreligger et ansvar for de pågældende tredjelande eller de grupper eller andre enheder, der opererer i disse lande, i lyset af den almindelige folkeret eller andre retsregler [51].

141. Når Domstolen kontrollerer, om der foreligger en risiko for, at en person udsættes for en behandling, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 4, fordi en medlemsstat har undladt eller nægtet at træffe passende foranstaltninger under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, mener jeg, at den skal gå ud fra de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, og først og fremmest skal tage udgangspunkt i de faktiske omstændigheder, som medlemsstaten havde eller burde have haft kendskab til på det tidspunkt, hvor den besluttede at anvende de grunde til afslag, der er fastsat i visumkodeksens artikel 32, stk. 1, og givet fald inddrager yderligere oplysninger for at be- eller afkræfte, hvordan medlemsstaten vurderede, om den pågældendes frygt var begrundet [52].

142. Da artikel 267 TEUF hviler på en kompetencefordeling mellem den forelæggende ret og Domstolen, tilkommer det også den førstnævnte ret at efterprøve de oplysninger, som État belge var i besiddelse af eller burde have haft kendskab til, da de omtvistede afgørelser blev vedtaget. Med henblik på dette og på at undersøge den generelle situation i hjemlandet eller det land, hvor den pågældende har valgt at opholde sig, og den reelle risiko, som denne udsættes for, bør den forelæggende ret efter min opfattelse lægge vægt på oplysninger, der stammer fra pålidelige og objektive kilder, herunder EU-institutionerne, FN's organer og agenturer eller regeringskilder samt ikke-statslige organisationer (ngo'er), der betragtes som seriøse, og navnlig oplysninger i nyere rapporter fra uafhængige internationale organisationer, der forsvarer menneskerettighederne, såsom Amnesty International eller Human Rights Watch [53]. Rapporternes pålidelighed bør vurderes efter relevante kriterier, heriblandt forfatternes autoritet og omdømme, samt om de tilgrundliggende undersøgelser er seriøse, om de indeholdte konklusioner er sammenhængende, og om de bekræftes af andre kilder [54].

143. Efter min opfattelse skal der imidlertid tages hensyn til de mange vanskeligheder, som regeringer og ngo'er støder på, når de skal indsamle oplysninger under farlige og ustabile forhold. Det er ikke altid muligt at foretage undersøgelser tæt på en konflikt. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at basere sig på oplysninger fra kilder, der har førstehåndskendskab til situationen [55], ligesom repræsentanter for pressen gør.

51 — Jf. i denne retning analogt Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 212 og den deri nævnte retspraksis).

52 — Jf. i denne retning analogt Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2012, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, § 214).

53 — Jf. bl.a. i denne retning analogt Menneskerettighedsdomstolen, 28.2.2008, Saadi mod Italien (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 131 og 143), Menneskerettighedsdomstolen, 17.7.2008, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 227 og 255), Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.2012 (som berigtiget den 16.11.2016), Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 116 og 118), og Menneskerettighedsdomstolen, 23.8.2016, J.K. m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 90). Jf. i denne retning, men i en anden sammenhæng, ligeledes dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

54 — Jf. analogt Menneskerettighedsdomstolen, 3.7.2014, Georgien mod Rusland (I), (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, § 138), og Menneskerettighedsdomstolen, 23.8.2016, J.K m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 88 og 90).

55 — Jf. analogt Menneskerettighedsdomstolen, 23.8.2016, J.K m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 89).

144. Jeg vil ikke gribe ind i den forelæggende rets opgave med at undersøge disse oplysninger nærmere på baggrund af de nævnte pålidelige kilder og målsætninger, men finder det – da visse faktiske omstændigheder er almindeligt kendte, og der findes mange lettilgængelige kilder om situationen i Syrien samt om situationen for den syriske befolkning og for de lande, der støder op til denne stat, samt for at give den forelæggende ret et relevant og hurtigt svar og vejlede Domstolen om den dom, der bør afsiges - vigtigt at fremhæve de vigtigste oplysninger, som État belge havde eller burde have haft kendskab til, da de omtvistede afgørelser blev vedtaget [56].

145. Det fremgår indledningsvis af selve forelæggelsesafgørelsen, at État belge ikke har anfægtet den dokumenterede beskrivelse, som sagsøgerne i hovedsagen har givet af den vilkårlige og voldsomme vold, der hersker i Syrien, de krænkelser og de alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne, der finder sted i dette land og navnlig i Aleppo, som er deres hjemby. De kompetente belgiske myndigheder kunne i hvert fald ikke være uvidende om, hvor apokalyptisk eller »katastrofal« – som det udtrykkes i de omtvistede afgørelser ? den generelle situation var i Syrien, idet, som sagsøgerne i hovedsagen havde gjort gældende over for den forelæggende ret, denne allerede forud for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser havde påpeget, at det var »almindeligt kendt i offentligheden«, at sikkerhedssituationen i Syrien var dramatisk, hvilket fremgik af alle de alarmerende oplysninger, der var fremført over for den [57].

146. Selv om der næppe kræves yderligere beviser, bekræftes det af en lang række officielle oplysninger og dokumenter, at den syriske civilbefolkning befinder sig i et humanitært drama og en apokalyptisk situation. I et dokument, der blev udsendt i september 2016 [58], dvs. ca. en måned før vedtagelsen af de omtvistede afgørelser, udtalte Kommissionen selv, at den syriske konflikt havde »udløst den største humanitære krise i verden siden Anden Verdenskrig«, hvorefter den bemærkede, at den humanitære situation blev stadig værre i Syrien som følge af de mere voldsomme kampe, den stigende vold, den generelle tilsidesættelse af folkeretlige bestemmelser og de alvorlige krænkelser af menneskerettighederne. Kommissionen hæftede sig også ved, at den syriske befolkning er meget sårbar, og at civile borgere er de primære ofre for »voldtægter og andre seksuelle overgreb, tvangsforsvindinger, tvangsflytninger, rekruttering af børnesoldater, summariske henrettelser og bombardementer rettet mod civile«, som er blevet »hverdagskost«. Med hensyn til Aleppo pegede Kommissionen desuden på, at de voldsomme bombardementer og konfrontationer havde haft utallige civile ofre og efterladt mere end to millioner personer uden vand eller elektricitet og i frygt for at blive belejret og mål for de gentagne luftangreb.

147. Nogle uger senere gav FN's Sikkerhedsråd udtryk for at være »foruroliget over den fortsatte forværring af den katastrofale humanitære situation i byen Aleppo« [59], rystet »over den uacceptable og eskalerende vold og […] de titusinder af børn, der har mistet livet«, og »dybt bekymret over den fortsatte forværring af den katastrofale humanitære situation i Syrien og […] antallet af personer, der har behov for akut humanitær bistand, herunder lægelig bistand« [60]. FN's Sikkerhedsråd insisterede også på behovet for at »indstille angreb på civile og civile mål, herunder angreb mod skoler og

56 — I dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 366), konstaterede Menneskerettighedsdomstolen, at »de faktiske omstændigheder var almindeligt kendte og lette at kontrollere på grundlag af en lang række kilder på tidspunktet for vedtagelsen af den foranstaltning, der var omhandlet i denne sag, hvorefter den konkluderede, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat den positive forpligtelse, der er fastsat i EMRK's artikel 3.

57 — Jf. Conseil du contentieux des étrangers' dom nr. 175973 af 7.10.2016, X/III mod État belge, s. 8. Jf. også Conseil du contentieux des étrangers' dom nr. 176363 af 14.10.2016, X/I mod État belge, s. 8.

58 — Jf. European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO Factsheet – Syria Crisis – September 2016, der kan ses på webstedet http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit

59 — FN's Sikkerhedsråds resolution 2328 (2016) af 19.12.2016.

60 — FN's Sikkerhedsråds resolution 2332 (2016) af 21.12.2016.

sundhedsfaciliteter, […] vilkårlige morterbeskydninger, bilbomber, selvmordsangreb, […] udsultning af civile som led i krigsførelsen, bl.a. ved belejring af befolkede områder, og den udbredte anvendelse af tortur, misbehandling, vilkårlige henrettelser, […] tvangsforsvindinger, seksuelle overgreb […] samt grove krænkelser og overgreb mod børn« [61].

148. På det tidspunkt, hvor État belge skulle vedtage de omtvistede afgørelser, var de belgiske myndigheder desuden orienteret om, at den syriske civilbefolkning, som jeg har beskrevet ovenfor, generelt befandt sig i en meget sårbar situation, og de kunne heller ikke med rimelighed være uvidende om de særlige omstændigheder, som gør sig gældende for sagsøgerne i hovedsagen, og som fremgår af de pågældende sagsakter. Det er således ubestrideligt, a) at alle de fem sagsøgere i hovedsagen boede i den belejrede by Aleppo [62], at tre af dem er mindre børn, og at den ældste i søskendeflokken kun er ti år gammel, b) at de er kristne, og at børnene er døbt efter det kristen-ortodokse ritual og derfor tilhører en gruppe personer, hvorom der er vægtige og konkrete grunde til at antage, at den er kommet i søgelyset for og forfølges af forskellige væbnede grupper i Syrien [63], og c) at de har fremlagt dokumentation for deres visumansøgning, som ikke er blevet anfægtet for den forelæggende ret, og som konkret viser, at familien har været udsat for forskellige voldshandlinger begået af væbnede grupper, der opererer i Aleppo, og navnlig at familiefaderen har været bortført af en af disse væbnede grupper og er blevet slået og tortureret for til sidst at blive udleveret mod løsepenge.

149. Det kan som følge heraf ikke bestrides, at sagsøgerne i hovedsagen i hvert fald var udsat for en reel risiko for yderst alvorlig umenneskelig behandling, der klart er omfattet af anvendelsesområdet for det forbud, som er fastsat i chartrets artikel 4.

150. Da État belge vedtog disse afgørelser, var den desuden bekendt med, eller den burde have været bekendt med, at de forventede konsekvenser af denne afgørelse tvang sagsøgerne i hovedsagen til at vælge mellem at udsætte sig for de farer og lidelser og den umenneskelige behandling, som er nævnt ovenfor, og som kunne ende med at koste dem livet, eller at udsætte sig for en anden, men tilsvarende behandling i forsøget på at rejse ulovligt ind i en medlemsstats område for at indgive deres anmodning om international beskyttelse dér. Det er således veldokumenteret, at syriske statsborgere, som bl.a. for at søge om international beskyttelse i desperation betaler [64] hårdkogte menneskesmuglere

61 — FN's Sikkerhedsråds resolution 2332 (2016) af 21.12.2016.

62 — Ifølge de oplysninger, som den franske afdeling af Amnesty International offentliggjorde den 20.10.2016, var Aleppo i perioden fra den 19.9. til den 16.10.2016 genstand for mindst 600 luftangreb, hvor hundredvis af civile blev dræbt, tusinder blev såret, og en lang række vigtige infrastrukturer blev ødelagt eller skadet: jf. i denne forbindelse Amnesty International: https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre

63 — Jf. bl.a. S. Rand, »Syria: Church on Its Knees«, Open Doors Advocacy Report, May 2012, der kan ses på webstedet https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, og K. Eghdamian, »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*, nr. 1, 2014, s. 38, samt FN's flygtningehøjkommissærs repræsentants udtalelser fra april 2016: http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted. United States Commission for International Religious Freedom (USCIRF) har i kapitlet om Syrien i sin årsberetning for 2016 nævnt, at den i december 2015 konkluderede, at den væbnede gruppe Daesch/Islamisk Stat begik folkedrab på flere religiøse mindretal, heriblandt syriske kristne: jf. http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf

64 — En undersøgelse foretaget af Den Internationale Organisation for Migration (OIM) i 2016 blandt over 6 000 syriske og irakiske statsborgere, der var ankommet til Europa, viste, at de hver især havde betalt mellem 1 000 og 5 000 USD for rejsen til Europa: jf. http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf

for at blive sejlet til EU med livet som indsats, hvis de ikke drukner eller dør af andre grunde, vil blive slået, udsat for overgreb og/eller overladt til sig selv i synkefærdige både, der driver omkring [65], indtil de i heldigste fald opsamles af kystvagter eller ngo'er, der har chartret skibe til eftersøgning og redning til søs [66].

151. Jeg er slet ikke i tvivl om, at en sådan behandling er forbudt i henhold til chartrets artikel 4.

152. Der var således vægtige grunde til at antage, at État belges afslag på at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, direkte ville tilskynde sagsøgerne i hovedsagen til i desperation at udsætte sig for fysiske og psykiske lidelser og sætte livet på spil for at udøve den ret til international beskyttelse, som de havde gjort krav på, når de ikke kunne blive i Syrien [67]. Når en medlemsstat under sådanne omstændigheder undlader at gøre, hvad den kan, for at undgå at udsætte tredjelandsstatsborgere, der søger om international beskyttelse, for sådanne risici, udgør det efter min opfattelse også en tilsidesættelse af chartrets artikel 4.

153. Under omstændighederne i hovedsagen mener jeg slet ikke, at argumentet om, at sagsøgerne i hovedsagen kunne have søgt tilflugt i Libanon, som støder op til Syrien, og som huser Kongeriget Belgiens ambassade, hvor de anmodede om, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, blev bragt i anvendelse, er til hinder for denne vurdering.

154. Efter at konflikten i Syrien brød ud, har FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) registreret over en million syrere som flygtninge i Libanon [68]. I maj 2015 underrettede den libanesiske regering imidlertid UNHCR om, at den var nødt til at suspendere registreringen af nye flygtninge [69]. Registreringen var stadig suspenderet på det tidspunkt, hvor État belge skulle vedtage de omtvistede afgørelser, hvilket sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende over for den forelæggende ret. Libanon er ikke kontraherende part i Genèvekonventionen [70], og nytilkomne flygtninge, som ikke var registreret og ikke havde mulighed for at opnå status som asylansøgere i dette land, risikerede at blive arresteret og tilbageholdt på grund af ulovligt ophold [71], hvilket sagsøgerne i hovedsagen i øvrigt har anført både over for den forelæggende ret og over for Domstolen. Denne persongruppe, som sagsøgerne i hovedsagen ville tilhøre, hvis de rejste til Libanon i strid med lovgivningen i dette land, befinder sig derfor i en mere usikker situation end registrerede flygtninge, og de bor ofte under kummerlige

65 — Ofte simple gummibåde.

66 — Ifølge ngo'en Læger uden Grænser, døde næsten 5 000 mænd, kvinder og børn i forsøget på at krydse Middelhavet i 2016, men det nøjagtige tal kendes ikke, da mange lig aldrig bliver bjærget. Læger uden Grænser chartrede i 2015 og 2016 tre skibe, som blev brugt til eftersøgning og redning til søs, og de fleste af de personer, der blev reddet, stammede fra Syrien: jf. http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee. Ifølge FN's Højkommissariat for Flygtninge ankom der mere end 350 000 personer over havet til Grækenland og Italien i perioden fra januar til november 2016, og de fleste var syriske statsborgere. Højkommissariatets estimater over antallet af døde og forsvundne i Middelhavet svarer stort set til Læger uden Grænsers: jf. dokumenterne på webstedet http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php. Europa-Parlamentet henviste i sin beslutning af 12.4.2016 om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration til, at »kriminelle netværk og smuglere udnytter desperationen hos de mennesker, som forsøger at komme til EU på flugt fra forfølgelse eller krig«, samt at »de sikre og lovlige ruter til EU for flygtninge er begrænsede, og […] mange fortsat løber risikoen og begiver sig ud på farlige ruter«: jf. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//DA

67 — FN's særlige rapportør om migranters menneskerettigheder understregede i en rapport af 8.5.2015 (dok. A/HRC/29/36, punkt 34), at den manglende vilje til at give lovlig adgang til EU var »et væsentligt aspekt« af de »dybereliggende årsager« til, at personer, der flygter fra en humanitær krisesituation for at søge international beskyttelse, henvender sig til menneskesmuglere: jf. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

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

69 — Jf. UNHCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, s. 13. Disse foranstaltninger har udtrykkeligt til formål at mindske tilstrømningen af flygtninge til Libanon: jf. 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 — Der skal for en god ordens skyld mindes om, at selv om en tredjestat har ratificeret Genèvekonventionen, er det ikke ensbetydende med, at der gælder en uafkræftelig formodning for, at denne konvention og de grundlæggende rettigheder overholdes i forhold til personer, der søger om international beskyttelse, og asylansøgere: jf. dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 102-104).

71 — Jf. bl.a. Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon. Jf. også M. Janmyr, »Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon«, *Refugee Survey Quaterly*, nr. 4, 2016, s. 58-78.

forhold i garager eller simple telte i et land, hvor der ikke findes nogen officiel lejr [72], og det er meget vanskeligt eller næsten umuligt for dem at få adgang til mad og vand, sundhedstjenester og uddannelse [73]. I løbet af 2016 berettede den internationale presse og flere ngo'er desuden om gentagne voldshandlinger over for syriske flygtninge på grund af stigende spændinger i forhold til lokalbefolkningen, navnlig i de fattigste dele af landet [74]. Visse menneskerettighedsobservatører understregede i løbet af 2016, at situationen var blevet så uholdbar i alle de modtagerlande, der støder op til Syrien, at mange syrere satte livet på spil og vendte tilbage til Syrien, bl.a. til områder, hvor kampene stadig var i fuld gang [75]. Hvad endelig angår situationen for de kristne, hvilket omfatter sagsøgerne i hovedsagen, har repræsentanter for mellemstatslige organisationer og ngo'er også udtrykt frygt for, at dette religiøse mindretal udstødes, intimideres og udsættes for grov vold både i Libanon og i andre nabolande såsom Jordan og sågar i flygtningelejrene [76].

155. Henset til disse omstændigheder, som État belge havde eller burde have haft kendskab til på det tidspunkt, hvor de omtvistede afgørelser blev vedtaget, kunne denne medlemsstat derfor ikke fremføre et hypotetisk argument om, at den ikke havde nogen forpligtelse til at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, fordi sagsøgerne i hovedsagen kunne have udøvet deres ret til at anmode om og opnå international beskyttelse i Libanon. Det er for mig at se indlysende, at syrere, der var flygtet fra Syrien efter maj 2015, konkret og reelt ikke kunne udøve en sådan ret i dette land. Selv om État belge påstod, at sagsøgerne i hovedsagen havde mulighed for at rejse til Libanon, mener jeg derfor ikke, at État belge, henset til de oplysninger, der foreligger om situationen i dette land, kunne konkludere, at den var fritaget for at opfylde sin positive forpligtelse i henhold til chartrets artikel 4 [77].

156. På det tidspunkt, hvor État belge vedtog de omtvistede afgørelser, burde den derfor have konkluderet, at der var tungtvejende og konkrete grunde til at antage, at den udsatte sagsøgerne i hovedsagen for en reel risiko for at blive udsat for behandling, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 4, hvis den nægtede at anerkende behovet for at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed af de humanitære hensyn, som sagsøgerne i hovedsagen havde gjort gældende, og anvendte de grunde til afslag, der er opregnet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1.

157. Hvilke andre muligheder havde sagsøgerne i hovedsagen, når det kommer til stykket? Kunne de blive i Syren? Det ville være utænkeligt. Kunne de benytte sig af hårdkogte menneskesmuglere og sætte livet på spil for at nå frem til Italien eller Grækenland? Det ville ikke være acceptabelt. Kunne de slå sig ned som illegale flygtninge i Libanon uden udsigt til international beskyttelse og med risiko for at blive sendt hjem til Syrien? Det var heller ikke en mulighed.

72 — Jf. European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO Factsheet – Syria Crisis – September 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit

73 — Ifølge UNHCR's undersøgelsesrapport med titlen *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, s. 3 og 35, lever 42% af alle familier under forhold, der ikke svarer til de humanitære minimumsstandarder, og næsten halvdelen af alle børn i alderen 6-14 år går ikke i skole og rammes af mange sygdomme og infektioner. Kun 15% af alle syriske børn i Libanon får tilstrækkelig mad set i forhold til Verdenssundhedsorganisationens standarder.

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

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

76 — K. Eghdamian, »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*, nr. 1, 2014, s. 38, og G. Johnston, »Syrian Christian refugees persecuted«, 3.4.2016, http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-perscuted

77 — Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, dom af 23.2.2012 (som berigtiget den 16.11.2016), Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 146-158), hvori det fastslås, at den italienske stat havde overtrådt EMRK's artikel 3, fordi den ikke havde sikret sig, at der var tilstrækkelige garantier for, at statsborgere, som var blevet udvist fra et mellemliggende tredjeland, der ikke har ratificeret Genèvekonventionen, ikke risikerede uden videre at blive sendt tilbage til deres hjemland, navnlig henset til den manglende asylprocedure i det mellemliggende tredjeland og den manglende mulighed for, at myndighederne i dette land anerkendte deres UNHCR-flygtningestatus.

158. Chartrets formål er med Menneskerettighedsdomstolens ord at beskytte rettigheder, som ikke er teoretiske eller illusoriske, men konkrete og effektive [78].

159. Henset til oplysningerne i hovedsagen kan det dog ikke bestrides, at sagsøgerne i hovedsagen ville have opnået den internationale beskyttelse, som de anmoder om, hvis det var lykkedes dem at overvinde de vanskeligheder, der var forbundet med en så farlig og udmattende ulovlig rejse, og de alligevel var nået frem til Belgien [79]. Afslaget på at udstede det visum, som der ansøges om, har derfor den direkte konsekvens, at sagsøgerne i hovedsagen tilskyndes til at sætte livet på spil, også for deres tre mindre børn, for at kunne udøve deres ret til international beskyttelse.

160. Dette er ikke acceptabelt i betragtning af visumkodeksen og de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig. Det er som minimum i strid med den rettighed, der sikres ved chartrets artikel 4 [80].

161. Da der er tale om en absolut rettighed, er det klart, at det ikke har nogen betydning for besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har nogen familiemæssig eller anden tilknytning til Belgien.

162. Selv om det ikke kan udelukkes, at det afslag, som de belgiske myndigheder har givet sagsøgerne i hovedsagen, også strider mod den rettighed, der er fastsat i chartrets artikel 18, er det i lyset af ovenstående betragtninger efter min opfattelse ikke nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål.

163. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer den forelæggende rets andet spørgsmål således: Visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at den medlemsstat, som en tredjelandsstatsborger har anmodet om at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, fordi der foreligger humanitære hensyn, er forpligtet til at udstede et sådant visum, hvis der, henset til omstændighederne i hovedsagen, foreligger vægtige og konkrete grunde til at antage, at et afslag på at udstede dette dokument vil have den direkte konsekvens, at denne statsborger udsættes for en behandling, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 4, fordi den pågældende savner lovhjemmel til at udøve sin ret til at anmode om international beskyttelse i denne medlemsstat.

164. Dette forslag er selvfølgelig nøje gennemtænkt.

165. Det er først og fremmest det eneste, der efter min opfattelse tjener de »universelle værdier: det enkelte menneskes ukrænkelige og umistelige rettigheder« [81], som den europæiske opbygning hviler på, og som Unionen og medlemsstaterne forsvarer og fremmer, både på deres eget område og i deres forbindelser med tredjelande [82]. Domstolen har generelt bidraget til at styrke disse værdier i sin praksis ved ofte at påtage sig rollen som vogter af grundlæggende rettigheder for personer og navnlig for de mest sårbare personer, herunder tredjelandsstatsborgere, der har behov for international

78 — Jf. senest bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 1.6.2010 (som berigtiget den 3.6.2010), Gäfgen mod Tyskland (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, § 123), og Menneskerettighedsdomstolen, 26.4.2016, Murray mod Nederlandene (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, § 104).

79 — Sagsøgerne i hovedsagen har baseret på oplysninger fra Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer, herefter »CGRA«) gjort gældende over for den forelæggende ret, at næsten 98% af alle CGRA's afgørelser i 2015 resulterede i tildeling af international beskyttelse, hvilket État belge ikke har nægtet. Det ser ud til, at langt de fleste af ansøgerne ankom via ulovlige kanaler.

80 — Jf. i denne retning analogt dommer Pinto de Albuquerques konsensusudtalelse i Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.2.2012 (som berigtiget den 16.11.2016), Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 73).

81 — Præamblen til EU-traktaten.

82 — Det fremgår som bekendt af artikel 3, stk. 1 og 5, TEU, at »Unionens *mål* er at fremme freden [og] sine *værdier* […]«, og at den »forsvarer og *fremmer* […] *sine værdier*« »i forbindelserne med den øvrige verden« ved at bidrage til »beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder […]« (min fremhævelse). Medlemsstaterne skal ifølge artikel 4 TEU træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.

beskyttelse[83]. Disse værdier skal give mening, konkretiseres og tjene som rettesnor for EU-rettens anvendelse, når denne gør det muligt at værne om dem, som det her er tilfældet med visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a). Det samme gælder efter min opfattelse for Unionens og medlemsstaternes troværdighed.

166. Der var en ting, der slog mig, da jeg gennemgik Menneskerettighedsdomstolens praksis på ny i forbindelse med behandlingen af den foreliggende sag, nemlig at denne domstols afgørelser, der altid vedrører forfærdelige og dramatiske situationer, hvor en stat, som har tilsluttet sig EMRK, drages til ansvar for ikke at have opfyldt sine positive forpligtelser i henhold til EMRK's artikel 3, typisk er afgørelser, der træffes efterfølgende og som regel, når den pågældende behandling har haft fatale følger for ofrene. Det hænger sikkert i et vist omfang sammen med den procedure, der anvendes af Menneskerettighedsdomstolen, og med kravet om, at alle nationale retsmidler skal være udtømt, før den kan behandle en sag. Hvorom alting er, er der aldrig blevet truffet forebyggende foranstaltninger, og der er desværre sket uoprettelig skade.

167. Sådan forholder det sig ikke i den foreliggende sag, hvilket selvfølgelig er en af grundene til, at Domstolen har valgt at anvende den præjudicielle hasteprocedure, da alt håb endnu ikke er ude for sagsøgerne i hovedsagen. Det forslag, som jeg netop har formuleret over for Domstolen, viser i øvrigt, at der findes en humanitær løsning inden for rammerne af EU-retten, som kræver, at medlemsstaterne forhindrer åbenbare overtrædelser af de absolutte rettigheder, der tilkommer personer, som søger om international beskyttelse, før det er for sent.

168. Domstolen får således lejlighed til at gentage – forhåbentlig eftertrykkeligt – at de humanitære værdier og menneskerettigheder, som Unionen og medlemsstaterne har forpligtet sig til at værne om, skal respekteres, men også og især at indgyde håb hos sagsøgerne i hovedsagen om, at de vil blive forskånet for yderligere lidelser og umenneskelig behandling.

169. Dette indebærer ikke – for at benytte det argument, som den belgiske regering har anført i de omtvistede afgørelser – at medlemsstaterne tvinges til at tillade »alle personer, der befinder sig i en katastrofal situation«, at indrejse på deres område, hvilket vil svare til at tillade »alle befolkninger fra udviklingslande og lande, der er i krig eller hærges af naturkatastrofer«, at indrejse.

170. Der er tværtimod tale om, at man i ordets bedste forstand skal *honorere* de forpligtelser, der følger af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), og af chartrets artikel 4 af klare humanitære hensyn, for at gøre det muligt for sagsøgerne i hovedsagen, hvilket ikke at forglemme omfatter tre mindre børn, at udøve deres ret til international beskyttelse for at undgå, at de udsættes direkte for en behandling, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 4, når den pågældende medlemsstat havde eller burde have haft kendskab til denne behandling på det tidspunkt, hvor den traf afgørelserne om ikke at udstede det visum, der var ansøgt om.

171. Det kan sagtens ske, at den berørte personkreds bliver større, end den er inden for medlemsstaternes nuværende praksis. Dette argument er imidlertid ikke relevant i forhold til forpligtelsen til altid at overholde grundlæggende rettigheder af absolut karakter som den, der er omhandlet i chartrets artikel 4. Selv om en procedure har karakter af en undtagelse, er det principielt ikke til hinder for selv en større tilstrømning af personer. Dette illustreres af Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne

83 — Jf. navnlig dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), som vedrørte adgangen til subsidiær beskyttelse for en statsborger fra et land, hvor der var en intern væbnet konflikt i gang, som gav anledning til vilkårlig vold, samt dom af 5.9.2012, Y og Z (C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518) og af 7.11.2013, X m.fl. (C-199/12 – C-201/12, EU:C:2013:720), som vedrørte adgangen til flygtningestatus for statsborgere fra et tredjeland, hvor det var fastslået, at det ville udsætte dem for en reel risiko for forfølgelse på grund af deres religionsudøvelse eller deres homoseksualitet, hvis de vendte tilbage til deres hjemland.

heraf[84]. Den mekanisme, der er indført ved denne retsakt, udgør således også en »usædvanlig« procedure, som har til formål at sikre personer, der er flygtet fra områder, som er ramt af væbnede konflikter, eller har været ofre for systematiske eller omfattende overtrædelser af menneskerettighederne, øjeblikkelig og midlertidig beskyttelse på medlemsstaternes område[85].

172. En lang række regeringer, der deltog i retsmødet for Domstolen, tegnede desuden et efter min mening alt for ensidigt billede, hvor medlemsstaternes konsulære repræsentationer bebyrdes af en voldsom strøm af ansøgninger om humanitært visum, der indgives i henhold til visumkodeksen. Dette argument er naturligvis ikke af retlig karakter, men man bør bestemt ikke undervurdere de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med at indgive sådanne ansøgninger, selv om jeg ikke finder dem afgørende. Den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, er også et klart eksempel på dette. Sagsøgerne var således nødt til at bestille en tid hos Kongeriget Belgiens konsulat i Libanon, hvilket var en nødvendig betingelse for at få tildelt en rejsetilladelse, som gjaldt i 48 timer på libanesisk område, efter maj 2015[86], tilbagelægge flere hundrede kilometer i et land, der er i krig, og under kaotiske forhold for at rejse til Beirut og møde personligt op på det nævnte konsulat i overensstemmelse med dets krav[87] og til sidst vende tilbage til Syrien for at vente på de belgiske myndigheders afgørelse! Selv om det er meget sandsynligt, at sagsøgerne i hovedsagen henvendte sig til Kongeriget Belgiens konsulat i Beirut efter at have fået kendskab til en meget omtalt begivenhed i sommeren 2015, hvor flere hundrede syriske statsborgere, der var kristne og kom fra Aleppo, fik udstedt visum med begrænset territorial gyldighed af de belgiske myndigheder[88], har den belgiske regering i øvrigt ikke oplevet nogen voldsom strøm af ansøgninger af denne type, som bebyrder dens diplomatiske repræsentationer i de stater, der grænser op til Syrien, efter denne begivenhed.

173. Det forslag, som jeg har formuleret i punkt 163 i dette forslag til afgørelse, er i øvrigt også i fuld overensstemmelse med målsætningerne om at bekæmpe menneskehandel og menneskesmugling, forebygge ulovlig indvandring og bekæmpe organiserede kriminelle netværk[89]. Min fortolkning af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), som en lovhjemmel, der giver adgang til international beskyttelse under visse omstændigheder og kontrolleres af medlemsstaternes myndigheder, gør det således i en vis udstrækning muligt at undgå, at personer, der søger om en sådan beskyttelse, herunder kvinder og børn, indfanges og udnyttes af kriminelle netværk, som smugler og handler med migranter[90]. I modsat fald vil et afslag på udstedelse af visum med begrænset territorial gyldighed under omstændighederne i hovedsagen, hvilket jeg tidligere har nævnt, reelt betyde, at sagsøgerne i hovedsagen for at kunne påberåbe sig retten til international beskyttelse på en medlemsstats område tilskyndes direkte til at lægge deres liv i hænderne på personer, hvis kriminelle aktiviteter Unionen og medlemsstaterne i øjeblikket udfolder store operationelle og økonomiske bestræbelser for at standse og afvikle, især i Middelhavet!

84 — EFT 2001, L 212, s. 12.

85 — Det kan virke overraskende, at proceduren i direktiv 2001/55 ikke er blevet anvendt over for syriske statsborgere, men det er ikke afgørende for det netop anførte juridiske argument.

86 — Jf. bl.a. vedrørende disse betingelser https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon

87 — Det fremgår således af sagen, at den oprindelige ansøgning, som advokaten indgav til Kongeriget Belgiens konsulat i Libanon på vegne af sagsøgerne i hovedsagen, ikke blev antaget, fordi sagsøgerne i hovedsagen ikke var mødt op personligt på dette konsulat.

88 — Jf. vedrørende denne begivenhed http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep og http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires

89 — Disse målsætninger fremgår af henholdsvis artikel 79 TEUF og 83 TEUF.

90 — Kommissionen har i sin meddelelse af 10.2.2016 til Europa-Parlamentet og Rådet om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (COM(2016) 85 final) understreget (s. 2), at »[v]i skal væk fra blot at håndtere følgerne af ukontrollerede strømme af migranter, der kommer til EU på irregulær vis, og i stedet blive i stand til at styre disse strømme og efterhånden skabe kontrollerede og lovlige indrejsemuligheder for dem, der har behov for beskyttelse«. Hertil kommer, at Europa-Parlamentet i sin beslutning af 12.4.2016 om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration (henvisning R) netop har påpeget, at etablering af »sikre og lovlige ruter« for asylansøgere og flygtninge til EU vil gøre det muligt for EU og medlemsstaterne at »underminere smuglernes forretningsmodel«: jf. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//DA

174. Alt taget i betragtning sikrer den fortolkning af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), som jeg argumenterer for her, endelig overholdelsen af »princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne«, som alle EU's politikker om grænsekontrol, asyl og indvandring er underlagt i henhold til artikel 80 TEUF[91]. I denne forbindelse vil jeg blot bemærke, at den belgiske regerings indvending om, at det vil svare til at tillade en person at vælge, i hvilken medlemsstat denne person ønsker at få behandlet sin anmodning om beskyttelse, hvis en medlemsstat under visse omstændigheder er forpligtet til at udstede et visum i henhold til visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), efter min opfattelse er helt malplaceret. Under ekstreme forhold som dem, sagsøgerne i hovedsagen er udsat for, er deres valgfrihed lige så begrænset, som den er for medlemsstater i middelhavsområdet, der ønsker at være lande uden kystlinje. Den belgiske regerings argument vejer under alle omstændigheder ikke tungere end den absolutte rettighed, der sikres ved chartrets artikel 4, og den positive forpligtelse, som medlemsstaterne pålægges heri.

175. Jeg vil afslutningsvis minde om, hvor forfærdet og berørt hele verden og ikke mindst Europa blev over at se den lille Alans livløse krop, der blev fundet på stranden for to år siden, efter at hans familie med hjælp fra menneskesmuglere havde forsøgt at nå frem til den græske ø Kos fra Tyrkiet i en overfyldt og synkefærdig båd med syriske flygtninge. Faderen var det eneste af de fire familiemedlemmer, der undgik druknedøden. Det vækker retfærdig harme. I den foreliggende sag har Domstolen imidlertid mulighed for at tage endnu et skridt og fastslå, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), giver lovhjemmel til international beskyttelse, således som jeg foreslår. Lad det være sagt, at det ikke er følelserne, men EU-retten, der dikterer dette.

Forslag til afgørelse

176. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) har forelagt, således:

»1) Artikel 25, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa skal fortolkes således, at udtrykket »internationale forpligtelser« i denne bestemmelse ikke vedrører Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Medlemsstaterne er forpligtet til at overholde bestemmelserne i chartret om grundlæggende rettigheder, når de efter artikel 25, stk. 1, litra a), i forordning nr. 810/2009 behandler en visumansøgning, til støtte for hvilken der påberåbes humanitære hensyn, og når de træffer afgørelse om en sådan ansøgning.

2) Artikel 25, stk. 1, litra a), i forordning nr. 810/2009 skal fortolkes således, at den medlemsstat, som en tredjelandsstatsborger har anmodet om at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed, fordi der foreligger humanitære hensyn, er forpligtet til at udstede et sådant visum, hvis der, henset til omstændighederne i hovedsagen, foreligger vægtige og konkrete grunde til at antage, at et afslag på at udstede dette dokument vil have den direkte konsekvens, at denne statsborger udsættes for en behandling, der er forbudt i henhold til artikel 4 i chartret om grundlæggende rettigheder, fordi den pågældende savner lovhjemmel til at udøve sin ret til at anmode om international beskyttelse i denne medlemsstat. Det har ingen betydning for dette svar, at en sådan statsborger ikke har nogen familiemæssig eller anden tilknytning til den anmodede medlemsstat.«

91 — Jf. dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 93).