Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 7. februára 2017 [1]

Vec C-638/16 PPU

X,
X
proti
État belge

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Právomoc Súdneho dvora — článok 25 ods. 1 písm. a) nariadenia (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva — Vízum s obmedzenou územnou platnosťou — Vykonávanie práva Únie — Udelenie takého víza z humanitárnych dôvodov alebo z dôvodov medzinárodných záväzkov — Pojem ‚medzinárodné záväzky' — Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov — Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd — Charta základných práv Európskej únie — Povinnosť členských štátov udeliť humanitárne vízum v prípade preukázaného rizika porušenia článkov 4 a/alebo 18 Charty základných práv"

Úvod

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko), sa týka výkladu článku 25 ods. 1 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (ďalej len „vízový kódex") [2], ako aj článkov 4 a 18 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta").

2. Tento návrh bol podaný v konaní, ktorého účastníkmi sú na jednej strane dvaja sýrski štátni príslušníci a ich tri deti nízkeho veku, ktorí bývajú v meste Aleppo (Sýria), a na druhej strane État belge (Belgicko) a ktorého predmetom je rozhodnutie tohto štátu odmietnuť udeliť im vízum s obmedzenou územnou platnosťou v zmysle článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, o ktoré požiadali z humanitárnych dôvodov.

3. Ako preukážem v týchto návrhoch, napriek námietkam vzneseným vládami, ktoré sa zúčastnili na pojednávaní konanom 30. januára 2017, a námietkam Európskej komisie táto vec po prvé poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť spresniť, že keď členský štát prijíma rozhodnutie o žiadosti o vízum s obmedzenou územnou platnosťou, vykonáva právo Únie, čo znamená, že musí zabezpečiť rešpektovanie práv zaručených Chartou. Po druhé Súdny dvor musí v prejednávanej veci podľa môjho názoru konštatovať, že z rešpektovania týchto práv, a to najmä práva zakotveného v článku 4 Charty,

1 — Jazyk prednesu: francúzština.
2 — Ú. v. EÚ L 243, 2009, s. 1.

vyplýva členským štátom pozitívna povinnosť, na základe ktorej musia udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou, ak existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že odmietnutie udeliť tento dokument bude priamo viesť k tomu, že osoby hľadajúce medzinárodnú ochranu budú vystavené mučeniu alebo neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu, ktoré tento článok zakazuje.

4. Podľa môjho názoru je rozhodujúce, aby sa členské štáty v čase, keď sa zatvárajú hranice a keď sa stavajú múry, nevyhýbali svojej zodpovednosti, ktorá vyplýva z práva Únie alebo – dovolím si povedať – práva *ich* a *našej* Únie.

5. Česká vláda na pojednávaní s mimoriadnym znepokojením upozornila Súdny dvor na „fatálne“ dôsledky pre Úniu, ktoré by vyplynuli z rozsudku, podľa ktorého by členské štáty boli povinné udeliť humanitárne víza na základe článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu.

6. Hoci Únia čelí ťažkému obdobiu, nestotožňujem sa s touto obavou. Naopak, domnievam sa, že – tak ako vo veci samej – práve odmietnutie priznať zákonný prostriedok prístupu k právu na medzinárodnú ochranu na území členských štátov – kvôli ktorému sa štátni príslušníci tretích krajín, ktorí hľadajú takú ochranu, žiaľ často s ohrozením svojho života pripájajú k súčasnému toku nelegálnych prisťahovalcov do Únie – je mimoriadne znepokojujúce, a to najmä vzhľadom na humanitárne hodnoty a rešpektovanie ľudských práv, na ktorých spočíva európska integrácia. Treba pripomínať, že – ako sa uvádza v článkoch 2 a 3 Zmluvy o EÚ, Únia „je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti… a rešpektovania ľudských práv“ a jej cieľom je „presadzovať… svoje hodnoty“, a to aj v jej vzťahoch so zvyškom sveta?

7. V tejto súvislosti je smutné konštatovať, že napriek tomu, že prednesy zástupcov štrnástich vlád, ktorí vystúpili na pojednávaní konanom 30. januára 2017, boli dlhé a opakovali sa, žiaden z nich nepripomenul tieto hodnoty v súvislosti so situáciou, v ktorej sa nachádzajú navrhovatelia vo veci samej a na základe ktorej sa Súdny dvor rozhodol prejednať vec v rámci naliehavého konania.

8. Ako preukážem v nasledujúcich bodoch týchto návrhov, v rozpore s tým, čo viaceré vlády naznačili na pojednávaní na Súdnom dvore, na priznanie zákonného prostriedku prístupu k právu na medzinárodnú ochranu nie je potrebné čakať na prípadnú novelizáciu vízového kódexu, ktorá by zohľadnila pozmeňujúce návrhy Európskeho parlamentu týkajúce sa návrhu, o ktorom sa momentálne rokuje. [3]

9. Tento zákonný prostriedok prístupu už existuje a vychádza z článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, ako to navyše uznal spravodajca Výboru Európskeho parlamentu pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci. [4] Z dôvodov, ktoré uvediem vo svojej analýze v nasledujúcich bodoch, navrhujem, aby Súdny dvor konštatoval, že existuje taký zákonný prostriedok prístupu, ktorý má podobu povinnosti udeliť za určitých podmienok humanitárne víza na základe článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu.

3 — Pozri správu Európskeho parlamentu o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o vízovom kódexe Únie [COM(2014)164], dokument A8-0145/2016 z 22. apríla 2016.

4 — V dôvodovej správe k pozmeňujúcim návrhom Parlamentu týkajúcim sa „humanitárnych víz“ spravodajca uvádza (s. 100), že si zvolil „obozretný a právne podložený prístup založený na *posilnení a rozvoji existujúcich ustanovení v tomto texte*“ súčasného vízového kódexu (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

Právny rámec

Medzinárodné právo

10. Článok 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“), nazvaný „Záväzok dodržiavať ľudské práva“, stanovuje, že „vysoké zmluvné strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v hlave I tohto dohovoru“.

11. Článok 3 EDĽP, nazvaný „Zákaz mučenia“, stanovuje, že nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

12. Článok 1 A bod 2 Dohovoru o právnom postavení utečencov, podpísaného v Ženeve 28. júla 1951, zmeneného a doplneného Newyorským protokolom z 31. januára 1967 (ďalej len la „Ženevský dohovor“), okrem iného stanovuje, že utečencom je ktorákoľvek osoba, ktorá sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov a nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu.

13. Článok 33 ods. 1 Ženevského dohovoru stanovuje, že žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice území, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.

Právo Únie

Charta

14. V článku 1 Charty sa uvádza, že ľudská dôstojnosť je nedotknuteľná a musí sa rešpektovať a ochraňovať.

15. Článok 2 ods. 1 Charty stanovuje, že každý má právo na život.

16.

17. Článok 4 Charty stanovuje, že nikoho nemožno mučiť ani podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

18. Článok 18 Charty stanovuje, že právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie.

19. V článku 24 ods. 2 Charty je uvedené, že pri všetkých opatreniach prijatých orgánmi verejnej moci alebo súkromnými inštitúciami, ktoré sa týkajú detí, sa musia v prvom rade brať do úvahy najlepšie záujmy dieťaťa.

20. Článok 51 ods. 1 Charty stanovuje, že ustanovenia Charty sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie.

21. Článok 52 ods. 3 Charty stanovuje, že v rozsahu, v akom táto Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDĽP, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

Sekundárne právo

22. V odôvodnení 29 vízového kódexu sa uvádza, že v tomto kódexe sa rešpektujú základné práva a dodržiavajú zásady zakotvené konkrétne v EDĽP a Charte.

23. Článok 1 ods. 1 vízového kódexu stanovuje, že týmto kódexom sa ustanovujú postupy a podmienky udeľovania víz na tranzit cez územie členských štátov alebo plánované pobyty na ich území, ktorých dĺžka nepresahuje 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia.

24. Článok 19 tohto kódexu, nazvaný „Prípustnosť“, v odseku 4 stanovuje, že odchylne od predchádzajúcich ustanovení sa môže žiadosť, ktorá nespĺňa požiadavky prípustnosti, považovať za prípustnú z humanitárnych dôvodov alebo z dôvodov národného záujmu.

25. Článok 23 vízového kódexu, nazvaný „Rozhodnutie o žiadosti“, v odseku 4 spresňuje, že pokiaľ nebola žiadosť vzatá späť, prijme sa rozhodnutie najmä o udelení jednotného víza podľa článku 24 kódexu, udelení víza s obmedzenou územnou platnosťou podľa článku 25 uvedeného kódexu alebo zamietnutí víza podľa článku 32 toho istého kódexu.

26. Článok 25 vízového kódexu, nazvaný „Udeľovanie víza s obmedzenou územnou platnosťou“, stanovuje:

„1. Vízum s obmedzenou územnou platnosťou sa výnimočne udeľuje v týchto prípadoch:

a) ak z humanitárnych dôvodov, z dôvodov štátneho záujmu alebo medzinárodných záväzkov dotknutý členský štát považuje za potrebné:

   i) udeliť výnimku zo zásady, podľa ktorej musia byť splnené podmienky vstupu ustanovené v článku [6] ods. 1 písm. a), c), d) a e) Kódexu schengenských hraníc…

   ii) udeliť vízum…

   …

2. Vízum s obmedzenou územnou platnosťou je platné na území členského štátu, ktorý vízum udelil. Výnimočne môže byť platné na územiach viacerých členských štátov, ak s tým každý z týchto členských štátov súhlasí.

3. Ak je žiadateľ držiteľom cestovného dokladu, ktorý nie je uznaný jedným alebo viacerými, nie však všetkými členskými štátmi, udelí sa vízum platné len na území členských štátov, ktoré tento cestovný doklad uznávajú. Ak udeľujúci členský štát neuznáva cestovný doklad žiadateľa, udelené vízum je platné len na území tohto členského štátu.

4. Ak sa vízum s obmedzenou územnou platnosťou udelilo v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a), ústredné orgány členského štátu, ktorý vízum udelil, bezodkladne odovzdajú príslušné informácie prostredníctvom postupu uvedeného v článku 16 ods. 3 [nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov

o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi [5]] ústredným orgánom ostatných členských štátov.

5. Údaje uvedené v článku 10 ods. 1 [nariadenia č. 767/2008] sa do VIS vkladajú po prijatí rozhodnutia o udelení takého víza.“

27. Článok 32 vízového kódexu, nazvaný „Zamietnutie udelenia víza“, stanovuje:

„Bez toho, aby bol dotknutý článok 25 ods. 1, udelenie víza sa zamietne:

…

b) ak existujú odôvodnené pochybnosti o pravosti sprievodných dokladov, ktoré predložil žiadateľ, alebo o vierohodnosti ich obsahu, o spoľahlivosti jeho tvrdení alebo jeho zámere opustiť územie členských štátov pred skončením platnosti víza, o ktoré žiada.“

28. Podľa článku 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) [6]:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na všetky žiadosti o medzinárodnú ochranu podané na území členských štátov vrátane hraníc, teritoriálnych vôd a tranzitných priestorov, a na odňatie medzinárodnej ochrany.

2. Táto smernica sa neuplatňuje na žiadosti o diplomatický alebo územný azyl predložené zastupiteľstvám členských štátov. …“

29. Článok 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) [7], stanovuje, že členské štáty pri uplatňovaní tohto nariadenia konajú v plnom súlade s príslušným právom Únie vrátane Charty, príslušným medzinárodným právom vrátane Ženevského dohovoru, záväzkami súvisiacimi s prístupom k medzinárodnej ochrane, najmä s ohľadom na zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia „non-refoulement“, a základnými právami.

30. Článok 6 Kódexu schengenských hraníc, nazvaný „Podmienky pre vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny“, stanovuje:

„1. Na plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, čo zahŕňa posúdenie obdobia 180 dní predchádzajúcich každému jednotlivému dňu pobytu, musia štátni príslušníci tretej krajiny spĺňať tieto podmienky:

a) majú platný cestovný doklad…

b) majú platné vízum, ak sa takéto vízum vyžaduje…, s výnimkou prípadu, ak sú držiteľmi platného povolenia na pobyt alebo platného dlhodobého víza;

c) zdôvodnia účel a podmienky plánovaného pobytu a majú dostatočné prostriedky na živobytie…;

d) nejde o osoby, na ktoré bolo vydané v [Schengenskom informačnom systéme] upozornenie na účely odopretia vstupu;

5 — Ú. v. EÚ L 218, 2008, s. 60.
6 — Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60.
7 — Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1.

e) nepokladajú sa za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu, a najmä na nich z takéhoto dôvodu nebolo vo vnútroštátnych databázach členských štátov vydané upozornenie na účely odopretia vstupu.“

Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

31. Navrhovatelia vo veci samej, manželia a ich tri maloleté deti nízkeho veku, sú sýrskymi štátnymi príslušníkmi, žijú v meste Aleppo (Sýria) a uviedli, že sú ortodoxnými kresťanmi. Dňa 12. októbra 2016 podali na belgickom konzulárnom úrade v Bejrúte (Libanon) žiadosti o vízum a 13. októbra 2016 sa vrátili do Sýrie.

32. Predmetom týchto žiadostí je urýchlené udelenie víz s obmedzenou územnou platnosťou na základe článku 25 ods. 1 vízového kódexu. Podľa navrhovateľov vo veci samej je cieľom uvedených žiadostí umožniť im opustiť obliehané mesto Aleppo, aby mohli podať žiadosť o azyl v Belgicku. Jeden z navrhovateľov vo veci samej okrem iného uvádza, že ho uniesla teroristická skupina, bol bitý a mučený a napokon prepustený na slobodu za výkupné. Navrhovatelia vo veci samej osobitne poukazujú na zhoršenie bezpečnostnej situácie v Sýrii vo všeobecnosti a najmä v meste Aleppo, ako aj na skutočnosť, že vzhľadom na to, že sú ortodoxnými kresťanmi, im hrozí prenasledovanie z dôvodu ich náboženského presvedčenia. Dodávajú, že sa nemôžu zaregistrovať ako utečenci v susedných krajinách najmä vzhľadom na to, že hranica medzi Libanonom a Sýriou bola medzičasom uzatvorená.

33. Tieto žiadosti boli zamietnuté rozhodnutiami Office des étrangers (Cudzinecký úrad, Belgicko) z 18. októbra 2016 (ďalej len „sporné rozhodnutia“) na základe článku 32 ods. 1 písm. b) vízového kódexu. Podľa Cudzineckého úradu totiž vzhľadom na to, že navrhovatelia vo veci samej požiadali o vízum s obmedzenou územnou platnosťou s cieľom podať žiadosť o azyl v Belgicku, zjavne mali v úmysle zdržiavať sa v Belgicku dlhšie ako 90 dní. V sporných rozhodnutiach Cudzineckého úradu sa navyše zdôrazňuje, že po prvé článok 3 EDĽP nemožno vykladať tak, že vyžaduje, aby zmluvné štáty vpustili na svoje územie každého, kto zažíva katastrofálnu situáciu, a po druhé podľa belgických predpisov belgické diplomatické úrady nepatria medzi úrady, na ktorých môže cudzinec podať žiadosť o azyl. Ak by sa pritom povolilo udelenie vstupného víza navrhovateľom vo veci samej, aby mohli podať žiadosť o azyl v Belgicku, znamenalo by to povoliť im, aby podali žiadosť na diplomatickom úrade.

34. Navrhovatelia vo veci samej, ktorí podali na vnútroštátnom súde návrh na odklad výkonu rozhodnutí o zamietnutí udelenia víza v rámci mimoriadne naliehavého konania podľa vnútroštátnych predpisov, v podstate tvrdia, že článok 18 Charty ukladá členským štátom pozitívnu povinnosť zaručiť právo na azyl a že poskytnutie medzinárodnej ochrany je jediným prostriedkom, ako zabrániť riziku porušenia článku 3 EDĽP a článku 4 Charty. V tejto súvislosti namietajú nezohľadnenie uvádzaného rizika porušenia článku 3 EDĽP pri zamietnutí ich žiadostí o vízum. Keďže však belgické orgány samy konštatovali, že situácia navrhovateľov vo veci samej predstavuje výnimočnú humanitárnu situáciu, vzhľadom na humanitárne dôvody a medzinárodné záväzky Belgického kráľovstva je preukázaný „stav nevyhnutnosti“ vyžadovaný článkom 25 vízového kódexu. Na základe práva Únie preto vzniklo právo na udelenie víz, o ktoré požiadali navrhovatelia vo veci samej. V tejto súvislosti sa navrhovatelia vo veci samej odvolávajú na rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Naopak, Belgicko, odporca vo veci samej, sa domnieva, že na základe článku 3 EDĽP alebo článku 33 Ženevského dohovoru vôbec nie je povinné vpustiť na svoje územie cudzinca, pričom v tejto súvislosti je povinné len dodržať zákaz vyhostenia alebo vrátenia.

36. Vnútroštátny súd v prvom rade uvádza, že podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa navrhovatelia vo veci samej sa môžu odvolávať na článok 3 EDĽP len vtedy, ak podliehajú belgickej jurisdikcii, ako to vyplýva z článku 1 EDĽP. Európsky súd pre ľudské práva spresnil, že pojem „jurisdikcia“ má v podstate územnú povahu a jurisdikcia sa v zásade vykonáva na celom území štátu.

Je však otázne, či uplatňovanie vízovej politiky a rozhodovanie o žiadostiach o vízum možno považovať za výkon skutočnej jurisdikcie. Tak je to aj v prípade otázky, či právo na vstup vyplýva najmä z článku 33 Ženevského dohovoru v tom zmysle, že je odvodené od zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia a povinnosti prijať preventívne opatrenia.

37. Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že uplatnenie článku 4 Charty, ktorý zodpovedá článku 3 EDĽP, nezávisí od vykonávania jurisdikcie, ale od vykonávania práva Únie. Keďže predmetné žiadosti o vízum boli podané na základe článku 25 ods. 1 vízového kódexu, sporné rozhodnutia boli prijaté na základe nariadenia Európskej únie a vykonáva sa nimi právo Únie. Územná pôsobnosť práva na azyl zakotveného v článku 18 Charty je však vzhľadom na článok 3 smernice 2013/32 sporná.

38. Napokon sa vnútroštátny súd – so zreteľom na znenie článku 25 ods. 1 vízového kódexu – pýta na rozsah voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty. Vzhľadom na záväznú povahu medzinárodných záväzkov v spojení s Chartou by totiž mohla byť v tejto súvislosti vylúčená akákoľvek voľná úvaha.

39. Za týchto podmienok vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Týka sa pojem ‚medzinárodné záväzky‘, ktorý je uvedený v článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, všetkých práv zaručených Chartou, a to najmä práv zaručených článkami 4 a 18, a zahŕňa aj záväzky, ktoré vyplývajú členským štátom z EDĽP a z článku 33 Ženevského dohovoru?

2. Vzhľadom na odpoveď na prvú otázku, má sa článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu vykladať v tom zmysle, že členský štát, ktorému bola predložená žiadosť o vízum s obmedzenou územnou platnosťou, je – s výhradou voľnej úvahy, ktorú má tento štát vzhľadom na okolnosti prípadu –, povinný udeliť požadované vízum, ak sa preukáže riziko porušenia článku 4 a/alebo článku 18 Charty alebo iného medzinárodného záväzku, ktorým je tento štát viazaný? Má na odpoveď na túto otázku vplyv existencia väzieb medzi žiadateľom a členským štátom, ktorému bola predložená žiadosť o vízum (napríklad rodinné väzby, hostiteľské rodiny, garanti a sponzori atď.)?“

40. Na základe návrhu vnútroštátneho súdu určená komora v súlade s článkom 108 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora rozhodla o prejednaní prejudiciálneho návrhu v rámci naliehavého konania. Okrem toho na základe článku 113 ods. 2 rokovacieho poriadku určená komora rozhodla, že vec bude pridelená veľkej komore.

41. K prejudiciálnym otázkam sa písomne vyjadrili navrhovatelia vo veci samej, belgická vláda a Komisia.

42. Prednesy týchto oprávnených subjektov, ako aj českej, dánskej, nemeckej, estónskej, francúzskej, maďarskej, maltskej, holandskej, rakúskej, poľskej, slovinskej, slovenskej a fínskej vlády boli vypočuté na pojednávaní, ktoré sa konalo 30. januára 2017.

Analýza

O právomoci Súdneho dvora

43. Belgická vláda v prvom rade tvrdí, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na prejudiciálne otázky, lebo na situáciu navrhovateľov vo veci samej sa nevzťahuje právo Únie.

44. Táto vláda v prvom rade poznamenáva, že vízový kódex upravuje len víza, ktorých dĺžka nepresahuje tri mesiace v rámci obdobia šiestich mesiacov („krátkodobé víza“)[8], a že článok 32 ods. 1 písm. b) tohto kódexu ukladá členským štátom povinnosť zamietnuť udelenie víza, ak existujú odôvodnené pochybnosti o zámere žiadateľa opustiť územie členských štátov pred skončením platnosti víza, o ktoré žiada. Podľa belgickej vlády článok 25 ods. 1 vízového kódexu stanovuje len výnimku z povinnosti zamietnuť udelenie víza na základe článku 32 ods. 1 tohto kódexu a taxatívne stanovuje dôvody zamietnutia, od ktorých sú členské štáty oprávnené odchýliť sa. Tieto dôvody zamietnutia sa týkajú len prípadov, keď žiadateľ o vízum nespĺňa podmienky vstupu stanovené v článku 6 ods. 1 písm. a), c), d) a e) Kódexu schengenských hraníc, na ktoré odkazuje článok 25 ods. 1 písm. a) bod i) vízového kódexu, a sú uvedené v článku 32 ods. 1 písm. a) bodoch i), ii), iii) a vi) tohto kódexu. Podľa belgickej vlády z toho vyplýva, že hoci sa článok 32 vízového kódexu podľa jeho znenia uplatňuje „bez toho, aby bol dotknutý článok 25 ods. 1“, toto vylúčenie sa nevzťahuje na dôvod zamietnutia uvedený v článku 32 ods. 1 písm. b)[9]. Vízum s obmedzenou územnou platnosťou preto možno udeliť len na pobyt, ktorý netrvá dlhšie ako tri mesiace. Belgická vláda, ktorá odkazuje na rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), a z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291), sa domnieva, že vzhľadom na to, že navrhovatelia vo veci samej nespĺňajú podmienky potrebné na udelenie krátkodobého víza na základe vízového kódexu, ich situácia sa nespravuje právom Únie.

45. V druhom rade táto vláda tvrdí, že ani ustanovenia týkajúce sa azylu, ani ustanovenia Charty neumožňujú uplatniť na situáciu navrhovateľov vo veci samej právo Únie. Po prvé sa totiž spoločný európsky azylový systém v súlade s článkom 3 ods. 1 a 2 smernice 2013/32 uplatňuje len na žiadosti podané na území členských štátov alebo na hraniciach tohto územia a neuplatňuje sa na žiadosti o diplomatický alebo územný azyl predložené zastupiteľstvám členských štátov. Po druhé, keďže v súvislosti so situáciou navrhovateľov vo veci samej sa nevykonáva právo Únie, Charta sa nemôže uplatniť. Belgická vláda napokon poukazuje na to, že Únia neprijala nijaký legislatívny akt týkajúci sa podmienok vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorý je dlhší ako tri mesiace, z humanitárnych dôvodov. Členské štáty preto majú naďalej právomoc v tejto oblasti.

46. Komisia síce nenamieta nedostatok právomoci Súdneho dvora, no uvádza tvrdenia podobné tým, ktoré boli uvedené v bode 44 týchto návrhov. Podľa jej názoru žiadosť o vízum na účely vstupu na územie členského štátu s cieľom požiadať tam o medzinárodnú ochranu nemožno chápať ako žiadosť o krátkodobé vízum. Takú žiadosť treba posudzovať ako žiadosť o dlhodobé vízum podľa vnútroštátneho práva.

47. Väčšina vlád, ktoré sa zúčastnili na pojednávaní na Súdnom dvore, sa pripojila k stanovisku belgickej vlády a Komisie a uviedla, že vízový kódex sa za okolností sporu vo veci samej neuplatní.

48. Podľa môjho názoru treba všetky tieto námietky zamietnuť.

49. Zo spisu predloženého vnútroštátnym súdom vyplýva – a belgická vláda to potvrdila na pojednávaní –, že navrhovatelia vo veci samej na základe vízového kódexu požiadali o udelenie *krátkodobého* víza s obmedzenou územnou platnosťou, teda o povolenie vstupu na územie Belgicka na dobu, ktorej celková dĺžka nepresahuje 90 dní. Z listín založených v tomto spise tiež vyplýva, že príslušné orgány kvalifikovali, skúmali a posudzovali žiadosti navrhovateľov vo veci samej počas celého konania ako žiadosti o vízum *na základe vízového kódexu*. Tieto žiadosti boli nevyhnutne považované

8 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. apríla 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, bod 36).

9 — Aspektom argumentácie belgickej vlády, ktorý sa týka vzájomného vzťahu medzi článkom 25 ods. 1 a článkom 32 vízového kódexu, sa budem zaoberať v bode 111 a nasl. týchto návrhov.

za *prípustné* podľa článku 19 tohto kódexu [10], keďže rozhodnutia o zamietnutí udelenia požadovaných víz boli prijaté v súlade s článkom 23 ods. 4 písm. c) uvedeného kódexu. Sporné rozhodnutia navyše boli vyhotovené s použitím „formulára rozhodnutia o krátkodobom vízе“ a zamietnutie udelenia víz bolo založené na jednom z dôvodov uvedených v článku 32 ods. 1 písm. b) vízového kódexu.

50. Zámer navrhovateľov vo veci samej požiadať o priznanie postavenia utečenca po vstupe na územie Belgicka *nemôže zmeniť povahu ani účel* ich žiadostí. Na rozdiel od toho, čo viaceré členské štáty tvrdili na pojednávaní na Súdnom dvore, tento zámer najmä nemôže spôsobiť, že tieto žiadosti sa zmenia na žiadosti o dlhodobé vízum, ani vyňať tieto žiadosti z pôsobnosti vízového kódexu a práva Únie.

51. Podľa výkladu článku 25 vízového kódexu a jeho vzťahu s článkom 32 tohto kódexu [11], ktorý bude musieť podať Súdny dvor, by taký zámer *nanajvýš mohol predstavovať dôvod zamietnutia žiadostí navrhovateľov vo veci samej* na základe ustanovení uvedeného kódexu, *ale určite nie* dôvod neuplatnenia tohto kódexu.

52. Práve zákonnosť takého zamietnutia je pritom predmetom sporu vo veci samej a podstatou prejudiciálnych otázok položených vnútroštátnym súdom, ktorými tento súd žiada o objasnenie podmienok uplatnenia článku 25 vízového kódexu za okolností, akými sú okolnosti sporu vo veci samej.

53. Okrem toho poznamenávam, že navrhovatelia vo veci samej vôbec nemuseli požiadať o dlhodobé víza. Ak by im bol totiž povolený vstup na územie Belgicka a za predpokladu, že po tom, čo by podali žiadosti o azyl, tieto žiadosti by neboli vybavené pred skončením platnosti ich krátkodobých víz, ich právo zostať na tomto území dlhšie ako 90 dní by vyplynulo z ich postavenia žiadateľov o azyl podľa článku 9 ods. 1 smernice 2013/32. Toto právo by teda vyplynulo z ich postavenia osôb požívajúcich medzinárodnú ochranu.

54. Súdny dvor preto zjavne má právomoc odpovedať na otázky, ktoré mu položila Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory).

55. Rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), a z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291), ktoré cituje belgická vláda, nemôžu podporiť tvrdenia o nedostatku právomoci Súdneho dvora, ktoré uviedla táto vláda.

56. V prvom rade v týchto rozsudkoch Súdny dvor nekonštatoval, že nemá právomoc, ale odpovedal na otázky, ktoré mu boli položené.

10 — Zo spisu však nevyplýva, či boli žiadosti navrhovateľov vo veci samej považované za prípustné „odchylne od predchádzajúcich ustanovení“ „z humanitárnych dôvodov“ na základe článku 19 ods. 4 vízového kódexu.

11 — Pokiaľ ide o vzťah medzi týmito dvoma článkami, pozri bod 111 a nasl. týchto návrhov.

57. Okrem toho prejednávaná vec sa jasne odlišuje od vecí, v ktorých boli vydané uvedené rozsudky, v ktorých Súdny dvor dospel k záveru, že na situáciu žalobcov, resp. odvolateľov v konaniach vo veci samej, o ktorú išlo v týchto veciach, sa neuplatňovalo právo Únie a táto situácia nemala žiadnu väzbu s právom Únie.[12] Súdny dvor v týchto rozsudkoch presnejšie konštatoval, že uvedení žalobcovia, resp. odvolatelia nemohli byť považovaní za osoby, na ktoré sa vzťahuje smernica 2004/38/ES[13], a – pokiaľ ide o odvolateľov v spore vo veci samej, ktorého sa týkal rozsudok z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291) – smernica 2003/86[14], a preto sa tieto akty *na nich neuplatňovali*.[15]

58. V prejednávanom prípade naopak navrhovatelia vo veci samej podali žiadosti o krátkodobé víza na základe nariadenia Únie, ktorým sa harmonizujú postupy a podmienky udeľovania týchto víz a ktoré *sa na nich uplatňuje*. Na ich situáciu sa totiž vzťahuje vízový kódex tak z hľadiska *ratione personae*, ako aj z hľadiska *ratione materiae*.

59. Po prvé vízový kódex sa v súlade s jeho článkom 1 ods. 2 vzťahuje na „všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podliehajú vízovej povinnosti pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov podľa nariadenia… č. 539/2001“[16], v ktorom je uvedený najmä zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci podliehajú vízovej povinnosti. Sýria je jednou z týchto tretích krajín.[17] Navrhovatelia vo veci samej ako sýrski štátni príslušníci preto boli povinní mať vízum, aby mohli vstúpiť na územie členských štátov.

60. Po druhé článok 1 ods. 1 vízového kódexu, v ktorom je uvedený cieľ tohto kódexu, ani jeho článok 2 bod 2, ktorý vymedzuje pojem „vízum“, neodkazujú na *dôvody*, z ktorých sa vízum žiada. Tieto ustanovenia opisujú tento cieľ a vymedzujú uvedený pojem len na základe *doby* platnosti povolenia na pobyt, o ktoré možno požiadať a ktoré možno udeliť. Dôvody podania žiadosti o vízum sa zohľadňujú až pri uplatnení článku 25 vízového kódexu a pri posudzovaní existencie dôvodov zamietnutia uvedených v článku 32 tohto kódexu, teda v pokročilom štádiu spracovávania žiadosti o vízum. Tento výklad potvrdzuje článok 19 vízového kódexu. V odseku 2 tohto článku sa uvádza, že žiadosť o vízum „je prípustná“, ak príslušný konzulárny úrad zistí, že sa splnili podmienky podľa odseku 1 uvedeného článku. Medzi týmito podmienkami pritom nie je uvedené, že žiadateľ predložil sprievodné doklady vymenované v článku 14 vízového kódexu, najmä tie, ktoré sú uvedené v písmenách a) a d) tohto článku, teda doklady preukazujúce *účel* cesty a informácie umožňujúce posúdiť úmysel žiadateľa opustiť územie členských štátov pred skončením platnosti víza, o ktoré žiada. Z toho vyplýva, že žiadosti navrhovateľov vo veci samej, ktorí požiadali o vízum na dobu obmedzenú na 90 dní, patria do vecnej pôsobnosti vízového kódexu bez ohľadu na dôvody, pre ktoré boli podané, a belgické konzulárne orgány ich správne považovali za prípustné podľa článku 19 tohto kódexu.

12 — Pozri rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 80 a 81), a z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 42).

13 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

14 — Smernica Rady z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 2003, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224).

15 — Pozri rozsudok z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, body 24 až 33), v ktorom Súdny dvor jednak konštatoval, že smernica 2003/86 sa neuplatňovala na rodinných príslušníkov pána Ymeragu, lebo bol luxemburským štátnym príslušníkom, a jednak konštatoval, že sa na nich nevzťahovala ani smernica 2004/38, keďže pán Ymeraga nevykonal svoje právo na voľný pohyb. Pozri tiež rozsudok z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 61 a 65), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že smernica 2004/83, na základe ktorej pán Iida žiadal o „pobytový preukaz rodinného príslušníka občana Únie“ podľa nemeckého práva, sa nevzťahovala na jeho situáciu, keďže nesprevádzal svojho rodinného príslušníka, ktorý bol občanom Únie vykonávajúcim svoje právo na voľný pohyb, ani sa k nemu nepripojil.

16 — Nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. ES L 81, 2001, s. 1; Mim. vyd. 19/004, s. 65).

17 — Podľa článku 1 ods. 1 a zoznamu uvedeného v prílohe I nariadenia č. 539/2001.

61. Situácia navrhovateľov vo veci samej sa preto spravuje vízovým kódexom, a teda aj právom Únie, a *to aj* v prípade, ak by sa dospelo k záveru, že zamietnutie ich žiadostí bolo správne. Ako totiž Súdny dvor spresnil v rozsudku z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), vízový kódex stanovuje dôvody zamietnutia udelenia víza vyčerpávajúcim spôsobom [18] a tieto dôvody treba uplatňovať v súlade s relevantnými ustanoveniami tohto kódexu.

62. Na tomto závere nič nemení tvrdenie belgickej vlády, ktoré uviedla aj Komisia a ktoré uviedli aj viaceré členské štáty na pojednávaní, že vízový kódex neumožňuje podať žiadosť o vízum založenú na článku 25 tohto kódexu.

63. V prvom rade také tvrdenie, ktoré je navyše príliš formalistické, odporuje článku 23 ods. 4 písm. b) vízového kódexu, podľa ktorého medzi rozhodnutia, ktoré možno prijať v súvislosti so „žiadosťou“ o vízum, ktorá bola vyhlásená za prípustnú na základe článku 19 tohto kódexu, patrí rozhodnutie o udelení víza s obmedzenou územnou platnosťou podľa článku 25 uvedeného kódexu.

64. Ďalej poznamenávam, že v prílohe I vízového kódexu sa nachádza jediný jednotný formulár žiadosti. V záhlaví tohto formulára je uvedený všeobecný pojem „žiadosť o schengenské vízum“, bez spresnenia jedného z typov víz, ktoré upravuje uvedený kódex – teda jednotné vízum, tranzitné vízum alebo vízum s obmedzenou územnou platnosťou –, ktoré je predmetom podanej žiadosti. Až vyplnením bodu 21 tohto formulára, nazvaného „Hlavný(-é) účel(-y) cesty“, v ktorom sa nachádzajú viaceré kolónky, pričom každá zodpovedá jednému účelu cesty (štúdium, turistika, oficiálna návšteva, zdravotné dôvody atď.), žiadateľ poskytne presnejšie informácie o type požadovaného víza (napríklad tým, že zaškrtne kolónku „letiskový tranzit“, ak žiada o vízum tohto typu). Keďže tento zoznam dôvodov nie je vyčerpávajúci [posledná kolónka je označená ako „iné (uveďte)“], žiadateľ môže – tak ako to urobili navrhovatelia vo veci samej – uviesť, že jeho žiadosť je založená na humanitárnych dôvodoch podľa článku 25 vízového kódexu. Potvrdzuje to navyše skutočnosť, že v časti uvedeného formulára, ktorá je určená len na úradné účely, je v rubrike „Rozhodnutie o víze“ medzi možnosťami, ktoré prichádzajú do úvahy v prípade kladného rozhodnutia, uvedené aj udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou.

65. Zo všeobecnejšieho hľadiska poukazujem na to, že žiadne ustanovenie vízového kódexu nezakazuje žiadateľovi o vízum, aby sa pri podaní žiadosti dovolával uplatnenia článku 25 tohto kódexu vo svoj prospech, pokiaľ nespĺňa jednu z podmienok vstupu stanovených v článku 6 ods. 1 písm. a), c), d) a e) Kódexu schengenských hraníc alebo pokiaľ sa domnieva, že na jeho situáciu sa vzťahuje prvé uvedené ustanovenie.

66. Pokiaľ ide o okolnosti sporu vo veci samej, pripomínam, že zo spisu predloženého vnútroštátnym súdom vyplýva – a potvrdila to aj belgická vláda na pojednávaní –, že navrhovatelia vo veci samej podali žiadosti o vízum v súlade s ustanoveniami vízového kódexu, pričom predložili tak jednotný formulár žiadosti podľa vzoru uvedeného v prílohe I tohto kódexu, ako aj sprievodné doklady, ktoré k nemu treba pripojiť.

67. Napokon aj za predpokladu, že – ako tvrdí najmä belgická vláda a Komisia – vízový kódex neumožňuje podať žiadosť o vízum podľa článku 25 tohto kódexu, táto skutočnosť sama osebe nemôže spôsobiť, že na navrhovateľov vo veci samej sa neuplatní vízový kódex, keďže požiadali o udelenie víza, ktorého postupy a podmienky udeľovania upravuje tento kódex, a ich žiadosti boli spracované a zamietnuté na základe ustanovení uvedeného kódexu.

18 — Pozri rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 65).

68. Vzhľadom na uvedené úvahy nie je potrebné zaoberať sa tvrdeniami belgickej vlády uvedenými v bode 45 týchto návrhov, ktoré sa týkajú irelevantnosti ustanovení upravujúcich oblasť azylu so zreteľom na skutkové okolnosti veci samej. [19]

69. Naproti tomu, tvrdenia belgickej vlády, ako aj tvrdenia Komisie a členských štátov zastúpených na pojednávaní týkajúce sa uplatniteľnosti Charty za okolností sporu vo veci samej budú preskúmané v kontexte analýzy prvej prejudiciálnej otázky. V tejto súvislosti musím spresniť, že predovšetkým pre úplnosť – a hoci sa budem trochu opakovať – som sa rozhodol posúdiť tvrdenia založené na nedostatku právomoci Súdneho dvora a neuplatniteľnosti vízového kódexu oddelene od tvrdení, ktoré sa do veľkej miery prekrývajú s prvou uvedenou kategóriou tvrdení, týkajúcich sa uplatniteľnosti Charty a vykonávania práva Únie.

70. Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že – v rozpore s tým, čo tvrdí belgická vláda – na situáciu navrhovateľov vo veci samej sa vzťahuje právo Únie. Súdny dvor preto má právomoc odpovedať na otázky, ktoré mu položila Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory).

O prvej prejudiciálnej otázke

71. Prvá prejudiciálna otázka sa skladá z dvoch častí. V prvej časti sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora, či sa slovné spojenie „medzinárodné záväzky“, ktoré je uvedené v článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, týka práv zaručených Chartou a najmä práv uvedených v článkoch 4 a 18 Charty. V druhej časti sa vnútroštátny súd pýta, či sa uvedené slovné spojenie týka záväzkov, ktoré členským štátom vyplývajú z EDĽP a z článku 33 Ženevského dohovoru.

72. Podľa môjho názoru je celkom jasné, ako treba odpovedať na prvú časť otázky.

73. Únia má vlastný právny poriadok, ktorý je odlišný od medzinárodného právneho poriadku. V súlade s článkom 6 ods. 1 prvým pododsekom ZEÚ je Charta súčasťou primárneho práva Únie, a preto je prameňom práva Únie. Ak sú splnené podmienky jej uplatnenia, členské štáty sú povinné dodržiavať ju na základe toho, že pristúpili k Únii. Požiadavky, ktoré vyplývajú z Charty, teda nepatria medzi „medzinárodné záväzky“ uvedené v článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, a to bez ohľadu na to, ako sa má toto slovné spojenie vykladať.

74. To však neznamená, že rozhodnutia, ktoré členské štáty prijmú na základe tohto ustanovenia, nemusia byť prijaté v súlade s ustanoveniami Charty.

75. Pokiaľ ide o činnosť členských štátov, rozsah pôsobnosti Charty je vymedzený jej článkom 51 ods. 1, podľa ktorého sú ustanovenia Charty určené pre členské štáty, ak vykonávajú právo Únie. Základné práva zaručené Chartou teda musia byť dodržané v prípade, ak vnútroštátna právna úprava – a zo všeobecnejšieho hľadiska činnosť dotknutého členského štátu – patrí do pôsobnosti práva Únie. [20]

19 — V tejto súvislosti len poznamenávam, že – v rozpore s tým, čo zrejme naznačuje táto vláda – navrhovatelia vo veci samej nepodali žiadosti o diplomatický azyl, ktoré sú v zmysle článku 3 ods. 2 smernice 2013/32 vyňaté z pôsobnosti tejto smernice a z pôsobnosti spoločného európskeho azylového systému. Naopak, namietajú porušenie svojho práva na azyl, ktoré je zaručené článkom 18 Charty, z dôvodu, že belgické orgány im odmietli povoliť vstup, čím stratili zákonný prostriedok prístupu k medzinárodnej ochrane poskytovanej podľa uvedeného systému. Preto nie je vylúčené, že situáciu navrhovateľov vo veci samej možno považovať za prepojenú s právom Únie aj z dôvodu ich postavenia osôb, ktoré môžu mať nárok na takú ochranu.

20 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).

76. Preto je potrebné overiť, či členský štát, ktorý za okolností, akými sú okolnosti sporu vo veci samej, prijme rozhodnutie, ktorým zamietne udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou požadovaného z humanitárnych dôvodov na základe článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.

77. V tejto súvislosti treba v prvom rade poukázať na to, že podmienky udeľovania takých víz, ako aj pravidlá, ktoré sa na ne vzťahujú, sú stanovené nariadením Únie, ktorým sa má zaviesť spoločná vízová politika, ktorej cieľom je „uľahčovanie legitímneho cestovania a riešenie nelegálneho prisťahovalectva prostredníctvom ďalšej harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov a postupov pri vybavovaniach na miestnych konzulárnych úradoch“, a to vytvorením „spoločného súboru“ noriem. [21]

78. Vízový kódex podľa jeho článku 1 ods. 1 a 2 stanovuje „ postupy a podmienky udeľovania víz na tranzit cez územie členských štátov alebo plánované pobyty na ich území, ktorých dĺžka nepresahuje 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia“, a – ako som už pripomenul vyššie – vzťahuje sa na všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podliehajú vízovej povinnosti pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov podľa nariadenia č. 539/2001. [22]

79. Podľa článku 2 bodu 2 písm. a) vízového kódexu je pojem „vízum“ na účely tohto kódexu vymedzený ako „povolenie udelené členským štátom“ na „tranzit cez územie členských štátov alebo plánovaný pobyt na ich území v trvaní nie viac ako 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia“. Tento pojem zahŕňa aj „vízum s obmedzenou územnou platnosťou“, ktoré upravuje článok 25 vízového kódexu. Odhliadnuc od podmienky jeho udelenia (a zamietnutia jeho udelenia), toto vízum sa odlišuje od „jednotného víza“ vymedzeného v článku 2 bode 3 tohto kódexu, len pokiaľ ide o územnú pôsobnosť povolenia na vstup a pobyt, ktoré z neho vyplýva, keďže táto pôsobnosť je obmedzená – ako sa uvádza v bode 4 toho istého článku 2 – na územie jedeného alebo niekoľkých členských štátov.

80. Z toho vyplýva, že keď orgány členských štátov udelia alebo odmietnu udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou podľa článku 25 vízového kódexu, prijmú rozhodnutie týkajúce sa dokumentu, ktorý povoľuje prekročenie vonkajších hraníc členských štátov a na ktorý sa vzťahujú *harmonizované pravidlá*, a preto konajú v *rámci práva Únie a na základe neho*.

81. Na tomto závere nič nemení prípadné uznanie voľnej úvahy dotknutého členského štátu pri uplatňovaní článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu.

82. Skutočnosť, že nariadenie Únie priznáva členským štátom voľnú úvahu, totiž nebráni tomu – ako to Súdny dvor spresnil v rozsudku z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 68 a 69) –, aby akty prijaté na základe tejto voľnej úvahy predstavovali vykonávanie práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, pokiaľ je táto voľná úvaha neoddeliteľnou súčasťou normatívneho systému zavedeného predmetným nariadením a musí sa uplatňovať v súlade s ostatnými ustanoveniami tohto nariadenia. [23]

83. Aj za predpokladu, že článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu necháva členským štátom voľnú úvahu, pokiaľ ide o udelenie víz z humanitárnych dôvodov – čo je otázka, ktorú preskúmam v rámci analýzy druhej prejudiciálnej otázky –, pritom treba konštatovať, že také víza spadajú pod spoločnú vízovú politiku a sú upravené nariadením Únie, ktoré v súvislosti s nimi stanovuje pravidlá právomoci, podmienky a spôsoby udeľovania, rozsah pôsobnosti, ako aj dôvody neplatnosti alebo zrušenia. [24]

21 — V súlade s Haagskym programom: posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii (Ú. v. EÚ C 53, 2005, s. 1). Pozri odôvodnenie 3 vízového kódexu.

22 — Pozri bod 59 týchto návrhov.

23 — Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok z 26. septembra 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, body 48, 49 a 61).

24 — Pokiaľ ide o rozsah harmonizácie sledovanej vízovým kódexom, pozri rozsudky z 10. apríla 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, bod 42), a z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, body 49 a 50).

Rozhodnutia prijaté príslušnými orgánmi členských štátov na základe uvedeného ustanovenia sú preto založené na uplatnení postupov upravených vízovým kódexom a prípadná voľná úvaha, ktorú majú tieto orgány uplatniť pri prijímaní týchto rozhodnutí, je neoddeliteľnou súčasťou normatívneho systému zavedeného týmto kódexom.

84. Za týchto okolností je potrebné konštatovať, že orgány členského štátu tým, že prijmú rozhodnutie na základe článku 25 vízového kódexu, vykonávajú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, a preto sú povinné rešpektovať práva zaručené Chartou.

85. Taký záver vyplýva navyše zo samotného znenia vízového kódexu, pričom v jeho odôvodnení 29 sa uvádza, že na tento kódex sa uplatňujú základné práva a zásady stanovené v Charte.[25] Komisia v predhovore k svojej Príručke na spracovanie žiadostí o víza a na zmenu vydaných víz[26] – ktorá má zaručiť okrem iného harmonizované vykonávanie ustanovení vízového kódexu – potvrdila túto požiadavku rešpektovania základných práv, pričom zdôraznila, že tieto práva, ktorú sú zakotvené najmä v Charte, musia byť zaručené každej osobe, ktorá žiada o vízum, a že „spracovanie žiadostí o vízum musí byť… v úplnom súlade so zákazom neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania a so zákazom akejkoľvek diskriminácie, ktoré sú zakotvené v článkoch 3 a 14 [EDĽP], resp. v článkoch 4 a 21 [Charty]“.

86. Pokiaľ ide v druhom rade o okolnosti sporu vo veci samej, už som poukázal na to, že z listín založených v spise, ktorý predložil vnútroštátny súd, vyplýva, že navrhovatelia vo veci samej pri podaní žiadosti o víza požiadali, aby sa na nich uplatnil článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, že sporné rozhodnutia vychádzajú z dôvodu zamietnutia udelenia víza uvedeného v článku 32 ods. 1 písm. b) *in fine* vízového kódexu a že o tomto zamietnutí sa rozhodlo po tom, čo sa konštatovalo, že neboli splnené podmienky udelenia humanitárnych víz podľa článku 25 tohto kódexu, najmä výnimočný charakter postupu a dočasnosť plánovaného pobytu.

87. Preto je preukázané, že v spore vo veci samej belgické orgány začali konať a postupovali podľa ustanovení vízového kódexu a na základe nich.

88. Sporné rozhodnutia teda predstavujú vykonávanie tohto kódexu, a teda aj práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Uvedené orgány boli pri prijímaní týchto rozhodnutí povinné rešpektovať práva zaručené Chartou.

89. Ešte treba zdôrazniť, že základné práva uznané Chartou, ktoré musia rešpektovať všetky orgány členských štátov, ktoré konajú v rámci práva Únie, sú zaručené adresátom aktov prijatých takými orgánmi *nezávisle od akéhokoľvek kritéria teritoriality*.

90. Ako som preukázal v bodoch 49 až 70 a 76 až 88 týchto návrhov, na situáciu navrhovateľov vo veci samej sa *vzťahuje* právo Únie a akty prijaté vo vzťahu k nim predstavujú vykonávanie práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Situácia navrhovateľov vo veci samej preto spadá do pôsobnosti Charty, a to bez ohľadu na to, že sa nenachádzajú na území niektorého členského štátu a nemajú väzbu s týmto územím.

25 — Podľa odôvodnenia 29 vízového kódexu v tomto kódexe „sa rešpektujú základné práva a dodržiavajú zásady zakotvené konkrétne v [EDĽP] a Charte“.

26 — Konsolidované znenie založené na rozhodnutí Komisie z 19. marca 2010, ktorým sa prijíma Príručka na spracovanie žiadostí o víza a na zmenu vydaných víz [K(2010) 1620 v konečnom znení], a vykonávacích rozhodnutiach Komisie zo 4. augusta 2011 [K(2011) 5501 v konečnom znení] a z 29. apríla 2014 [C(2014) 2727]. Táto príručka obsahuje pokyny (usmernenia, najvhodnejšie postupy a odporúčania) určené pracovníkom konzulárnych úradov a zamestnancom ostatných orgánov poverených posudzovaním žiadostí o víza a rozhodovaním o nich, ako aj orgánom povereným zmenou udelených víz.

91. Súdny dvor v tejto súvislosti vo svojej judikatúre jednoznačne konštatoval, že „z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou“ a že „nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa uvedené základné práva“ [27]. Preto existuje paralela medzi činnosťou Únie, či už prostredníctvom jej inštitúcií, alebo prostredníctvom jej členských štátov, a uplatňovaním Charty. Komisia sa v reakcii na otázku, ktorú jej v tejto súvislosti položil Súdny dvor na pojednávaní, stotožnila s týmto záverom. [28]

92. Ak by sa pritom dospelo k záveru, že Charta sa neuplatní, ak niektorá inštitúcia alebo niektorý členský štát, ktorý vykonáva právo Únie, koná extrateritoriálne, znamenalo by to konštatovať, že na situácie, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, by sa neuplatnili základné práva Únie, čo by narušilo uvedenú paralelu. Je jasné, že dôsledky takého výkladu by prekračovali samotnú oblasť vízovej politiky.

93. Okrem toho – pokiaľ sa obmedzíme na túto oblasť –, ak by uplatňovanie Charty bolo podmienené kritériom *územnej väzby s Úniou* (alebo skôr s jedným z jej členských štátov) popri kritériu *väzby s právom Únie*, pri uplatňovaní celého spoločného vízového systému upraveného vízovým kódexom by sa pravdepodobne nerešpektovali práva stanovené Chartou, čo by odporovalo nielen zásadám, ktorými sa riadi uplatňovanie Charty, ale aj jednoznačnému zámeru, ktorý normotvorca Únie vyjadril v odôvodnení 29 vízového kódexu v čase, keď Charta ešte nebola záväzná.

94. Z tých istých dôvodov uplatnenie Charty na situáciu navrhovateľov vo veci samej nezávisí ani od vykonávania akejkoľvek formy právomoci a/alebo kontroly zo strany Belgicka vo vzťahu k nim na rozdiel od toho, čo v prípade EDĽP stanovuje článok 1 tohto dohovoru, podľa ktorého zmluvné strany tohto dohovoru priznávajú práva a slobody uvedené v hlave I tohto dohovoru „každému, kto podlieha ich jurisdikcii“ [29].

95. Podľa argumentácie belgickej vlády – ku ktorej sa na pojednávaní pripojili viaceré členské štáty – sa ustanovenie podobné článku 1 EDĽP uplatňuje aj v systéme Charty, aspoň pokiaľ ide o práva zakotvené v Charte, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDĽP. Belgická vláda pripomína, že podľa článku 52 ods. 3 Charty v spojení s vysvetlivkami k tomuto článku [30] v prípade, ak práva stanovené v Charte zodpovedajú právam zaručeným v EDĽP, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv stanovených v uvedenom dohovore, vrátane prípustných obmedzení. Podľa tejto vlády je zásada vyjadrená v článku 1 EDĽP súčasťou týchto obmedzení a obmedzuje okrem iného rozsah pôsobnosti článku 4 Charty, ktorý zodpovedá článku 3 EDĽP. Z toho podľa jej názoru vyplýva, že pokiaľ navrhovatelia nepodliehajú jurisdikcii Belgicka, uvedené ustanovenie sa nevzťahuje na ich situáciu.

96. Výkladu, ktorý navrhuje belgická vláda, bránia viaceré dôvody.

97. Po prvé článok 1 EDĽP obsahuje „jurisdikčnú doložku“, ktorá sa uplatňuje ako kritérium vzniku zodpovednosti zmluvných strán EDĽP za prípadné porušenia ustanovení tohto dohovoru. V Charte sa však taká doložka nenachádza. Ako som už zdôraznil vyššie, jediné kritérium, ktoré podmieňuje jej uplatňovanie, pokiaľ ide o činnosť členských štátov, je uvedené v jej článku 51 ods. 1 Okrem toho, hoci uvedená doložka podmieňuje uplatňovanie EDĽP, netýka sa „zmyslu“ a „rozsahu“ jeho ustanovení, ktoré sú spomenuté v článku 52 ods. 3 Charty.

27 — Pozri rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21), a z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 34).

28 — Je samozrejmé, že ak sa dodrží taká paralela, nemožno hovoriť o tom, že Charta zakladá nové právomoci pre Úniu, alebo o zmene jestvujúcich právomocí v zmysle článku 51 ods. 2 Charty.

29 — Pokiaľ ide o výklad článku 1 EDĽP, pozri najmä rozhodnutie ESĽP z 12. decembra 2001, Bankovic a i. v. Belgicko a i. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, body 61 a 67), ako aj rozsudky ESĽP z 29. marca 2010, Medvedev a i. v. Francúzsko a Španielsko (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, body 63 a 64), zo 7. júla 2011, Al-Skeini a i. v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), a z 23. februára 2012 (verzia opravená 16. novembra 2016), Hirsi Jamaa a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 72).

30 — Vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17). Podľa článku 6 ods. 1 tretieho pododseku ZEÚ a článku 52 ods. 7 Charty sa tieto vysvetlivky musia zohľadniť pri jej výklade. Pozri tiež rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 47 a citovanú judikatúru).

98. Po druhé zmienku o „obmedzeniach“ práv stanovených v Charte uvedenú vo vysvetlivkách k článku 52 ods. 3 Charty treba chápať v tom zmysle, že v práve Únie sa na práva stanovené v Charte, ktoré zodpovedajú právam stanoveným v EDĽP, nemôžu uplatniť obmedzenia, ktoré nie sú prípustné v systéme tohto dohovoru.[31] Inak povedané, toto ustanovenie zakotvuje pravidlo, že pravidlá uvedené v EDĽP majú prednosť, pokiaľ zaručujú vyššiu úroveň ochrany základných práv.

99. Po tretie článok 52 ods. 3 *in fine* Charty spresňuje, že skutočnosť, že zmysel a rozsah práv stanovených v Charte je rovnaký ako zmysel a rozsah zodpovedajúcich práv stanovených v EDĽP, „nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv“. Z toho vyplýva, že úroveň ochrany, ktorú zaručuje EDĽP, je len dolnou hranicou, pod ktorú Únia nemôže klesnúť, ale naopak môže priznať právam zaručeným Chartou, ktoré zodpovedajú právam stanoveným v EDĽP, širší rozsah.[32] Argumentácia belgickej vlády pritom v podstate zodpovedá tvrdeniu, že Únia *je povinná* uplatniť na tieto práva rovnaké obmedzenia, aké sú prípustné v systéme EDĽP, pokiaľ ide o práva zaručené týmto dohovorom. Taký názor by zjavne zbavil článok 52 ods. 3 poslednú vetu Charty všetkého potrebného účinku.

100. Po štvrté zo znenia článku 4 Charty, ktorý je sformulovaný všeobecne, nemožno vyvodiť nijaké obmedzenie, pokiaľ ide o územnú alebo právnu situáciu osôb, ktorých sa týka tento článok.

101. Napokon výklad, ktorý navrhuje belgická vláda, spočíva na zámene otázky *uplatniteľnosti* Charty ako kritéria zákonnosti aktov prijatých členským štátom na základe článku 25 ods. 1 písm. b) vízového kódexu s otázkou týkajúcou sa *obsahu* a *rozsahu záväzkov*, ktoré tomuto členskému štátu vyplývajú z ustanovení Charty, pri spracovaní žiadosti o vízum z hľadiska tohto ustanovenia.[33]

102. Teraz prejdem k druhej časti prvej prejudiciálnej otázky, v ktorej vnútroštátny súd vyzýva Súdny dvor, aby spresnil, či sa slovné spojenie „medzinárodné záväzky“, ktoré je uvedené v článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, týka záväzkov, ktoré členským štátom vyplývajú z EDĽP a článku 33 Ženevského dohovoru.

103. Domnievam sa, že pre vyriešenie sporu vo veci samej nie je potrebné, aby Súdny dvor zaujal stanovisko k tejto otázke. Bez ohľadu na to, aký má byť význam a rozsah tohto slovného spojenia, je totiž nesporné, že EDĽP a Ženevský dohovor predstavujú tak kritérium výkladu právnych predpisov Únie týkajúcich sa vstupu, pobytu a azylu, ako aj kritérium zákonnosti činnosti členských štátov pri vykonávaní práva Únie.

104. Vnútroštátny súd však pochybuje o tom, či sa na situáciu navrhovateľov vo veci samej uplatní tak EDĽP, ako aj Ženevský dohovor, pokiaľ títo navrhovatelia nespĺňajú kritérium teritoriality, ktoré je podmienkou uplatnenia týchto dvoch právnych nástrojov.[34] Tak belgická vláda, ako aj Komisia vo svojich písomných pripomienkach tvrdia, že uvedené právne nástroje sa neuplatnia.

105. Na základe úvah uvedených v rámci skúmania prvej časti tejto prvej prejudiciálnej otázky som dospel k záveru, že Súdny dvor sa nemusí vyjadriť ani k tejto problematike.

31 — Vysvetlivky k článku 52 ods. 3 Charty spresňujú, že „zákonodarca musí pri stanovovaní obmedzení pre tieto práva dodržiavať rovnaké normy, aké vyplývajú z podrobnej úpravy obmedzení ustanovených v EDĽP…“.

32 — Vysvetlivky k článku 52 ods. 3 Charty v tejto súvislosti spresňujú, že prípustné obmedzenia práv stanovených v EDĽP „sa… vzťahujú na práva zahrnuté v tomto odseku bez toho, aby tým bola narušená autonómia práva Únie a Súdneho dvora Európskej únie“.

33 — Táto problematika bude preskúmaná v rámci analýzy druhej prejudiciálnej otázky.

34 — Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) uvádza, že z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že pojem „jurisdikcia“ v zmysle článku 1 EDĽP má v podstate územnú povahu, keďže rozsah pôsobnosti tohto dohovoru je – až na výnimočné okolnosti – z hľadiska *ratione loci* obmedzený na územia zmluvných štátov [pozri najmä rozhodnutie ESĽP z 12. decembra 2001, Bankovic a i. v. Belgicko a i. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, body 61 a 67), a rozsudky ESĽP z 29. marca 2010, Medvedev a i. v. Francúzsko a Španielsko (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, body 63 a 64), zo 7. júla 2011, Al-Skeini a i. v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), a z 23. februára 2012 (verzia opravená 16. novembra 2016), Hirsi Jamaa v. Italie (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 72)]. Podmienka teritoriality sa podľa vnútroštátneho súdu vzťahuje aj na článok 33 Ženevského dohovoru.

106. Z týchto úvah totiž vyplýva, že belgické orgány boli povinné rešpektovať pri prijímaní sporných rozhodnutí ustanovenia Charty, najmä jej články 4 a 18, ktoré uvádza vnútroštátny súd.

107. Vzhľadom na to, že články 4 a 18 Charty zaručujú ochranu, ktorá je prinajmenšom rovnocenná ochrane poskytovanej článkom 3 EDĽP a článkom 33 Ženevského dohovoru, nie je potrebné skúmať, či sa tieto akty vzťahujú na situáciu navrhovateľov vo veci samej.

108. Na základe všetkých uvedených úvah navrhujem odpovedať na prvú prejudiciálnu otázku, ktorú položila Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory), tak, že článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu sa má vykladať v tom zmysle, že výraz „medzinárodné záväzky“, ktorý je uvedený v znení tohto ustanovenia, sa netýka Charty, ale že členské štáty sú povinné dodržiavať Chartu, keď na základe uvedeného ustanovenia skúmajú žiadosť o vízum, na podporu ktorej sú uvedené humanitárne dôvody, ako aj vtedy, keď prijímajú rozhodnutie o takej žiadosti.

O druhej prejudiciálnej otázke

109. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd, ktorý uznáva, že členský štát, ktorému bola predložená žiadosť o udelenie humanitárneho víza na základe článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, má určitú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní okolností daného prípadu, pýta, či v prípade, ak je preukázané riziko porušenia článku 4 a/alebo článku 18 Charty, tento členský štát nie je povinný udeliť uvedené vízum. Tiež sa pýta, či má na odpoveď na túto otázku vplyv existencia väzieb medzi osobou, ktorá žiada o uplatnenie článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, a členským štátom, ktorému bola predložená žiadosť (napríklad rodinné väzby, hostiteľské rodiny, garanti a sponzori atď.).

110. Z dôvodov, ktoré vysvetlím nižšie, sa domnievam, že na túto otázku treba odpovedať kladne bez ohľadu na to, či medzi dotknutou osobou a členským štátom, ktorému bola predložená žiadosť, existujú nejaké väzby.

111. V zmysle článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu sa vízum s obmedzenou územnou platnosťou výnimočne udeľuje, ak z humanitárnych dôvodov členský štát považuje za potrebné udeliť výnimku zo zásady, podľa ktorej musia byť splnené podmienky vstupu ustanovené v článku 6 ods. 1 písm. a), c), d) a e) Kódexu schengenských hraníc [35].

112. Ako som už uviedol, belgická vláda tvrdí, že toto ustanovenie a *priori* dovoľuje odchýliť sa v podstate len od dôvodov zamietnutia udelenia víza uvedených v článku 32 ods. 1 písm. a) bodoch i), ii), iii) a vi) vízového kódexu, a nie od dôvodov uvedených v článku 32 ods. 1 písm. b) tohto kódexu. Z toho vyvodzuje, že článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu nepripúšťa udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou štátnym príslušníkom, ktorí nemajú v úmysle opustiť územie Belgicka pred skončením platnosti víza, o ktoré žiadajú.

113. Túto námietku treba podľa môjho názoru zamietnuť.

114. Ako belgická vláda uznáva, zo znenia článku 32 ods. 1 vízového kódexu vyplýva, že toto ustanovenie sa uplatňuje „bez toho, aby bol dotknutý“ článok 25 ods. 1 tohto kódexu. Dôvod zamietnutia udelenia víza uvedený v článku 32 ods. 1 písm. b) vízového kódexu teda sám osebe nebráni tomu, aby členský štát uplatnil článok 25 ods. 1 vízového kódexu.

35 — Je celkom logické, že článok 25 ods. 1 písm. a) bod i) vízového kódexu neodkazuje na článok 6 ods. 1 písm. b) Kódexu schengenských hraníc, ktorý vyžaduje, aby mal štátny príslušník tretej krajiny platné vízum.

115. Je to logické. Článok 32 ods. 1 písm. b) vízového kódexu sa týka prípadu zamietnutia udelenia víza, ak existujú „odôvodnené pochybnosti o pravosti sprievodných dokladov, ktoré predložil žiadateľ, alebo o vierohodnosti ich obsahu, o spoľahlivosti jeho tvrdení alebo jeho zámere opustiť územie členských štátov pred skončením platnosti víza, o ktoré žiada“. Nie je pritom potrebné výslovne uvádzať, že článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu dovoľuje odchýliť sa od prípadu zamietnutia udelenia víza, ktorý by bol založený na „odôvodnen[ých] pochybnost[iach] o pravosti sprievodných dokladov“, ak tento článok už výslovne dovoľuje členskému štátu udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou v prípade, ak žiadateľ nemá ani platný cestovný doklad, ktorý držiteľa oprávňuje prekročiť hranicu [podmienka uvedená v článku 6 ods. 1 písm. a) Kódexu schengenských hraníc]. Ak je navyše členský štát oprávnený uplatniť článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, hoci dotknutý štátny príslušník tretej krajiny vôbec nezdôvodní účel a podmienky plánovaného pobytu [pozri podmienku uvedenú v článku 6 ods. 1 písm. c) Kódexu schengenských hraníc a dôvod zamietnutia stanovený v článku 32 ods. 1 písm. a) bode ii)], alebo keď je tento štátny príslušník považovaný okrem iného za hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť [pozri podmienku uvedenú v článku 6 ods. 1 písm. e) Kódexu schengenských hraníc a dôvod zamietnutia stanovený v článku 32 ods. 1 písm. a) bode vi)], nevidím dôvod, prečo by bolo potrebné uviesť v tomto článku, že táto odchýlka zahŕňa aj prípady, keď existujú „odôvodnené pochybnosti“ o spoľahlivosti tvrdení žiadateľa alebo jeho zámere opustiť územie členských štátov pred skončením platnosti víza, o ktoré žiada. V konečnom dôsledku ide o uplatnenie pravidla „kto môže viacej, môže aj menej“.

116. V tom istom zmysle je tiež potrebné poznamenať, že podľa článku 32 ods. 1 vízového kódexu môže členský štát uplatniť článok 25 ods. 1 tohto kódexu aj napriek dôvodu zamietnutia podľa článku 32 ods. 1 písm. a) bode iv) uvedeného kódexu, teda aj napriek tomu, že dotknutá osoba sa na území členských štátov už zdržiavala 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia. Ak sú členské štáty oprávnené uplatniť článok 25 ods. 1 vízového kódexu v prípade, keď sa dotknutá osoba už zdržiavala na ich území dlhšie ako 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, tým skôr musia byť oprávnené udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, v prípade ktorého existujú odôvodnené pochybnosti o jeho zámere opustiť príslušné územie pred skončením platnosti víza.

117. Ako som už zdôraznil, nemení sa tým povaha udeleného víza, ktoré je podľa vízového kódexu naďalej krátkodobým vízom.[36] Udelením tohto víza nevzniká automaticky právo na vstup, ako sa uvádza v článku 30 vízového kódexu.

118. Samotná Komisia navyše vo svojej Príručke na spracovanie žiadostí o víza a na zmenu vydaných víz[37] uznáva, že článok 25 ods. 1 vízového kódexu predstavuje právny základ, ktorý dovoľuje členským štátom, aby po udelení jednotného víza v rámci jedného 180-dňového obdobia udelili vízum s obmedzenou územnou platnosťou na 90 dní, a teda zmiernili prísne uplatňovanie dôvodov zamietnutia stanovených v článku 32 ods. 1 vízového kódexu.

119. Článok 25 ods. 1 vízového kódexu teda za presných podmienok, ktoré stanovuje, a to okrem iného z humanitárnych dôvodov, dovoľuje členským štátom neuplatniť ktorýkoľvek z dôvodov zamietnutia uvedených v článku 32 ods. 1 písm. a) a b) tohto kódexu. Zámer normotvorcu Únie, ktorý je vyjadrený v týchto ustanoveniach, je jasný. Slovné spojenie „bez toho, aby bol dotknutý článok 25 ods. 1“, uvedené v článku 32 vízového kódexu môže mať len jeden význam, ktorým je práve dovoliť uplatnenie článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, a teda udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou *napriek* dôvodom zamietnutia uvedeným v článku 32 ods. 1 písm. a) a b) tohto kódexu.

36 — Pozri body 49 až 51 týchto návrhov.

37 — Citovanej v poznámke pod čiarou 26, bod 9.1.2, s. 80.

120. Vzhľadom na vyššie uvedené spresnenie teraz treba preskúmať, či sa má článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu vykladať v tom zmysle, že stanovuje len právo členských štátov nezohľadniť dôvody zamietnutia vymenované v článku 32 ods. 1 písm. a) a b) vízového kódexu, alebo či im za určitých okolností dokonca môže ukladať takú povinnosť, čo by znamenalo, že členské štáty by museli udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou z humanitárnych dôvodov.

121. Z dôvodov, ktoré vysvetlím nižšie, zastávam názor, že právu Únie odporuje výklad článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu v tom zmysle, že priznáva členským štátom len oprávnenie udeliť také víza. Moje stanovisko vychádza tak zo znenia a systematiky ustanovení vízového kódexu, ako aj zo skutočnosti, že keď členské štáty uplatňujú tieto ustanovenia, pri vykonávaní svojej voľnej úvahy musia dodržiavať práva zaručené Chartou.

122. Z článku 23 ods. 4 vízového kódexu vyplýva, že toto ustanovenie vyčerpávajúcim spôsobom upravuje typy aktov, ktoré sa musia prijať, keď sa členským štátom predloží žiadosť o vízum. V spore vo veci samej je to buď rozhodnutie o udelení víza s obmedzenou územnou platnosťou v súlade s článkom 25 tohto kódexu, alebo rozhodnutie o zamietnutí udelenia takého víza v súlade s článkom 32 uvedeného kódexu.

123. Pritom platí, že tak ako rozhodnutia o zamietnutí udelenia víza musia byť prijaté v rámci stanovenom článkom 32 vízového kódexu [38], aj rozhodnutia o udelení víza s obmedzenou územnou platnosťou musia byť prijaté v rámci stanovenom článkom 25 ods. 1 tohto kódexu.

124. Z toho vyplýva – a to aj vzhľadom na vzájomný vzťah medzi článkom 25 ods. 1 a článkom 32 ods. 1 vízového kódexu, na ktorý som poukázal vyššie –, že členský štát, ktorému štátny príslušník tretej krajiny predloží žiadosť o udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou z humanitárnych dôvodov, sa nemôže zbaviť povinnosti preskúmať uvádzané dôvody, ktoré môžu vylúčiť uplatnenie dôvodov zamietnutia vymenovaných v článku 32 ods. 1 vízového kódexu.

125. Tento výklad potvrdzuje znenie článku 25 ods. 1 vízového kódexu, ktorý spresňuje, že vízum s obmedzenou územnou platnosťou „sa… udeľuje“, pokiaľ sú splnené podmienky uvedené v tomto ustanovení. V tomto prípade je členský štát vzhľadom na použitie slovesa byť v oznamovacom spôsobe prítomného času, ktoré sa objavuje aj v iných jazykových verziách článku 25 ods. 1 vízového kódexu, [39] povinný udeliť požadované vízum s obmedzenou územnou platnosťou.

126. V tejto fáze argumentácie sa mi teda zdá zjavné, že vízový kódex ukladá aspoň jednému členskému štátu povinnosť preskúmať humanitárne dôvody, ktoré uvádza štátny príslušník tretej krajiny s cieľom vylúčiť uplatnenie dôvodov zamietnutia uvedených v článku 32 ods. 1 vízového kódexu a uplatniť na neho článok 25 ods. 1 písm. a) tohto kódexu.

127. Ak členský štát po tomto preskúmaní dospeje k záveru, že tieto dôvody sú opodstatnené, vízový kódex *vyžaduje*, aby tomuto štátnemu príslušníkovi udelil vízum s obmedzenou územnou platnosťou.

128. Je pravda, že nemožno poprieť, že vzhľadom na znenie článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu má členský štát, ktorému bola predložená žiadosť, určitú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní humanitárnych dôvodov, ktoré majú za následok, že je potrebné vylúčiť uplatnenie dôvodov zamietnutia vymenovaných v článku 32 ods. 1 vízového kódexu, a teda udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou.

38 — Pozri rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 37).

39 — Pozri najmä verzie tohto článku v nemeckom („wird… erteilt“), španielskom („[s]e expedirá“), talianskom („sono rilasciati“), portugalskom („é emitido“), fínskom („myönnetään“), švédskom („ska… utfärdas“) a anglickom („shall be issued“) jazyku.

129. Ako som však už uviedol,[40] keďže táto voľná úvaha spadá do pôsobnosti ustanovení vízového kódexu, nevyhnutne ju zastrešuje právo Únie.

130. Po prvé vymedzenie a rozsah samotného slovného spojenia „humanitárne dôvody“ podľa môjho názoru nemožno nechať len na voľnú úvahu členských štátov. Hoci vízový kódex ho nevymedzuje, ide o pojem práva Únie, lebo v článku 25 ods. 1 tohto kódexu sa nenachádza odkaz na vnútroštátne právo členských štátov. Okrem toho skutočnosť, že vízum udelené na základe článku 25 ods. 1 vízového kódexu je v zásade platné len na území členského štátu, ktorý ho udelil,[41] neznamená, že humanitárne dôvody sa musia týkať len tohto členského štátu. Treba uznať, že slovné spojenie „humanitárne dôvody“ je veľmi široké a podľa môjho názoru ho najmä nemožno obmedziť na prípady poskytnutia lekárskej alebo zdravotnej starostlivosti dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo jeho blízkej osobe, aké sú uvedené v sporných rozhodnutiach, o ktoré ide vo veci samej, a aké spomenula belgická vláda na pojednávaní na Súdnom dvore. Znenie článku 25 ods. 1 vízového kódexu nepodporuje taký výklad, a ak by sa humanitárne dôvody obmedzili na zlý zdravotný stav alebo chorobu, takéto chápanie by bolo veľmi úzkoprsé. Hoci nemám v úmysle vymedziť také dôvody v rámci týchto návrhov, v tejto fáze sa domnievam, že v každom prípade je nepochybné, že dôvody, ktoré uviedli navrhovatelia vo veci samej v konaní na belgických orgánoch, týkajúce sa potreby uniknúť pred ozbrojeným konfliktom a neselektívnym násilím, ktoré zúri v Sýrii, najmä v meste Aleppo, a vyhnúť sa údajnému mučeniu a prenasledovaniu, najmä z dôvodu ich príslušnosti k náboženskej menšine, patria k humanitárnym dôvodom aj v zmysle článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu. Ak by to nebolo tak, toto slovné spojenie by nemalo nijaký zmysel. Okrem toho súhlas s „minimalistickým“ názorom belgickej vlády by viedol k paradoxnému následku, že čím sú humanitárne dôvody zjavnejšie, tým menej patria do pôsobnosti článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu.

131. Po druhé, ako som spresnil vyššie, keď členský štát prijíma rozhodnutie o zamietnutí udelenia víza s obmedzenou územnou platnosťou z dôvodu, že humanitárne dôvody, ktoré uviedla dotknutá osoba, nevyžadujú neuplatnenie dôvodov zamietnutia vymenovaných v článku 32 ods. 1 vízového kódexu, tento členský štát nepochybne vykonáva právo Únie. Členský štát, ktorému bola predložená žiadosť, teda musí vykonávať svoju voľnú úvahu v súlade s právami zaručenými Chartou.

132. Inak povedané, členský štát, ktorému bola predložená žiadosť, neprekročí medze svojej voľnej úvahy len vtedy, ak dospeje k záveru, že odmietnutím uplatnenia článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu napriek humanitárnym dôvodom, ktoré uviedol štátny príslušník dotknutej tretej krajiny, neporuší práva stanovené v Charte. Ak členský štát dospeje k opačnému záveru, musí vylúčiť uplatnenie dôvodov zamietnutia uvedených v článku 32 ods. 1 vízového kódexu a udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou v súlade s článkom 25 ods. 1 písm. a) tohto kódexu.

133. Požiadavka dodržiavania práv zaručených Chartou v zásade nevyvoláva osobitný problém, pokiaľ sa členský štát rozhodne začať postup upravený v článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu vzhľadom na humanitárne dôvody týkajúce sa situácie, o ktorej má rozhodnúť.

134. Môže to byť inak v prípade zamietnutia udelenia víza, a teda uplatnenia jedného alebo viacerých dôvodov zamietnutia uvedených v článku 32 ods. 1 vízového kódexu.

135. V tomto prípade treba určiť, či nezohľadnenie alebo odmietnutie zohľadniť humanitárne dôvody, ktorými sa vyznačuje určitá situácia, alebo zamietnutie udelenia víza s obmedzenou územnou platnosťou znamená, že členský štát porušil záväzky, ktoré mu vyplývajú z Charty.

40 — Pozri body 82 a 83 týchto návrhov.

41 — Pripomínam, že podľa článku 25 ods. 2 vízového kódexu toto vízum možno výnimočne uznať za platné aj na územiach viacerých členských štátov.

136. Je potrebné zdôrazniť, že táto požiadavka neznamená, že členský štát nemá nijakú voľnú úvahu. Podľa môjho názoru je napríklad vylúčené, aby zamietnutie žiadosti o povolenie účasti na pohrebe zomrelej blízkej osoby na území členského štátu mohlo spôsobiť porušenie práva zaručeného Chartou, aj keď je pre dotknutú osobu veľmi bolestivé.

137. Domnievam sa, že inak to je v prípade, keď vzhľadom na okolnosti a predmetné humanitárne dôvody zamietnutie udelenia víza spôsobuje, že žiadateľ bude vystavený skutočnému riziku porušenia práv zakotvených v Charte, najmä absolútnych práv, akými sú právo na ľudskú dôstojnosť (článok 1 Charty), právo na život (článok 2 Charty), právo na nedotknuteľnosť osoby (článok 3 Charty) a právo na zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania (článok 4 Charty),[42] a keď navyše hrozí, že dôjde k porušeniu týchto práv vo vzťahu k mimoriadne zraniteľným osobám, akými sú maloleté deti nízkeho veku, ktorých najlepšie záujmy sa v súlade s článkom 24 ods. 2 Charty musia v prvom rade brať do úvahy pri všetkých opatreniach prijatých orgánmi verejnej moci. V tejto súvislosti navyše pripomínam, že Súdny dvor v rozsudku z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 94 až 98), ktorý sa týkal určenia členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, už uznal, že samotné oprávnenie členského štátu, ktoré stanovuje akt sekundárneho práva Únie, sa môže zmeniť na skutočnú povinnosť tohto členského štátu, aby bolo zaručené rešpektovanie článku 4 Charty.

138. Ak sa teda obmedzíme na preskúmanie článku 4 Charty, ktorý je konkrétne uvedený v druhej otázke položenej vnútroštátnym súdom, treba pripomenúť – ako som pripomenul vyššie –, že právo stanovené v tomto článku zodpovedá právu, ktoré je zaručené v článku 3 EDĽP, ktorého znenie je rovnaké.[43] Tieto dve ustanovenia zakotvujú jednu zo základných hodnôt Únie a jej členských štátov a z tohto dôvodu zakazujú za akýchkoľvek okolností mučenie a neľudské alebo ponižujúce tresty a zaobchádzanie.[44] Z toho vyplýva, že zákaz stanovený v článku 4 Charty sa uplatní aj za najzložitejších okolností, ako je boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti,[45] alebo vzhľadom na tlak vyplývajúci z rastúceho toku migrantov a osôb, ktoré hľadajú medzinárodnú ochranu, na územie členských štátov v kontexte, ktorý sa vyznačuje aj hospodárskou krízou.[46]

139. Analogicky s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcou sa článku 3 EDĽP článok 4 Charty ukladá členským štátom, keď vykonávajú právo Únie, nielen negatívnu povinnosť vo vzťahu k osobám, teda nielen zákaz použiť mučenie a neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, ale aj *pozitívnu povinnosť*, teda vyžaduje, aby prijali opatrenia, ktoré môžu zabrániť tomu, aby tieto osoby boli mučené alebo podrobené neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu, najmä ak ide o zraniteľné osoby, a to aj v prípade, ak toto zlé zaobchádzanie spôsobujú jednotlivci.[47] Zodpovednosť členského štátu teda môže vzniknúť najmä vtedy, keď jeho vlastné orgány neprijali primerané opatrenia na zabránenie vzniku rizika mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, o ktorom vedeli alebo museli vedieť.[48] Súdny dvor vo svojich rozsudkoch z 21. decembra 2011,

42 — Súdny dvor poukázal na absolútnu povahu práva zakotveného v článku 4 Charty, ktoré je úzko spojené s právom na rešpektovanie ľudskej dôstojnosti. Pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 85), a zo 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 56).

43 — Pozri v tomto zmysle vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17), ako aj rozsudok z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 86).

44 — Rozsudok z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 87).

45 — Pozri rozsudok z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 87), ako aj analogicky rozsudok ESĽP z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 195 a citovanú judikatúru).

46 — Pozri analogicky rozsudok ESĽP z 23. februára 2012 (verzia opravená 16. novembra 2016), Hirsi Jamaa a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 122).

47 — Pozri analogicky najmä rozsudky ESĽP z 28. marca 2000, Mahmut Kaya v. Turecko (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, bod 115); z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko, (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 198), z 25. apríla 2013, Savriddin Džurajev v. Rusko (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, bod 179); a z 23. februára 2016, Nasr a Ghali v. Taliansko (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 283).

48 — Pozri analogicky najmä rozsudky ESĽP z 28. marca 2000, Mahmut Kaya v. Turecko (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, bod 115); z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 198), a z 23. februára 2016, Nasr a Ghali v. Taliansko (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 283).

N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 94, 106 a 113), a z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, body 90 a 94), už rozhodol, že – tak ako článok 3 EDĽP – aj článok 4 Charty za určitých okolností ukladá členským štátom pozitívnu povinnosť.

140. Pri skúmaní otázky, či štát porušil svoju pozitívnu povinnosť prijať primerané opatrenia na zabránenie tomu, aby bola určitá osoba vystavená skutočnému riziku zaobchádzania zakázaného článkom 4 Charty, je podľa môjho názoru potrebné – analogicky s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcou sa článku 3 EDĽP – overiť, aké sú predvídateľné následky tohto nekonania alebo tohto odmietnutia konať vo vzťahu k dotknutej osobe.[49] V tomto kontexte treba vzhľadom na akty požadované v spore vo veci samej vziať do úvahy celkovú situáciu v krajine pôvodu dotknutej osoby a/alebo v krajine, v ktorej by táto osoba musela zostať, ako aj konkrétne okolnosti prípadu dotknutej osoby.[50] Hoci preskúmanie týchto situácií a týchto okolností z hľadiska článku 4 Charty je nevyhnutné na určenie, či členský štát v konkrétnom prípade neporušil pozitívnu povinnosť, ktorá mu vyplýva zo zákazu stanoveného v tomto článku, nejde o určenie alebo preukázanie zodpovednosti príslušných tretích krajín alebo skupín či iných subjektov konajúcich v týchto krajinách z hľadiska všeobecného medzinárodného práva alebo z iného hľadiska.[51]

141. Zastávam názor, že pri skúmaní existencie rizika vystavenia určitej osoby zaobchádzaniu, ktoré článok 4 Charty zakazuje, vyplývajúcemu z toho, že členský štát neprijal alebo odmietol prijať primerané opatrenia za okolností, akými sú okolnosti sporu vo veci samej, sa musí Súdny dvor opierať o informácie, ktoré uviedol vnútroštátny súd, a vychádzať predovšetkým zo skutočností, o ktorých členský štát vedel alebo musel vedieť v čase, keď sa rozhodol uplatniť dôvody zamietnutia uvedené v článku 32 ods. 1 vízového kódexu, pričom neskoršie informácie môžu prípadne potvrdiť alebo spochybniť spôsob, akým členský štát posúdil opodstatnenosť obáv dotknutej osoby.[52]

142. Keďže článok 267 ZFEÚ spočíva na rozdelení právomocí medzi vnútroštátnym súdom a Súdnym dvorom, vnútroštátnemu súdu tiež prináleží overiť skutočnosti, o ktorých Belgicko v čase prijímania sporných rozhodnutí vedelo alebo muselo vedieť. Domnievam sa, že na tento účel a na účely preskúmania celkovej situácie v krajine pôvodu dotknutej osoby alebo v krajine, v ktorej by táto osoba musela zostať, a skutočného rizika, ktoré jej hrozí, musí tento súd pripísať význam informáciám pochádzajúcim zo spoľahlivých a objektívnych zdrojov, akými sú inštitúcie Únie, orgány a agentúry Organizácie spojených národov, alebo vládnych zdrojov, ako aj mimovládnych organizácií (MVO), ktoré sú uznávané pre svoju seriózność, najmä informáciám obsiahnutým v nedávnych správach pochádzajúcich od nezávislých medzinárodných združení na ochranu ľudských práv, ako sú Amnesty International alebo Human Rights Watch.[53] Relevantnými kritériami pri posudzovaní spoľahlivosti týchto správ sú odborná spôsobilosť a povesť ich autorov, seriózność výskumov, na ktorých sú založené, koherentnosť ich záverov a ich potvrdenie inými zdrojmi.[54]

49 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok ESĽP z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 213). Pozri tiež rozsudok ESĽP z 23. februára 2016, Nasr a Ghali v. Taliansko (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 289).

50 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky ESĽP z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 213), a z 23. februára 2016, Nasr a Ghali v. Taliansko (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 289).

51 — Pozri v tomto zmysle analogicky rozsudok ESĽP z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 212 a citovanú judikatúru).

52 — Pozri v tomto zmysle analogicky rozsudok ESĽP z 13. decembra 2012, El-Masri v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 214).

53 — Pozri v tomto zmysle analogicky najmä rozsudky ESĽP z 28. februára 2008, Saadi v. Taliansko (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, body 131 a 143); zo 17. júla 2008, M. S. S. v. Belgicko a Grécko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 227 a 255); z 23. februára 2012 (verzia opravená 16. novembra 2016), Hirsi Jamaa a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, body 116 a 118), a z 23. augusta 2016, J. K. a i. v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, bod 90). Pozri v tomto zmysle v inom kontexte tiež rozsudok zo 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 59 a citovanú judikatúru).

54 — Pozri analogicky rozsudky ESĽP z 3. júla 2014, Gruzínsko v. Rusko (I), (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, bod 138), a z 23. augusta 2016, J. K a i. v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, body 88 a 90).

143. Podľa môjho názoru však treba vziať do úvahy mnohé ťažkosti, s ktorými sa vlády a MVO stretávajú pri získavaní informácií v nebezpečných a nestabilných situáciách. Nie je vždy možné vykonávať výskumy čo najbližšie ku konfliktu. V takom prípade môže byť potrebné vychádzať z informácií poskytnutých zdrojmi, ktoré priamo poznajú situáciu,[55] ako sú napríklad tlačoví spravodajcovia.

144. Bez toho, aby som odňal vnútroštátnemu súdu jeho úlohu presnejšie preskúmať tieto informácie z hľadiska vyššie uvedených spoľahlivých a objektívnych zdrojov, považujem za dôležité – vzhľadom na to, že niektoré skutočnosti sú všeobecne známe a mnohé zdroje týkajúce sa situácie v Sýrii, situácie sýrskeho obyvateľstva, ako aj situácie krajín susediacich so Sýriou sú ľahko dostupné, a s cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú a rýchlu odpoveď, ako aj odporučiť Súdnemu dvoru, ako by mal rozhodnúť v prejednávanej veci – poukázať na najdôležitejšie skutočnosti, o ktorých Belgicko v čase prijímania sporných rozhodnutí vedelo alebo muselo vedieť.[56]

145. Zo samotného rozhodnutia vnútroštátneho súdu predovšetkým vyplýva, že Belgicko vôbec nespochybnilo podložený opis, ktorý uviedli navrhovatelia vo veci samej, týkajúci sa neselektívneho násilia veľkého rozsahu, ktoré zúri v Sýrii, násilnej trestnej činnosti a vážneho porušovania ľudských práv, ku ktorým dochádza v tejto krajine a najmä v meste Aleppo, z ktorého navrhovatelia vo veci samej pochádzajú. Príslušné belgické orgány určite museli vedieť, že celková situácia v Sýrii je apokalyptická alebo – ako sa uvádza v sporných rozhodnutiach – „katastrofálna“, a to tým skôr, že – ako navrhovatelia vo veci samej tiež uviedli v konaní na vnútroštátnom súde –, tento súd už pred prijatím sporných rozhodnutí poukázal na to, že je „všeobecne známe“, že bezpečnostná situácia v Sýrii bola dramatická vzhľadom na všetky znepokojujúce skutočnosti, ktoré boli v konaní na tomto súde uvedené.[57]

146. Skutočnosť, že humanitárna tragédia a apokalyptická situácia, ktoré prežíva civilné obyvateľstvo Sýrie, je všeobecne známa – ak ju vôbec treba preukázať –, potvrdzujú viaceré oficiálne informácie a dokumenty. Samotná Komisia v dokumente zverejnenom v septembri 2016[58], teda približne jeden mesiac pred prijatím sporných rozhodnutí, poukázala na to, že sýrsky konflikt „spustil najväčšiu humanitárnu krízu na svete od druhej svetovej vojny“, a poznamenala, že humanitárna situácia v Sýrii sa neustále zhoršuje vzhľadom na zintenzívnenie bojov, stupňovanie násilia, všeobecné nerešpektovanie noriem medzinárodného práva a vážne porušovanie ľudských práv. Komisia tiež vyjadrila poľutovanie nad mimoriadnou zraniteľnosťou sýrskeho obyvateľstva, keďže civilisti sú prvoradými obeťami praktík, ktoré sú na „dennom poriadku“, ako sú „znásilnenia a iné formy sexuálneho násilia, únosy, zavlečenia, nábor detí za vojakov, popravy bez spravodlivého procesu a cielené bombardovanie civilistov“. Okrem toho, pokiaľ ide o mesto Aleppo, Komisia poukázala na to, že intenzita bombardovania a bojov si vyžiadala nespočetné množstvo civilných obetí a spôsobila, že viac ako dva milióny ľudí zostalo bez vody, elektriny a v strachu, že budú obkľúčení a vystavení sústavným leteckým útokom.

147. O niekoľko týždňov Bezpečnostná rada OSN vyhlásila, že je „znepokojená skutočnosťou, že katastrofálna humanitárna situácia v meste Aleppo sa naďalej zhoršuje“[59], rozhorčená „nad stupňovaním násilia, ktoré dosiahlo neprijateľnú úroveň, a nad smrťou… desiatok tisícov detí“ a „hlboko dotknutá sústavným zhoršovaním katastrofálnej humanitárnej situácie v Sýrii a počtom

55 — Pozri analogicky rozsudok ESĽP z 23. augusta 2016, J. K. a i. v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, bod 89).

56 — Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku z 21. januára 2011, M. S. S. v. Belgicko a Grécko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 366), určil, že Belgické kráľovstvo porušilo pozitívnu povinnosť stanovenú v článku 3 EDĽP, po tom, čo konštatoval, že v čase prijímania opatrenia, o ktoré išlo v tejto veci, predmetné „skutočnosti boli všeobecne známe a dali sa ľahko overiť na základe veľkého počtu zdrojov“.

57 — Pozri rozsudok Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) č. 175973 zo 7. októbra 2016, X/III v. État belge, s. 8. Pozri tiež rozsudok Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) č. 176363 zo 14. októbra 2016, X/I v. État belge, s. 8.

58 — Pozri informačný dokument útvaru Európskej komisie pre humanitárnu pomoc a civilnú ochranu (ECHO) o sýrskej kríze zo septembra 2016, dostupný na internetovej stránke http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

59 — Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN 2328 (2016) z 19. decembra 2016.

osôb, ktoré potrebujú naliehavú humanitárnu pomoc, najmä lekársku starostlivosť“ [60]. Bezpečnostná rada OSN tiež zdôraznila, že je potrebné „ukončiť útoky namierené na civilistov a civilné objekty, najmä útoky na školy a lekárske zariadenia,… neselektívne bombardovanie mínometmi, automobilové útoky s nastraženou výbušninou, samovražedné útoky… vyhladovanie civilistov ako bojovú metódu, a to aj obsadením obývaných oblastí, a bežné používanie mučenia, zlého zaobchádzania, svojvoľných popráv,… únosov, sexuálneho násilia…, ako aj závažného násilia a zneužívania páchaných na deťoch“ [61].

148. Okrem toho v čase, keď Belgicko malo prijať sporné rozhodnutia, belgické orgány boli nielen informované o vyššie opísanej celkovej mimoriadne zraniteľnej situácii sýrskych civilistov, ale určite museli vedieť – ako to vyplýva zo spisu týkajúceho sa sporu vo veci samej – o konkrétnych okolnostiach týkajúcich sa navrhovateľov vo veci samej. Je totiž nesporné, že všetci piati navrhovatelia vo veci samej a) bývali v obliehanom meste Aleppo [62], pričom traja z nich sú deti nízkeho veku a najstarší zo súrodencov má len desať rokov, b) sú kresťanmi, pričom deti boli pokrstené podľa ortodoxného kresťanského obradu, a preto patria k skupine osôb, v prípade ktorej existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že sa stala terčom rôznych ozbrojených skupín v Sýrii alebo že dokonca bola týmito skupinami prenasledovaná [63], a c) na podporu svojej žiadosti o vízum predložili listinné dôkazy, ktoré v konaní na vnútroštátnom súde neboli spochybnené a ktoré konkrétne potvrdzujú skutočnosť, že táto rodina bola obeťou rôznych násilných trestných činov spáchaných ozbrojenými skupinami pôsobiacimi v meste Aleppo, najmä že jedna z týchto ozbrojených skupín uniesla otca rodiny, ktorý bol bitý a mučený a napokon prepustený na slobodu za výkupné.

149. Vzhľadom na tieto skutočnosti je nesporné, že navrhovatelia vo veci samej boli v Sýrii prinajmenšom vystavení skutočným rizikám mimoriadne závažného neľudského zaobchádzania, ktoré jednoznačne patrí do pôsobnosti zákazu stanoveného v článku 4 Charty.

150. Belgicko navyše pri prijímaní sporných rozhodnutí vedelo alebo muselo vedieť, že predvídateľné následky týchto rozhodnutí spôsobia, že navrhovatelia vo veci samej si budú môcť vybrať len z dvoch možností: buď sa vystavia vyššie uvedeným nebezpečenstvám, utrpeniu a neľudskému zaobchádzaniu, ktoré môžu viesť dokonca k ich smrti, alebo sa podrobia iným druhom rovnakého zaobchádzania a pokúsia sa ilegálne vstúpiť na územie niektorého členského štátu, aby tam mohli podali žiadosť o medzinárodnú ochranu. Je totiž dokonale zdokladované, že sýrski štátni príslušníci, vrátane tých, ktorí hľadajú medzinárodnú ochranu, ktorí zo zúfalstva zaplatia [64] prevádzačom bez škrupúľ za cestu

60 — Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN 2332 (2016) z 21. decembra 2016.

61 — Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN 2332 (2016) z 21. decembra 2016.

62 — Podľa informácií, ktoré 20. októbra 2016 zverejnila francúzska sekcia Amnesty International, od 19. septembra do 16. októbra 2016 bolo mesto Aleppo terčom aspoň 600 leteckých útokov, počas ktorých boli zabité stovky civilistov, tisíce boli zranené a došlo k zničeniu alebo poškodeniu desiatok objektov základnej infraštruktúry. Pozri v tejto súvislosti Amnesty International: https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre

63 — Pozri okrem iných prameňov tiež RAND, S.: *Syria: Church on Its Knees. Open Doors Advocacy Report*, May 2012, dostupné na internetovej stránke https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, EGHDAMIAN K.: Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari. In: *Oxford Monitor of Forced Migration*, č. 1, 2014, s. 38, ako aj vyhlásenia zástupcu Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) z apríla 2016: http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted. United States Commission for International Religious Freedom (USCIRF) v kapitole svojej výročnej správy za rok 2016 týkajúcej sa Sýrie pripomína, že v decembri 2015 dospela k záveru, že ozbrojená skupina Daesch/Islamský štát pácha genocídu na viacerých náboženských menšinách, vrátane sýrskych kresťanov: pozri http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf

64 — Podľa štúdie Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM) uskutočnenej v roku 2016, ktorá sa týkala viac ako 6 000 sýrskych a irackých štátnych príslušníkov, ktorí prišli do Európy, sa cena zaplatená za cestu do Európy pohybovala približne v rozmedzí 1 000 USD až 5 000 USD na osobu: pozri http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf

po mori do Únie, pričom riskujú svoj život, pokiaľ sa neutopia alebo nezomrú inak, sú bití, sú obeťami násilia a/alebo zostanú opustení na plavidlách, ktoré nie sú vhodné na plavbu, unášaných morom [65], až kým ich – prinajlepšom – nenájde pobrežná stráž alebo výprava jednej z MVO na prieskumných alebo záchranných lodiach. [66]

151. Podľa môjho názoru je úplne nepochybné, že článok 4 Charty zakazuje také zaobchádzanie.

152. Preto existovali závažné dôvody domnievať sa, že rozhodnutie Belgicka o zamietnutí udelenia víza s obmedzenou územnou platnosťou bude navrhovateľov vo veci samej priamo nabádať, aby buď zostali v Sýrii, alebo sa zo zúfalstva vystavili fyzickému a morálnemu utrpeniu s ohrozením vlastného života, aby mohli uplatniť svoje právo na medzinárodnú ochranu, o ktorú požiadali. [67] Ak členský štát za takých okolností neprijme opatrenia, ktoré môže prijať, aby zabránil vystaveniu štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí hľadajú medzinárodnú ochranu, takým rizikám, podľa môjho názoru tiež ide o porušenie článku 4 Charty.

153. Domnievam sa, že za okolností sporu vo veci samej na tomto závere nič nemení tvrdenie, že navrhovatelia vo veci samej mohli nájsť útočisko v Libanone, ktorý je susedným štátom Sýrie, kde sa nachádzal konzulát Belgického kráľovstva, na ktorom títo navrhovatelia požiadali o uplatnenie článku 25 ods. 1 vízového kódexu.

154. Je pravda, že Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) od začiatku konfliktu v Sýrii zaregistroval viac ako jeden milión Sýrčanov ako utečencov v Libanone. [68] V máji 2015 však libanonská vláda oznámila UNHCR, že registráciu nových sýrskych utečencov treba pozastaviť. [69] Ako navrhovatelia vo veci samej pripomenuli v konaní na vnútroštátnom súde, v čase, keď Belgicko malo prijať sporné rozhodnutia, toto rozhodnutie o pozastavení ešte stále platilo. Libanon nie je zmluvnou stranou Ženevského dohovoru [70] a novým nezaregistrovaným utečencom, ktorí nemajú možnosť získať v tejto krajine postavenie žiadateľa o azyl, hrozí, že budú zadržaní a umiestnení do väzby z dôvodu neoprávneného pobytu, [71] ako to navyše tvrdili navrhovatelia vo veci samej tak v konaní na vnútroštátnom súde, ako aj v konaní na Súdnom dvore. Situácia tejto skupiny osôb, ku ktorej by teda mohli patriť navrhovatelia vo veci samej, ak by vstúpili na územie Libanonu v rozpore s právnymi predpismi tejto krajiny, je preto oveľa rizikovejšia než situácia zaregistrovaných utečencov, ktorí veľmi často žijú v primitívnych príbytkoch, ako sú garáže alebo jednoduché stany, v krajine, kde neexistuje

65 — Často sú to obyčajné nafukovacie člny.

66 — Podľa MVO Lekári bez hraníc (MSF) pri pokuse prejsť cez Stredozemné more zomrelo v roku 2016 okolo 5 000 mužov, žien a detí, pričom tieto údaje sú len odhadmi, keďže mnohé telá sa vôbec nepodarilo vyloviť. MSF si prenajala v rokoch 2015 a 2016 tri prieskumné a záchranné lode a väčšina zachránených osôb pochádzala zo Sýrie: pozri http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee. Podľa UNHCR prišlo od januára do novembra 2016 do Grécka a Talianska námornou cestou viac ako 350 000 osôb, väčšinu ktorých tvorili sýrski štátni príslušníci. Odhady počtu úmrtí a zmiznutí v Stredozemnom mori sú približne rovnaké ako odhady MSF. Pozri dokumenty dostupné na internetovej stránke http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php. Európsky parlament vo svojom uznesení z 12. apríla 2016 o situácii v Stredozemí a potrebe holistického prístupu EÚ k migrácii poukázal na to, že „zločinecké siete a prevádzači využívajú zúfalstvo ľudí, ktorí sa usilujú vstúpiť do Únie v snahe ujsť prenasledovaniu alebo vojne“, a že „bezpečné a legálne spôsoby vstupu utečencov do Únie sú obmedzené a mnohí z nich naďalej podstupujú riziko a vydávajú sa na nebezpečné cesty“: pozri http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//SK

67 — Osobitný spravodajca OSN pre ľudské práva migrantov v správe z 8. mája 2015 (Doc. A/HRC/29/36, bod 34) zdôraznil, že odmietnutie zabezpečiť legálny vstup do Únie je samo osebe „kľúčovým faktorom“ „pôvodných príčin“ skutočnosti, že osoby, ktoré hľadajú medzinárodnú ochranu a utekajú pred humanitárnou krízou, využívajú služby prevádzačov: pozri *www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX*.

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

69 — Pozri UNHCR: *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, s. 13. Tieto opatrenia sú výslovne určené na zníženie prílevu utečencov do Libanonu: pozri http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/01/05/le-Libanon-regule-l-entree-des-refugies-syriens-en-leur-imposant-d-obtenir-un-visa_4549504_3218.html.

70 — Pre úplnosť pripomínam, že aj za predpokladu, že tretí štát ratifikoval Ženevský dohovor, táto skutočnosť neznamená, že existuje nevyvrátiteľná domnienka rešpektovania tohto dohovoru, ako aj základných práv vo vzťahu k osobám, ktoré hľadajú medzinárodnú ochranu, a žiadateľom o azyl: pozri rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 102 až 104).

71 — Pozri najmä Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon. Pozri tiež JANMYR, M.: „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon“. In: *Refugee Survey Quaterly*, č. 4, 2016, s. 58 až 78.

oficiálny tábor pre utečencov[72], a ktorých prístup k potravinám a vode, zdravotnej starostlivosti a vzdelávaniu je už mimoriadne zložitý, ak nie ohrozený.[73] Medzinárodná tlač a viaceré MVO počas roka 2016 informovali o opakovaných prejavoch násilia voči sýrskym utečencom vyplývajúcich najmä z rastúceho napätia medzi nimi a miestnym obyvateľstvom, osobitne v najchudobnejších oblastiach krajiny.[74] Niektorí pozorovatelia dodržiavania ľudských práv aj v priebehu roka 2016 zdôraznili, že situácia vo všetkých hostiteľských krajinách susediacich so Sýriou je už taká neznesiteľná, že mnohí Sýrčania sa vracajú do Sýrie s ohrozením vlastného života, a to aj do oblastí, kde naďalej zúria boje.[75] Pokiaľ ide napokon konkrétnejšie o situáciu kresťanov, akými sú navrhovatelia vo veci samej, zástupcovia medzivládnych organizácií a MVO vyjadrili obavy z ostrakizácie, zastrašovania a závažného násilia voči tejto náboženskej menšine tak v Libanone, ako aj v iných susedných krajinách, ako je Jordánsko, a to aj v rámci samotných táborov pre utečencov.[76]

155. So zreteľom na tieto okolnosti, o ktorých Belgicko v čase prijímania sporných rozhodnutí vedelo alebo muselo vedieť, sa teda tento členský štát nemohol odvolať na hypotetický argument, že vôbec nebol povinný udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou z dôvodu, že navrhovatelia vo veci samej mohli uplatniť svoje právo požiadať a získať medzinárodnú ochranu v Libanone. Podľa môjho názoru je jasné, že Sýrčania, ktorí utiekli zo Sýrie po máji 2015, nemohli konkrétne a účinne uplatniť také právo v Libanone. Aj za predpokladu, že Belgicko by poukázalo na to, že navrhovatelia vo veci samej mohli odísť do Libanonu, sa preto domnievam, že vzhľadom na dostupné informácie o situácii v tejto krajine Belgicko nemohlo dospieť k záveru, že si nemusí splniť pozitívnu povinnosť, ktorá mu vyplývala z článku 4 Charty.[77]

156. Belgicko teda v čase prijímania sporných rozhodnutí malo dospieť k záveru, že existujú mimoriadne závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že ak odmietne uznať potrebu udeliť vízum s obmedzenou územnou platnosťou z humanitárnych dôvodov, ktoré uviedli navrhovatelia vo veci samej, a uplatní dôvody zamietnutia vymenované v článku 32 ods. 1 vízového kódexu, vystaví navrhovateľov vo veci samej skutočnému riziku zaobchádzania zakázaného článkom 4 Charty.

157. Aby som bol totiž úplne presný, aké alternatívy mali navrhovatelia vo veci samej k dispozícii? Zostať v Sýrii? Nepredstaviteľné. Využiť služby prevádzačov bez škrupúľ s ohrozením vlastného života, a tak sa pokúsiť preplaviť do Talianska alebo dostať do Grécka? Neúnosné. Zmieriť sa s tým, že sa stanú nelegálnymi utečencami v Libanone bez vyhliadky na medzinárodnú ochranu, pričom by im dokonca hrozilo, že budú vrátení do Sýrie? Neprípustné.

158. Aby som parafrázoval Európsky súd pre ľudské práva, cieľom Charty nie je chrániť teoretické alebo iluzórne, ale konkrétne a skutočné práva.[78]

72 — Pozri informačný dokument útvaru Európskej komisie pre humanitárnu pomoc a civilnú ochranu (ECHO) o sýrskej kríze zo septembra 2016, dostupný na internetovej stránke http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

73 — Podľa štúdie UNHCR s názvom *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, s. 3 a 35, 42 % rodín má príbytky, ktoré nezodpovedajú minimálnym humanitárnym normám, zatiaľ čo takmer polovica detí vo veku od 6 do 14 rokov nechodí do školy a trpí mnohými chorobami a infekciami. Len 15 % sýrskych detí v Libanone dostáva dostatok jedla, ktoré zodpovedá normám Svetovej zdravotníckej organizácie.

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

75 — Pozri Amnesty International: *Cinq ans de crise, cinq millions de réfugiés syriens*, 30. marca 2016, https://www/amnesty.org/fr/latest/news/2016/03.

76 — EGHDAMIAN, K.: Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari. In: *Oxford Monitor of Forced Migration*, č. 1, 2014, s. 38, ako aj JOHNSTON, G.: „Syrian Christian refugees persecuted“, 3. apríla 2016, http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted.

77 — Pozri v tomto zmysle rozsudok ESĽP z 23. februára 2012 (verzia opravená 16. novembra 2016), Hirsi Jamaa a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, body 146 až 158), v ktorom ESĽP určil, že Talianska republika na základe článku 3 EDĽP zodpovedá za to, že sa neubezpečila, či štátni príslušníci vyhostení do prestupnej tretej krajiny, ktorá neratifikovala Ženevský dohovor, mali dostatočné záruky, ktoré bránili tomu, že nebudú svojvoľne vrátení do svojej krajiny pôvodu, a to najmä vzhľadom na neexistenciu azylového konania v prestupnej tretej krajine a nemožnosť dosiahnuť, aby orgány tejto krajiny uznali ich postavenie utečencov, ktoré im priznal UNHCR.

78 — Na účely nedávneho pripomenutia pozri najmä rozsudky ESĽP z 1. júna 2010 (verzia opravená 3. júna 2010), Gäfgen v. Nemecko (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, bod 123), a z 26. apríla 2016, Murray v. Holandsko (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, bod 104).

159. Vzhľadom na informácie obsiahnuté v spise týkajúcom sa sporu vo veci samej je pritom nesporné, že navrhovatelia vo veci samej by získali medzinárodnú ochranu, o ktorú žiadajú, ak by sa im podarilo prekonať prekážky ilegálnej cesty, ktorá je nebezpečná a rovnako vyčerpávajúca, a napriek všetkému sa dostať do Belgicka.[79] Priamym následkom zamietnutia udelenia požadovaného víza teda je, že navrhovatelia vo veci samej sú nabádaní, aby riskovali svoj život, vrátane života svojich troch detí nízkeho veku, aby mohli uplatniť svoje právo na medzinárodnú ochranu.

160. S prihliadnutím na vízový kódex a záväzky členských štátov je tento následok neprípustný. Prinajmenšom porušuje právo zaručené článkom 4 Charty.[80]

161. Vzhľadom na absolútny charakter tohto práva je zrejmé, že neexistencia rodinných alebo iných väzieb navrhovateľov vo veci samej s Belgickom je okolnosťou, ktorá nemá vplyv na to, akým spôsobom treba odpovedať na druhú prejudiciálnu otázku.

162. Hoci nevylučujem, že rozhodnutie belgických orgánov o zamietnutí žiadosti navrhovateľov vo veci samej môže porušovať aj právo zakotvené v článku 18 Charty, vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že o tejto otázke netreba rozhodnúť.

163. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku položenú vnútroštátnym súdom takto: článok 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu sa má vykladať v tom zmysle, že vzhľadom na okolnosti sporu vo veci samej členský štát, ktorému štátny príslušník tretej krajiny predložil žiadosť o udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou z dôvodu existencie humanitárnych dôvodov, je povinný udeliť také vízum, ak existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že odmietnutie udeliť tento dokument bude priamo viesť k tomu, že tento štátny príslušník tým, že sa mu odníme zákonný prostriedok na uplatnenie práva požiadať v tomto členskom štáte o medzinárodnú ochranu, bude vystavený zaobchádzaniu, ktoré článok 4 Charty zakazuje.

164. K tomuto návrhu som samozrejme dospel po zrelej úvahe.

165. V prvom rade tento návrh je podľa môjho názoru jediný, ktorý je hodný „univerzáln[ych] hodn[ôt] nezrušiteľných a nescudziteľných práv ľudskej bytosti“[81], na ktorých spočíva európska integrácia a ktoré Únia a jej členské štáty chránia a podporujú tak na svojom území, ako aj vo svojich vzťahoch s tretími krajinami.[82] Súdny dvor vo svojej judikatúre do veľkej miery prispel k posilneniu týchto hodnôt, pričom často zaujal postavenie strážcu základných práv jednotlivcov, osobitne tých najzraniteľnejších, vrátane štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu.[83] Tieto hodnoty musia mať určitý zmysel, konkretizovať sa a musí sa nimi riadiť uplatňovanie práva Únie, ak právo Únie poskytuje podmienky na zohľadnenie týchto hodnôt, ako je to v prejednávanej veci v prípade článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu. Domnievam sa, že tu ide o dôveryhodnosť Únie a jej členských štátov.

79 — Odvolávajúc sa na informácie pochádzajúce od belgického Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generálny komisariát pre utečencov a osoby bez štátneho občianstva), navrhovatelia vo veci samej v konaní na vnútroštátnom súde tvrdili – pričom Belgicko im neprotirečilo –, že v roku 2015 bola na základe takmer 98 % rozhodnutí Generálneho komisariátu pre utečencov a osoby bez štátneho občianstva týkajúcich sa sýrskych štátnych príslušníkov poskytnutá medzinárodná ochrana. Zdá sa, že veľká väčšina týchto štátnych príslušníkov sa do Belgicka dostala nelegálne.

80 — Pozri v tomto zmysle analogicky súhlasné stanovisko, ktoré sudca Pinto de Albuquerque predložil v rozsudku ESĽP z 23. februára 2012 (verzia opravená 16. novembra 2016), Hirsi Jamaa a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 73).

81 — Preambula Zmluvy o EÚ.

82 — Pripomínam, že podľa článku 3 ods. 1 a 5 ZEÚ „*cieľom* Únie je presadzovať mier [a] svoje *hodnoty*…“ a „Únia vo vzťahoch so zvyškom sveta potvrdzuje a *podporuje svoje hodnoty*“, pričom prispieva „k ochrane ľudských práv, najmä práv dieťaťa…“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). V zmysle článku 4 ZEÚ členské štáty prijmú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv, a neprijmú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.

83 — Pozri najmä rozsudok zo 17. februára 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), pokiaľ ide o prístup štátneho príslušníka pochádzajúceho z krajiny, kde zúri vnútroštátny ozbrojený konflikt, ktorý spôsobuje neselektívne násilie, k doplnkovej ochrane, a rozsudky z 5. septembra 2012, Y a Z (C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518), a zo 7. novembra 2013, X a i. (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720), týkajúce sa prístupu štátnych príslušníkov tretej krajiny, v prípade ktorých je preukázané, že v prípade návratu do svojej krajiny pôvodu budú vystavení skutočnému riziku prenasledovania z dôvodu svojej náboženskej praktiky alebo z dôvodu svojej homosexuality, k postaveniu utečenca.

166. Pri čítaní judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva na účely posúdenia prejednávanej veci ma zarazila jedna vec: zistenia tohto súdu týkajúce sa vždy hrozných a dramatických situácií, v ktorých sa konštatovalo, že štát, ktorý je zmluvnou stranou EDĽP, zodpovedá za porušenie pozitívnych povinností, ktoré mu vyplývali z článku 3 EDĽP, sú vždy zisteniami uskutočnenými dodatočne, najčastejšie keď predmetné zaobchádzanie spôsobilo obetiam smrť. Pravdepodobne to – aspoň čiastočne – súvisí s povahou konania na Európskom súde pre ľudské práva a s požiadavkou, aby pred začatím konania na tomto súde boli vyčerpané vnútroštátne opravné prostriedky. Všetky tieto veci sa vyznačujú tým, že vôbec neboli prijaté preventívne opatrenia a žiaľ bola spôsobená nenapraviteľná ujma.

167. Naopak v prejednávanej veci – a to je zjavne jeden z dôvodov, ktoré viedli Súdnemu dvoru k uplatneniu naliehavého prejudiciálneho konania – navrhovatelia vo veci samej ešte stále nestratili všetku nádej. Uvedený návrh, ktorý predkladám Súdnemu dvoru, navyše svedčí o tom, že v rámci práva Únie existuje humanitárny prostriedok, ktorý vyžaduje, aby členské štáty zabránili zjavnému porušovaniu absolútnych práv osôb hľadajúcich medzinárodnú ochranu pred tým, ako bude príliš neskoro.

168. Súdny dvor teda má príležitosť nielen pripomenúť – ako pevne dúfam – rešpektovanie humanitárnych hodnôt a ľudských práv, ktoré sa Únia a jej členské štáty zaviazali dodržiavať, ale tiež a predovšetkým dať navrhovateľom vo veci samej nádej, že budú ušetrení od ďalšieho utrpenia a neľudského zaobchádzania.

169. Toto usmernenie neznamená – aby som citoval tvrdenie Belgicka uvedené v sporných rozhodnutiach –, že členské štáty sú nútené vpustiť na svoje územie „každého, kto zažíva katastrofálnu situáciu“, čím by sa povolil vstup „všetkých obyvateľov rozvojových krajín, krajín, v ktorých sa vedie vojna, alebo krajín spustošených prírodnými katastrofami“.

170. Naopak, zdôrazňujem, že ide o *dodržiavanie* – a to v najvznešenejšom význame tohto pojmu – záväzkov, ktoré vyplývajú z článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu a z článku 4 Charty, z jednoznačných humanitárnych dôvodov s cieľom umožniť navrhovateľom vo veci samej – pričom pripomínam, že traja z nich sú deti nízkeho veku –, aby uplatnili svoje právo na medzinárodnú ochranu, lebo v opačnom prípade budú priamo vystavení zaobchádzaniu, ktoré článok 4 Charty zakazuje a o ktorom dotknutý členský štát v čase prijímania rozhodnutí o neudelení požadovaného víza vedel alebo musel vedieť.

171. Je pravda, že okruh dotknutých osôb môže byť širší než okruh, ktorý je v súčasnosti vymedzený v praxi členských štátov. Toto tvrdenie je však irelevantné vzhľadom na povinnosť rešpektovať za každých okolností absolútne základné práva, vrátane práva uvedeného v článku 4 Charty. Výnimočný charakter určitého postupu nie je z pohľadu zásad v rozpore s – hoci aj značným – prílevom jednotlivcov. Svedčí o tom smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov [84]. Mechanizmus, ktorý tento akt zavádza, je totiž tiež mechanizmom „výnimočného charakteru“, ktorého cieľom je zabezpečiť osobám, ktoré ušli z oblastí ozbrojeného konfliktu, alebo obetiam systematického alebo všeobecného porušovania ľudských práv okamžitú a dočasnú ochranu na území členských štátov. [85]

172. Okrem toho hrozbu preťaženia konzulárnych zastúpení členských štátov vzhľadom na nekontrolovateľný nárast počtu žiadostí o humanitárne víza, ktoré by boli podané na základe vízového kódexu, na ktorú poukázali mnohé vlády, ktoré sa zúčastnili na pojednávaní na Súdnom dvore, treba podľa môjho názoru špecifikovať. Odhliadnuc od toho, že uvedené tvrdenie zjavne nemá právnu

84 — Ú. v. ES L 212, 2001, s. 12; Mim. vyd. 19/004, s. 162.

85 — Skutočnosť, že postup upravený smernicou 2001/55 nebol začatý v prospech sýrskych štátnych príslušníkov, je síce možno prekvapujúca, no nie je rozhodujúca, pokiaľ ide o vyššie uvedený právny argument.

povahu, praktické prekážky podávania takých žiadostí určite nemožno podceňovať, aj keď sa s nimi nestotožňujem. Pozoruhodným príkladom tejto skutočnosti je aj situácia navrhovateľov vo veci samej. Títo navrhovatelia si totiž museli dohodnúť termín na konzuláte Belgického kráľovstva v Libanone, čo bolo podmienkou *sine qua non* na získanie povolenia na 48-hodinový pobyt na území Libanonu po máji 2015 [86], prejsť stovky kilometrov v krajine, kde zúri vojna, a v chaose, aby sa dostali do Bejrútu a osobne sa dostavili na uvedený konzulát, aby splnili požiadavku tohto konzulátu, [87] a napokon sa vrátiť do Sýrie, kde museli čakať na rozhodnutie belgických orgánov! Okrem toho, hoci je veľmi pravdepodobné, že navrhovatelia vo veci samej sa obrátili na konzulát Belgického kráľovstva v Bejrúte po tom, čo sa dozvedeli o značne medializovanej operácii, počas ktorej belgické orgány v lete 2015 udelili niekoľkým stovkám sýrskych štátnych príslušníkov kresťanského vierovyznania, ktorí pochádzali z mesta Aleppo, vízum s obmedzenou územnou platnosťou, [88] belgická vláda neuviedla, že po tejto operácii sa začali hromadne podávať žiadosti tohto typu, ktoré preťažili belgické diplomatické zastupiteľstvá v štátoch, ktoré susedia so Sýriou.

173. Návrh, ktorý som uviedol v bode 163 týchto návrhov, je navyše tiež v úplnom súlade s cieľmi týkajúcimi sa boja proti prevádzačstvu a obchodovaniu s ľuďmi, predchádzania nelegálnemu prisťahovalectvu a sietí organizovanej trestnej činnosti. [89] Výklad článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, ktorý som navrhol, totiž tým, že za určitých okolností poskytuje zákonný prostriedok prístupu k medzinárodnej ochrane, o ktorom rozhodujú orgány členských štátov, umožňuje – aspoň čiastočne – zabrániť tomu, aby sa osoby hľadajúce takú ochranu, a to najmä ženy a deti, dostali do rúk zločineckých sietí, ktoré pôsobia v oblasti prevádzačstva a obchodovania s migrantmi, a tomu, aby ich tieto zločinecké skupiny zneužívali. [90] Naopak, ako som už zdôraznil, zamietnutie udelenia víza s obmedzenou územnou platnosťou za okolností sporu vo veci samej v konečnom dôsledku priamo nabáda navrhovateľov vo veci samej, aby na to, aby mohli uplatniť svoje právo na medzinárodnú ochranu na území členského štátu, zverili svoje životy tým, proti ktorým Únia a jej členské štáty v súčasnosti, osobitne v Stredozemí, vyvíjajú značné operačné a finančné úsilie s cieľom zastaviť páchanie trestnej činnosti a zabrániť jej!

174. Napokon výklad článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, ktorý tu navrhujem, s ohľadom na všetky okolnosti zaručuje rešpektovanie „zásady solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi“, ktorou sa v súlade s článkom 80 ZFEÚ musia spravovať všetky politiky Únie vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo. [91] V tejto súvislosti – ak sa obmedzím len na jednu otázku – námietka belgickej vlády, že ak by sa uznalo, že členský štát je za určitých okolností povinný udeliť vízum na základe článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu, dotknutej osobe by sa povolilo, aby si vybrala členský štát, v ktorom má byť podľa jej želania preskúmaná jej žiadosť o medzinárodnú ochranu, sa mi zdá, úprimne povedané, nemiestna. Za takých extrémnych podmienok, v akých sa ocitli navrhovatelia vo veci samej, je ich možnosť voľby taká obmedzená, ako možnosť stredomorských členských štátov zmeniť sa na vnútrozemské krajiny. Toto tvrdenie belgickej vlády v každom prípade nemôže mať prednosť pred absolútnym charakterom práva zaručeného článkom 4 Charty a pozitívnou povinnosťou, ktorá z tohto článku vyplýva členským štátom.

86 — Pokiaľ ide o tieto podmienky, pozri najmä https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon.

87 — Zo spisu totiž vyplýva, že prvá žiadosť, ktorú v mene navrhovateľov vo veci samej podal ich advokát na konzuláte Belgického kráľovstva v Libanone, bola považovaná za neprípustnú, keďže navrhovatelia vo veci samej sa osobne nedostavili na uvedený konzulát.

88 — Pokiaľ ide o túto operáciu, pozri najmä http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep a http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires.

89 — Tieto ciele sú uvedené v článku 79 ZFEÚ, resp. v článku 83 ZFEÚ.

90 — Komisia vo svojom oznámení Európskemu parlamentu a Rade o stave v oblasti vykonávania prioritných opatrení podľa európskej migračnej agendy z 10. februára 2016 [COM (2016) 85 final] zdôraznila (s. 2): „Musíme presiahnuť rámec zaoberania sa dôsledkami nezvládnutých a neregulárnych tokov osôb a zamerať sa na skutočnú pripravenosť riadiť tieto toky a na riadené a zákonné prostriedky vstupu pre osoby, ktoré potrebujú ochranu…“. Parlament vo svojom uznesení z 12. apríla 2016 o situácii v Stredozemí a potrebe holistického prístupu Únie k migrácii (bod R) tiež poukázal práve na to, že zaručenie „bezpečných a zákonných ciest“ do Únie pre žiadateľov o azyl a utečencov by umožnilo Únii, ako aj členským štátom „naštrb[iť]… obchodný model prevádzačov“. Pozri v tomto zmysle http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//SK.

91 — Pozri rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 93).

175. Na záver mi dovoľte, aby som upriamil vašu pozornosť na to, ako ľudia na celom svete, ale najmä u nás, v Európe, rozhorčili a hlboko zarmútili, keď more pred dvoma rokmi vyplavilo na pláž mŕtve telo malého Alana po tom, čo sa jeho rodina s pomocou prevádzačov a plavidla, ktoré bolo nevhodné na plavbu, preplneného sýrskymi utečencami pokúsila dostať cez Turecko na grécky ostrov Kos. Zo štyroch členov jeho rodiny sa pred utopením zachránil len jeho otec. Je vhodné a prospešné rozhorčiť sa. V prejednávanej veci má však Súdny dvor príležitosť ísť ďalej, ako mu to navrhujem, a stanoviť zákonný prostriedok prístupu k medzinárodnej ochrane, ktorý vyplýva z článku 25 ods. 1 písm. a) vízového kódexu. Nenechajte sa pomýliť: nie je to preto, lebo to káže pocit, ale preto, lebo to vyžaduje právo Únie.

Návrh

176. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré mu položila Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko), takto:

1. Článok 25 ods. 1 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva, sa má vykladať v tom zmysle, že výraz ‚medzinárodné záväzky', ktorý je uvedený v znení tohto ustanovenia, sa netýka Charty základných práv Európskej únie. Keď členské štáty na základe článku 25 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 810/2009 skúmajú žiadosť o vízum, na podporu ktorej sú uvedené humanitárne dôvody, a keď prijímajú rozhodnutie o takej žiadosti, sú povinné dodržiavať ustanovenia Charty základných práv.

2. Článok 25 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 810/2009 sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát, ktorému štátny príslušník tretej krajiny predložil žiadosť o udelenie víza s obmedzenou územnou platnosťou z dôvodu existencie humanitárnych dôvodov, je povinný udeliť také vízum, ak vzhľadom na okolnosti posudzovaného prípadu existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že odmietnutie udeliť tento dokument bude priamo viesť k tomu, že tento štátny príslušník tým, že sa mu odníme zákonný prostriedok na uplatnenie práva požiadať v tomto členskom štáte o medzinárodnú ochranu, bude vystavený zaobchádzaniu, ktoré článok 4 Charty základných práv zakazuje. Na túto odpoveď nemá vplyv neexistencia rodinných alebo iných väzieb medzi takým štátnym príslušníkom a členským štátom, ktorému bola predložená žiadosť.