



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 7. února 2017¹

Věc C-638/16 PPU

X,
X
proti
État belge

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce — Pravomoc Soudního dvora — Článek 25 odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech — Vízum s omezenou územní platností — Uplatňování unijního práva — Udělení takového víza z humanitárních důvodů nebo vzhledem k mezinárodním závazkům — Pojem ‚mezinárodní závazky‘ — Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků — Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod — Listina základních práv Evropské unie — Povinnost členského státu udělit vízum z humanitárních důvodů v případě prokazatelného rizika porušení článku 4 nebo článku 18 Listiny základních práv“

Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou předkládá Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), se týká výkladu čl. 25 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“)², jakož i článků 4 a 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi dvěma syrskými státními příslušníky a jejich třemi dětmi nízkého věku, majícími bydliště v Aleppu (Sýrie), na jedné straně a belgickým státem na straně druhé, v němž jde o to, že belgický stát zamítl jejich žádosti o udělení víza s omezenou územní platností podle čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, o které bylo požádáno z humanitárních důvodů.

3. Jak objasním v tomto stanovisku, a to i přes námitky vznesené vládami, které se zúčastnily jednání dne 30. ledna 2017, jakož i přes námitky Evropské komise, tato věc je pro Soudní dvůr příležitostí, aby upřesnil, že členský stát v případě, že rozhoduje o žádosti o udělení víza s omezenou územní platností, uplatňuje unijní právo, a je tudíž povinen zajistit dodržování práv zaručených Listinou. Dále musí tato věc, jak vyplývá z mé analýzy, vést Soudní dvůr k vyslovení závěru, že dodržování těchto práv, a to zejména práva zakotveného v článku 4 Listiny, předpokládá existenci pozitivní povinnosti na straně

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2009, L 243, s. 1.

členských států, na jejímž základě jsou povinny udělit vízum s omezenou územní platností, jsou-li dány vážné a prokazatelné důvody se domnívat, že zamítnutí žádosti o udělení víza bude mít přímý důsledek spočívající v tom, že osoba usilující o mezinárodní ochranu bude vystavena mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení, které toto ustanovení zakazuje.

4. Považuji za zásadní, aby se členské státy v době, kdy se uzavírají hranice a budují zdi, nevyhýbaly závazkům, které pro ně vyplývají z práva Unie či, dovolte mi ten výraz, z práva *jejich a naší* Unie.

5. Na jednání česká vláda značně poplašným tónem varovala Soudní dvůr před „fatálními“ důsledky, které by pro Unii vyplynuly z rozsudku vyslovujícího se ve smyslu povinnosti členských států udělit humanitární víza podle čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu.

6. Navzdory tomu, že Unie zažívá těžké okamžiky, tuto obavu nesdílím. Naopak považuji za zvláště znepokojující, a to zejména s ohledem na humanitární hodnoty a hodnotu dodržování lidských práv, na nichž je Evropská unie budována, odmítá-li se přiznat, podobně jako ve věci v původním řízení, legální způsob přístupu k právu na mezinárodní ochranu na území členského státu, což bohužel často vede státní příslušníky třetích zemí usilující o takovou ochranu, aby riskovali život a připojili se k současnému proudu nelegálních přistěhovalců k branám Unie. Je nutné připomínat, že Unie, jak se uvádí v člancích 2 a 3 Smlouvy o EU, „je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti [...] a dodržování lidských práv“ a „jejím cílem je podporovat [...] své hodnoty“, a to i ve vztazích s okolním světem?

7. V tomto ohledu s politováním konstatuji, že i přes délku a opakující se obsah vyjádření zástupců čtrnácti vlád, kteří postupně vystoupili během jednání konaného dne 30. ledna 2017, žádný z nich tyto hodnoty nepřipomněl v souvislosti se situací, v níž se ocitli navrhovatelé ve věci v původním řízení, a která vedla Soudní soud k tomu, aby zahájil naléhavé řízení.

8. Jak dále vysvětlím v tomto stanovisku, a na rozdíl od toho, co některé vlády uvedly na jednání u Soudního dvora, je zbytečné s uznáním legálního způsobu přístupu k právu na mezinárodní ochranu čekat na případnou změnu vízového kodexu, jež má následovat po pozměňovacích návrzích, které předložil Evropský parlament k současně projednávanému návrhu³.

9. Tento legální způsob totiž již existuje, a to podle čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, jak ostatně připustil zpravodaj výboru Parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci⁴. Z důvodů, které vysvětlím dále v mém stanovisku, žádám Soudní dvůr, aby konstatoval, že takový legální způsob existuje a spočívá v povinnosti udělit za určitých podmínek humanitární víza na základě čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu.

Právní rámec

Mezinárodní právo

10. Článek 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), nadepsaný „Povinnost respektovat lidská práva“ stanoví, že „Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy“.

3 — Viz Zpráva Evropského parlamentu o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o kodexu Unie o vízech [COM(2014)164], dokument A8-0145/2016 ze dne 22. dubna 2016.

4 — Ve vysvětlujícím prohlášení k pozměňovacím návrhům předloženým Evropským parlamentem týkajícím se humanitárních víz zpravodaj uvádí (s. 100), že „zvolil opatrný a z právního hlediska správný přístup založený na posílení a rozvinutí stávajících ustanovení“ platného vízového kodexu (kurziva provedena autorem stanoviska).

11. Článek 3 EÚLP, nadepsaný „Zákaz mučení“, stanoví, že nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

12. Článek 1 část A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, ve znění Protokolu uzavřeného v New Yorku dne 31. ledna 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“), zejména stanoví, že uprchlíkem je kterákoliv osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, a je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti.

13. Článek 33 odst. 1 Ženevské úmluvy stanoví, že žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

Unijní právo

Listina

14. Podle článku 1 Listiny je lidská důstojnost nedotknutelná a musí být respektována a chráněna.

15. Článek 2 odst. 1 Listiny stanoví, že každý má právo na život.

16. Článek 3 odst. 1 Listiny stanoví, že každý má právo na to, aby byla respektována jeho fyzická a duševní nedotknutelnost.

17. Článek 4 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

18. V článku 18 Listiny je uvedeno, že právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie.

19. Podle čl. 24 odst. 2 Listiny musí být při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.

20. Článek 51 odst. 1 Listiny stanoví, že ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie.

21. Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví, že pokud tato Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

Sekundární právo

22. V bodě 29 odůvodnění vízového kodexu se uvádí, že tento kodex respektuje základní práva a zachovává zásady uznané zejména EÚLP a Listinou.

23. Článek 1 odst. 1 vízového kodexu stanoví, že tento kodex stanoví postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů.

24. Článek 19 tohoto kodexu, nadepsaný „Přípustnost“, v odstavci 4 stanoví, že odchýlně může být žádost, která nesplňuje podmínky přípustnosti, považována za přípustnou na základě humanitárních důvodů nebo z důvodů národního zájmu.

25. Článek 23 vízového kodexu, nadepsaný „Rozhodnutí o žádosti“, v odstavci 4 upřesňuje, že pokud nebyla žádost vzata zpět, rozhodne se zejména o udělení jednotného víza podle článku 24 vízového kodexu, udělení víza s omezenou územní platností podle jeho článku 25 nebo zamítnutí žádosti o udělení víza podle jeho článku 32.

26. Článek 25 vízového kodexu, nadepsaný „Udělení víza s omezenou územní platností“, stanoví:

„1. Vízum s omezenou územní platností se uděluje výjimečně v těchto případech:

a) pokud členský stát považuje za nezbytné z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu nebo vzhledem k mezinárodním závazkům

i) odchýlit se od zásady, že musí být splněny podmínky vstupu stanovené v čl. [6] odst. 1 písm. a), c), d) a e) Schengenského hraničního kodexu [...]

ii) udělit vízum [...]

[...]

2. Vízum s omezenou územní platností je platné pro území členského státu, který je udělil. Ve výjimečných případech může být platné pro území více než jednoho členského státu, a to na základě souhlasu každého příslušného členského státu.

3. Je-li žadatel držitelem cestovního dokladu, který není uznáván jedním nebo více členskými státy, nikoli však všemi členskými státy, udělí se vízum platné pro území členských států, které tento cestovní doklad uznávají. Pokud členský stát, který vízum udělil, cestovní doklad žadatele neuznává, udělené vízum platí pouze v tomto členském státě.

4. Pokud bylo vízum s omezenou územní platností uděleno v případech uvedených v odst. 1 písm. a), ústřední orgány členského státu, který vízum uděluje, předají neprodleně příslušné informace ústředním orgánům ostatních členských států postupem podle čl. 16 odst. 3 [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy⁵].

5. Údaje uvedené v čl. 10 odst. 1 nařízení [nařízení č. 767/2008] jsou vloženy do vízového informačního systému, jakmile se o udělení takového víza rozhodne.“

27. Článek 32 vízového kodexu, nadepsaný „Zamítnutí žádosti o udělení víza“, stanoví:

„1. Aniž je dotčen čl. 25 odst. 1, žádost o udělení víza se zamítne:

[...]

b) existují-li důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá.“

5 — Úř. věst. 2008, L 218, s. 60.

28. Článek 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)⁶ stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané na území členského státu, včetně na jeho hranicích, v jeho teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru, a na odnětí mezinárodní ochrany.

2. Tato směrnice se nevztahuje na žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států. [...]“

29. Článek 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)⁷, stanoví, že při uplatňování tohoto nařízení jednají členské státy v plném souladu s příslušnými ustanoveními práva Unie včetně Listiny, příslušnými normami mezinárodního práva, jako je Ženevská úmluva, v plném souladu se závazky ohledně přístupu k mezinárodní ochraně, zejména zásadou nenavrácení, a základními právy.

30. Článek 6 Schengenského hraničního kodexu, nadepsaný „Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí“, stanoví:

„1. Pro předpokládané pobyty na území členských států, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházející každému dni pobytu, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:

- a) mají platný cestovní doklad [...]
- b) mají platné vízum, pokud je požadováno [...], ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo platného dlouhodobého víza;
- c) zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu [...];
- d) nejsou osobami vedenými v [Schengenském informačním systému], jimž má být odepřen vstup;
- e) nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.“

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

31. Navrhovatelé v původním řízení, manželský pár a jejich tři nezletilé děti nízkého věku, mají syrskou státní příslušnost, žijí v Aleppu (Sýrie) a prohlásili, že jsou vyznáním pravoslavní křesťané. Dne 12. října 2016 podali u belgického konzulátu v Bejrútu (Libanon) žádosti o udělení víza a dne 13. října 2016 se vrátili do Sýrie.

32. Cílem těchto žádostí bylo rychlé udělení víz s omezenou územní platností podle čl. 25 odst. 1 vízového kodexu. Podle navrhovatelů v původním řízení jim měly tyto žádosti umožnit opustit obléhané Aleppo a podat žádost o azyl v Belgii. Jeden z navrhovatelů v původním řízení zejména uvádí, že byl unesen teroristickou skupinou, bit a mučen a nakonec propuštěn za výkupné.

6 — Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

7 — Úř. věst. 2016, L 77, s. 1.

Navrhovatelé v původním řízení poukazují především na zhoršení bezpečnostní situace v Sýrii obecně a v Aleppu konkrétně, jakož i na skutečnost, že jim jako pravoslavným křesťanům hrozí pronásledování z důvodu jejich náboženského vyznání. Dodávají, že se nemohou zaregistrovat v sousedních zemích jako uprchlíci zejména proto, že v mezidobí došlo k uzavření hranice mezi Libanonem a Sýrií.

33. Uvedené žádosti byly zamítnuty rozhodnutími Office des étrangers (Cizinecký úřad, Belgie) ze dne 18. října 2016 (dále jen „sporná rozhodnutí“) podle čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu. Office des étrangers (Cizinecký úřad) byl totiž toho názoru, že navrhovatelé v původním řízení tím, že požádali o udělení víza s omezenou územní platností za účelem podání žádosti o azyl v Belgii, zjevně projevíli úmysl pobývat v Belgii více než 90 dnů. Sporná rozhodnutí Office des étrangers (Cizinecký úřad) navíc zdůrazňují, že zprvčve článek 3 EÚLP nelze vykládat tak, že od smluvních států vyžaduje, aby na své území přijaly všechny osoby v zoufalé situaci, a zadruhé podle belgických právních předpisů nejsou belgická diplomatická zastoupení zahrnuta mezi úřady, u kterých může cizinec podat žádost o azyl. Umožnit udělení vstupních víz navrhovatelům v původním řízení za tím účelem, aby mohli podat v Belgii žádost o azyl, by přitom znamenalo umožnit jim podání žádosti o azyl na diplomatickém zastoupení.

34. Navrhovatelé v původním řízení podali předkládajícímu soudu návrh na odklad vykonatelnosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza v mimořádně naléhavém řízení podle vnitrostátního práva, přičemž v podstatě tvrdí, že článek 18 Listiny ukládá členským státům pozitivní povinnost zaručit právo na azyl a že udělení mezinárodní ochrany je jediným způsobem, jak předejít možnému porušení článku 3 EÚLP a článku 4 Listiny. V tomto ohledu napadají skutečnost, že v rozhodnutí o zamítnutí jejich žádostí o udělení víza nebylo zohledněno namítané riziko porušení článku 3 EÚLP. Přitom vzhledem k tomu, že samotné belgické orgány měly za to, že situace navrhovatelů v původním řízení představuje výjimečnou humanitární situaci, byl „stav nouze“, požadovaný článkem 25 vízového kodexu, s ohledem na humanitární důvody a mezinárodní závazky Belgického království, podle jejich názoru prokázán. Právo na udělení víza, o které žádali navrhovatelé v původním řízení, tudíž podle nich vzniká na základě unijního práva. V této souvislosti odkazují navrhovatelé v původním řízení na rozsudek ze dne 19. prosince 2013 ve věci Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Belgický stát, odpůrce ve věci v původním řízení, se naproti tomu domnívá, že není nikterak povinen na základě článku 3 EÚLP nebo článku 33 Ženevské úmluvy přijmout na své území cizince a jedinou povinností, kterou v této souvislosti má, je povinnost nenavracení.

36. Předkládající soud předně uvádí, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí navrhovatelé v původním řízení, aby se mohli dovolávat článku 3 EÚLP, podléhat jurisdikci Belgie, jak to plyne z článku 1 EÚLP. Evropský soud pro lidská práva podle předkládajícího soudu upřesnil, že pojem „jurisdikce“ je především teritoriální a jurisdikce je v zásadě vykonávána na celém území státu. Je nicméně otázkou, zda lze provádění vízové politiky a přijímání rozhodnutí o žádostech o udělení víza považovat za výkon skutečné jurisdikce. Otázkou dle předkládajícího soudu také je, zda právo na vstup vyplývá, jako logický důsledek zásady nenavracení a povinnosti přijmout preventivní opatření, zejména z článku 33 Ženevské úmluvy.

37. Dále předkládající soud uvádí, že použití článku 4 Listiny, který odpovídá článku 3 EÚLP, nezávisí na výkonu jurisdikce, ale na uplatňování unijního práva. Vzhledem k tomu, že předmětné žádosti o udělení víza byly podány na základě čl. 25 odst. 1 vízového kodexu, byla sporná rozhodnutí přijata na základě unijního nařízení a uplatňují unijní právo. Územní působnost práva na azyl zakotveného v článku 18 Listiny je nicméně podle předkládajícího soudu s ohledem na článek 3 směrnice 2013/32 sporná.

38. Konečně si předkládající soud s ohledem na znění čl. 25 odst. 1 vízového kodexu klade otázku ohledně rozsahu prostoru pro uvážení, který je ponechán členským státům. Vezmeme-li totiž v úvahu závaznou povahu mezinárodních závazků, a to ve spojení s Listinou, mohl by být v tomto ohledu jakýkoliv prostor pro uvážení vyloučen.

39. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Týkají se ‚mezinárodní závazky‘ zmíněné v čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu všech práv zaručených Listinou, a to zejména těch, která jsou zaručena články 4 a 18, a zahrnují i povinnosti, které mají členské státy s ohledem na EÚLP a článek 33 Ženevské úmluvy?
- 2) Musí být čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu s ohledem na odpověď na [první] otázku vykládán v tom smyslu, že členský stát, kterému je předložena žádost o udělení víza s omezenou územní platností, je povinen – aniž je dotčen jeho prostor pro uvážení ve vztahu k okolnostem dané věci – požadované vízum udělit, pokud prokazatelně hrozí porušení článku 4 nebo článku 18 Listiny nebo jiného mezinárodního závazku, kterým je tento stát vázán? Má na odpověď na tuto otázku vliv existence vazeb mezi žadatelem a členským státem, kterému byla předložena žádost o udělení víza (například rodinné vazby, hostitelské rodiny, garanti a finanční podporovatelé atd.)?“

40. Na základě žádosti předkládajícího soudu a v souladu s čl. 108 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora rozhodl určený senát o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení. Určený senát dále na základě čl. 113 odst. 2 jednacího řádu požádal, aby byla věc přidělena velkému senátu.

41. K těmto otázkám podali písemná vyjádření navrhovatelé v původním řízení, belgická vláda, jakož i Komise.

42. Na jednání, které se konalo dne 30. ledna 2017, byly vyslechnuty řeči těchto zúčastněných, jakož i české, dánské, německé, estonské, francouzské, maďarské, maltské, nizozemské, rakouské, polské, slovinské, slovenské a finské vlády.

Analýza

K pravomoci Soudního dvora

43. Belgická vláda předně tvrdí, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na předběžné otázky, neboť unijní právo se na případ navrhovatelů v původním řízení nevztahuje.

44. Belgická vláda poukazuje zaprvé na to, že vízový kodex upravuje pouze víza na dobu nepřesahující tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období („krátkodobá víza“)⁸ a že čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu ukládá členským státům, aby zamítly žádost o udělení víza, existují-li důvodné pochybnosti stran úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá. Podle belgické vlády je čl. 25 odst. 1 vízového kodexu pouze odchylkou od povinnosti zamítnout žádost o udělení víza na základě čl. 32 odst. 1 téhož kodexu a stanoví taxativním výčtem důvody pro zamítnutí žádosti, od nichž jsou členské státy oprávněny se odchýlit. Tyto důvody se podle ní týkají pouze případů, kdy žadatel o vízum nesplňuje podmínky vstupu stanovené čl. 6 odst. 1 písm. a), c), d) a e) Schengenského hraničního kodexu, na které odkazuje čl. 25 odst. 1 písm. a) bod i) vízového kodexu, a jsou uvedeny v čl. 32 odst. 1 písm. a) bodech i), ii), iii) a vi) téhož kodexu. Z toho podle názoru belgické vlády vyplývá, že i když se článek 32 vízového kodexu v souladu s jeho zněním

8 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. dubna 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, bod 36).

použije „aniž je dotčen čl. 25 odst. 1“ tohoto kodexu, nezahrnuje tato výhrada důvod pro zamítnutí žádosti podle čl. 32 odst. 1 písm. b) tohoto kodexu⁹. Vízum s omezenou územní platností lze tedy udělit pouze pro pobyt nepřesahující tři měsíce. S odvoláním na rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), a ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291), se belgická vláda domnívá, že jelikož navrhovatelé v původním řízení nesplňují podmínky požadované pro udělení krátkodobého víza na základě vízového kodexu, unijní právo se na jejich případ nevztahuje.

45. Belgická vláda zadruhé tvrdí, že ani na základě ustanovení v oblasti azylu, ani na základě ustanovení Listiny nelze najít vazbu mezi situací navrhovatelů v původním řízení a unijním právem. Předně se totiž společný evropský azylový systém použije podle čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2013/32 pouze na žádosti podané na území členských států nebo na jejich hranicích, s výjimkou žádostí o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států. Dále vzhledem k tomu, že v situaci navrhovatelů ve věci v původním řízení není uplatňováno unijní právo, nelze Listinu použít. Belgická vláda konečně uvádí, že Unie nepřijala žádný legislativní akt týkající se podmínek pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí přesahující tři měsíce z humanitárních důvodů. Členské státy si tudíž dle jejího názoru pravomoc v této oblasti zachovávají.

46. Komise, aniž namítá nedostatek pravomoci Soudního dvora, předkládá argumenty obdobné těm, které jsou uvedeny v bodě 44 tohoto stanoviska. Komise má za to, že žádost o udělení víza podaná s cílem vstoupit na území členského státu a podat tam žádost o mezinárodní ochranu nelze považovat za žádost o udělení krátkodobého víza. Taková žádost by měla být vyřizována jako žádost o udělení dlouhodobého víza, a to na základě vnitrostátního práva.

47. Většina vlád, které se účastnily jednání před Soudním dvorem, se ztotožnily se stanoviskem belgické vlády a Komise s tím, že na okolnosti věci v původním řízení se vízový kodex nepoužije.

48. Mám za to, že všechny tyto námitky je třeba odmítnout.

49. Jak vyplývá ze spisu předaného předkládajícím soudem a jak to potvrdila i belgická vláda na jednání, navrhovatelé v původním řízení požádali, na základě vízového kodexu, o udělení *krátkodobého* víza s omezenou územní platností, tedy povolení ke vstupu na belgické území na celkovou dobu nepřesahující 90 dnů. Z dokumentů ve spisu dále vyplývá, že příslušné orgány žádosti navrhovatelů v původním řízení kvalifikovaly, posuzovaly a vyřizovaly po celou dobu řízení jako žádosti o udělení víza *na základě vízového kodexu*. Tyto žádosti byly nutně považovány za *přípustné* podle článku 19 vízového kodexu¹⁰, jelikož rozhodnutí o zamítnutí žádostí o udělení požadovaných víz byla přijata na základě čl. 23 odst. 4 písm. c) vízového kodexu. Sporná rozhodnutí byla nadto vyhotovena s využitím „formuláře rozhodnutí o krátkodobém vízu“ a zamítnutí žádostí o udělení víza se zakládalo na jednom z důvodů uvedených v čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu.

50. Úmysl navrhovatelů v původním řízení požádat o postavení uprchlíků, jakmile vstoupí na belgické území, *nemůže změnit povahu ani účel* jejich žádostí. Především nemůže vést – na rozdíl od toho, co tvrdily některé členské státy na jednání před Soudním dvorem – k přeměně těchto žádostí na žádosti o udělení dlouhodobého víza ani je postavit mimo oblast působnosti vízového kodexu a unijního práva.

9 — Části argumentace belgické vlády týkající se vazby mezi čl. 25 odst. 1 a článkem 32 vízového kodexu se budu věnovat v bodě 111 a násl. tohoto stanoviska.

10 — Ze spisu však nevyplývá, zda žádosti navrhovatelů v původním řízení byly podle čl. 19 odst. 4 vízového kodexu považovány za přípustné „odchylně“ „na základě humanitárních důvodů“.

51. V závislosti na tom, jak Soudní dvůr vyloží článek 25 vízového kodexu a jeho vazby na článek 32 tohoto kodexu¹¹, by takový úmysl mohl být *nanejvýše důvodem pro zamítnutí žádostí navrhovatelů v původním řízení* podle ustanovení tohoto kodexu, *avšak zajisté ne* důvodem pro to, aby vízový kodex nebyl použit.

52. Přitom právě legalita takového zamítnutí je předmětem věci v původním řízení a jádrem předběžných otázek položených předkládajícím soudem, které směřují k objasnění podmínek použití článku 25 vízového kodexu za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení.

53. Kromě toho podotýkám, že vůbec nebylo nutné, aby navrhovatelé v původním řízení podávali žádost o dlouhodobá víza. Pokud by jim totiž byl umožněn vstup na belgické území a poté, co by podali žádosti o azyl, by tyto žádosti nebyly před skončením platnosti jejich víz vyřízeny, vyplývalo by jejich právo pobytu na tomto území po dobu přesahující 90 dnů z jejich postavení žadatele o azyl, a to na základě čl. 9 odst. 1 směrnice 2013/32. Následně by toto právo vyplývalo z jejich postavení osob požívajících mezinárodní ochrany.

54. Soudní dvůr má tedy zjevně pravomoc odpovědět na otázky položené Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu).

55. Rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), a ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291), které cituje belgická vláda, nemohou podpořit její tvrzení ohledně nedostatku pravomoci Soudního dvora.

56. Předně Soudní dvůr v těchto rozsudcích neprohlásil, že nemá pravomoc rozhodnout, nýbrž na jemu položené otázky odpověděl.

57. Pojednávaná věc se dále zřetelně odlišuje od věcí, v nichž byly vydány uvedené rozsudky, ve kterých Soudní dvůr dospěl k názoru, že situace žalobců ve sporech v původních řízeních, která byla předmětem těchto věcí, není upravena unijním právem a nemá na toto právo žádnou vazbu¹². Soudní dvůr v těchto rozsudcích konkrétně konstatoval, že tyto žalobce nelze považovat za oprávněné osoby podle směrnice 2004/38/ES¹³, a v případě žalobců ve věci v původním řízení, na jejímž základě byl vydán rozsudek ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291), ani za oprávněné osoby podle směrnice 2003/86¹⁴, a tudíž se *na ně tyto akty nepoužijí*¹⁵.

58. V projednávané věci ovšem navrhovatelé v původním řízení podali žádosti o udělení krátkodobého víza na základě unijního nařízení, které harmonizuje postupy a podmínky udělování těchto víz a které *se na ně použije*. Na jejich situaci se totiž vízový kodex vztahuje jak *ratione personae*, tak *ratione materiae*.

11 — Ke vztahům mezi těmito dvěma ustanoveními viz bod níže 111 a násl. tohoto stanoviska.

12 — Viz rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 80 a 81), a ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 42).

13 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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 (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a oprava v Úř. věst. 2011, L 327, s. 70).

14 — Směrnice Rady ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224).

15 — Viz rozsudek Ymeraga a další (C-87/12, EU:C:2013:291, body 24 až 33), v němž Soudní dvůr jednak konstatoval, že se směrnice 2003/86 nevztahuje na rodinné příslušníky K. Ymeragy z důvodu, že K. Ymeraga je lucemburským státním příslušníkem, a dále že se na ně nevztahuje ani směrnice 2004/38, a to vzhledem k tomu, že K. Ymeraga nevyužil svého práva volného pohybu. Viz rovněž rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 61 a 65), v němž Soudní dvůr uvedl, že směrnice 2004/38, již se Y. Iida dovolával za účelem získání „pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie“ na základě německého práva, se na jeho situaci nevztahuje, jelikož nedoprovázel ani nenásledoval svého rodinného příslušníka, občana Unie, jenž využil svého práva volného pohybu.

59. Vízový kodex se podle jeho čl. 1 odst. 2 použije na „každého státního příslušníka třetí země, který musí mít při překračování vnějších hranic členského státu vízum podle nařízení [...] č. 539/2001 [...]“¹⁶, kterým se zejména stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti. Sýrie je přitom jednou z těchto třetích zemí¹⁷. Jakožto syrští státní příslušníci proto byli navrhovatelé v původním řízení povinni mít pro vstup na území členských států vízum.

60. Dále čl. 1 odst. 1 vízového kodexu, který stanoví účel kodexu, ani jeho čl. 2 bod 2, který definuje pojem „vízum“, nehovoří o *důvodech*, pro něž je vízum požadováno. Tato ustanovení vymezují uvedený účel a definují uvedený pojem výlučně s odkazem na *délku* oprávnění k pobytu, o které lze požádat a které lze udělit. Důvody, které vedly k podání žádosti o udělení víza, jsou relevantní až pro účely uplatnění článku 25 vízového kodexu a při posouzení, zda jsou dány důvody pro zamítnutí žádosti o udělení víza stanovené v článku 32 tohoto kodexu, tedy v pokročilé fázi vyřizování žádosti o udělení víza. Tento výklad je podpořen i článkem 19 vízového kodexu. V odstavci 2 tohoto ustanovení se uvádí, že žádost „je přípustná“, shledá-li příslušný konzulát, že podmínky uvedené v jeho odstavci 1 jsou splněny. Mezi těmito podmínkami přitom není požadavek, aby žadatel předložil podpůrné doklady uvedené v článku 14 vízového kodexu, a to zejména ty, které jsou uvedeny v písm. a) a d) tohoto ustanovení, a sice doklady uvádějící *účel* cesty a informace, které umožňují posoudit záměr žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza, o něž žádá. Z toho vyplývá, že žádosti navrhovatelů v původním řízení podané za účelem získání víza s omezenou délkou platnosti 90 dnů spadají do věcné působnosti vízového kodexu, a to bez ohledu na důvody, pro které byly žádosti podány, a tudíž byly tyto žádosti belgickými konzulárními orgány správně považovány za přípustné podle článku 19 tohoto kodexu.

61. Na situaci navrhovatelů v původním řízení se tak vztahuje vízový kodex, a tudíž unijní právo, a *to i v případě*, že by měl být vysloven závěr, že jejich žádosti byly zamítnuty oprávněně. Jak upřesnil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. prosince 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), důvody pro zamítnutí žádosti o udělení víza jsou vízovým kodexem vymezeny taxativně¹⁸ a musí být uplatněny v souladu s relevantními ustanoveními vízového kodexu.

62. Tento závěr není zpochybněn tvrzením belgické vlády, které na jednání vyslovila i Komise a některé členské státy a podle kterého vízový kodex neumožňuje podání žádosti o udělení víza na základě článku 25 tohoto kodexu.

63. Předně je takový argument, který je ostatně přehnaně formalistický, v rozporu s čl. 23 odst. 4 písm. b) vízového kodexu, který zahrnuje mezi rozhodnutí, jež lze přijmout ohledně „žádosti“ o udělení víza, která byla prohlášena za přípustnou podle článku 19 vízového kodexu, rozhodnutí o udělení víza s omezenou územní platností na základě článku 25 tohoto kodexu.

64. Dále poukazuji na to, že v příloze I vízového kodexu je uveden jediný jednotný formulář žádosti. V záhlaví tohoto formuláře se obecně odkazuje na „Žádost o udělení schengenského víza“, aniž by bylo specifikováno, o jaký druh víza z víz upravených vízovým kodexem – tedy vízum jednotné, tranzitní nebo s omezenou územní platností – se v případě podávané žádosti jedná. Žadatel upřesňuje druh požadovaného víza, o které žádá, až při vyplňování bodu 21 tohoto formuláře, nadepsaného „Hlavní účel(y) cesty“, kde je uvedeno několik políček, z nichž každé odpovídá důvodu cesty (studium, turistika, oficiální návštěva, zdravotní důvody atd.) (např. zaškrtnutím políčka „letištní průjezd“, pokud žádá o tento druh víza). Vzhledem k tomu, že se nejedná o taxativní výčet důvodů [u posledního políčka je uvedeno „jiné (prosím upřesnit)“], je zcela možné, aby žadatel uvedl, jak to učinili

16 — Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

17 — Podle čl. 1 odst. 1 a seznamu uvedeného v příloze I nařízení č. 539/2001.

18 — Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 65).

navrhovatelé v původním řízení, že je jeho žádost založena na humanitárních důvodech podle článku 25 vízového kodexu. To ostatně potvrzuje skutečnost, že v části tohoto formuláře vyhrazené úřadům je v oddíle „Rozhodnutí o vízu“ mezi možnostmi v případě kladného rozhodnutí uvedeno rovněž udělení víza s omezenou územní platností.

65. V obecnější rovině uvádím, že vízový kodex nijak žadateli o udělení víza nebrání, aby se při podání žádosti dovolával uplatnění článku 25 vízového kodexu ve svůj prospěch v případě, že nesplňuje některou z podmínek vstupu uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a), c), d) a e) Schengenského hraničního kodexu, nebo má-li za to, že se na něho vztahuje prvně uvedené ustanovení.

66. Co se týče okolností věci v původním řízení, připomínám, že ze spisu předaného předkládajícím soudem vyplývá, a to bylo na jednání potvrzeno belgickou vládou, že navrhovatelé v původním řízení podali žádosti o udělení víza v souladu s požadavky vízového kodexu, neboť předložili jak jednotný formulář žádosti, který je uveden v příloze I tohoto kodexu, tak podpůrné doklady, které musí být k žádosti připojeny.

67. Konečně i kdyby vízový kodex neumožňoval, jak to tvrdí zejména belgická vláda a Komise, podat žádost o udělení víza na základě článku 25 tohoto kodexu, nepostačovala by taková okolnost k tomu, aby postavila navrhovatele v původním řízení mimo působnost vízového kodexu, a to protože požádali o udělení víza, které se uděluje na základě postupů a podmínek upravených tímto kodexem, a jejich žádosti byly vyřízeny a zamítnuty na základě ustanovení téhož kodexu.

68. S ohledem na výše uvedené úvahy není nutné reagovat na argumenty belgické vlády uvedené v bodě 45 tohoto stanoviska, týkající se irelevance ustanovení v oblasti azylu s ohledem na skutkový stav věci v původním řízení¹⁹.

69. Naproti tomu argumenty belgické vlády, jakož i Komise a členských států přítomných na jednání, týkající se použitelnosti Listiny za okolností věci v původním řízení, budou posouzeny v rámci analýzy první předběžné otázky. V tomto ohledu považuji za nutné upřesnit, že především v zájmu srozumitelnosti, a to i kdybych se měl částečně opakovat, jsem se rozhodl zabývat se argumenty vycházejícími z nedostatku pravomoci Soudního dvora a nepoužitelnosti vízového kodexu odděleně od argumentů, které se s nimi ze značné části překrývají a týkají se použitelnosti Listiny a uplatňování unijního práva.

70. Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí belgická vláda, se na situaci navrhovatelů v původním řízení unijní právo vztahuje. Soudní dvůr má tudíž pravomoc odpovědět na otázky předložené Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu).

K první předběžné otázce

71. První předběžná otázka sestává ze dvou částí. Podstatou první části předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda se výraz „mezinárodní závazky“, který je uveden v čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, týká práv zaručených Listinou, a to zejména těch, která jsou zakotvena v člancích 4 a 18 Listiny. V druhé části se předkládající soud táže, zda se uvedený výraz vztahuje na povinnosti, které mají členské státy s ohledem na EÚLP a článek 33 Ženevské úmluvy.

19 — V tomto ohledu pouze uvádím, že na rozdíl od toho, co patrně tato vláda naznačuje, navrhovatelé v původním řízení nepodali žádosti o diplomatický azyl, na které se nevztahuje, podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2013/32, působnost této směrnice a působnost společného evropského azylového systému. Navrhovatelé v původním řízení naproti tomu namítají porušení jejich práva na azyl, jak jej zaručuje článek 18 Listiny, a to z důvodu, že jim belgické orgány odepřely vstup, což je zbavuje legálního přístupu k mezinárodní ochraně udělované podle tohoto systému. Není tudíž vyloučeno, že by situace navrhovatelů v původním řízení mohla být považována za situaci mající vazbu na unijní právo rovněž s ohledem na postavení navrhovatelů v původním řízení jako osob, které mohou mít nárok na mezinárodní ochranu.

72. Domnívám se, že není takřka pochyb o tom, jak je třeba odpovědět na první část předběžné otázky.

73. Unie disponuje vlastním právním řádem, který je odlišný od mezinárodního právního řádu. Podle čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce SEU je Listina součástí primárního práva Unie, a je tudíž pramenem unijního práva. Jsou-li splněny podmínky pro použití Listiny, jsou členské státy povinny ji na základě jejich přistoupení k Unii dodržovat. Požadavky, které vyplývají z Listiny, tedy nenáleží mezi „mezinárodní závazky“ uvedené v čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, a to bez ohledu na rozsah, který je třeba tomuto výrazu přisoudit.

74. To ovšem neznamená, že rozhodnutí, která členské státy přijímají na základě tohoto ustanovení, nemusí být v souladu s požadavky Listiny.

75. Pokud jde o jednání členských států, je působnost Listiny definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, pokud uplatňují unijní právo. Základní práva zaručená Listinou musí být tedy respektována v případě, že vnitrostátní právní úprava – a v obecnější rovině jednání dotyčného členského státu – spadá do působnosti unijního práva²⁰.

76. Je proto třeba ověřit, zda členský stát, který za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, přijímá rozhodnutí, kterým zamítá žádost o udělení víza s omezenou územní platností, o které bylo požádáno z humanitárních důvodů na základě čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

77. V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že podmínky pro udělení takových víz, jakož i režim, kterému podléhají, jsou upraveny v unijním nařízení, jehož cíl přispívá, a to vytvořením „společného souboru“ norem, k vybudování společné vízové politiky zaměřené na „usnadnění oprávněného cestování a na boj proti nedovolenému přistěhovalectví prostřednictvím další harmonizace vnitrostátních právních předpisů a způsobů zpracování na místních konzulárních úřadech“²¹.

78. Podle čl. 1 odst. 1 a 2 vízového kodexu stanoví tento kodex „postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů“, a jak jsem již uvedl výše, použije se na každého státního příslušníka třetí země, který musí mít při překračování vnějších hranic členského státu vízum podle nařízení č. 539/2001²².

79. Podle čl. 2 bodu 2 písm. a) vízového kodexu je pojem „vízum“ definován pro účely tohoto kodexu jako „oprávnění udělené členským státem“ pro „průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů“ od data prvního vstupu na území členských států. Tento pojem zahrnuje rovněž „vízum s omezenou územní platností“, které je upraveno článkem 25 vízového kodexu. Odhlédneme-li od podmínek udělení (a neudělení), odlišuje se toto vízum od „jednotného víza“ definovaného v čl. 2 bodu 3 uvedeného kodexu, pouze pokud jde o územní rozsah oprávnění ke vstupu a pobytu uděleného vízem, neboť ten je omezen, jak uvádí bod 4 tohoto článku 2, na území jednoho nebo několika členských států.

80. Z toho vyplývá, že pokud orgány členských států na základě článku 25 vízového kodexu udělují vízum s omezenou územní platností nebo zamítají žádost o jeho udělení, přijímají rozhodnutí týkající se dokumentu opravňujícího k překročení vnějších hranic členských států, na který se vztahují *harmonizovaná pravidla*, a tudíž jednájí v rámci unijního práva a podle unijního práva.

20 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).

21 — V souladu s Haagským programem: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. 2005, C 53, s. 1). Viz bod 3 odůvodnění vízového kodexu.

22 — Viz bod 59 výše.

81. Případné přiznání posuzovací pravomoci členskému státu, který je použitím čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu dotčen, tento závěr nemůže zpochybnit.

82. Jak totiž upřesnil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 68 a 69), okolnost, že unijní nařízení přiznává posuzovací pravomoc členským státům, nebrání tomu, aby akty přijaté při výkonu této posuzovací pravomoci souvisely s uplatňováním unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, je-li zřejmé, že uvedená posuzovací pravomoc je nedílnou součástí normativního rámce zavedeného předmětným nařízením a výkon této posuzovací pravomoci musí být v souladu s ostatními ustanoveními tohoto nařízení²³.

83. Přitom i kdyby čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu ponechával členským státům posuzovací pravomoc v souvislosti s udělováním víz z humanitárních důvodů, což je otázka, která bude posouzena v rámci analýzy druhé předběžné otázky, je nutno konstatovat, že taková víza spadají do rámce společné vízové politiky a jsou upravena unijním nařízením, které pro tato víza stanoví pravidla pro určení příslušnosti, podmínky a způsoby udělování, rozsah platnosti, jakož i důvody pro jejich prohlášení za neplatné nebo jejich zrušení²⁴. Rozhodnutí, která jsou na základě tohoto ustanovení přijata příslušnými orgány členských států, jsou tedy uplatněním postupů upravených vízovým kodexem a případný výkon posuzovací pravomoci spojený s přijetím těchto rozhodnutí je nedílnou součástí normativního rámce, který tento kodex zavádí.

84. Za těchto okolností je třeba dospět k závěru, že při rozhodování podle článku 25 vízového kodexu orgány členských států uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, a jsou tudíž povinny dodržovat práva zaručená Listinou.

85. Takový závěr ostatně vyplývá ze samotného znění vízového kodexu, jehož bod 29 odůvodnění podřizuje tento kodex základním právům a zásadám Listiny²⁵. Komise v předmluvě své Příručky pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech²⁶, jejímž účelem je zajistit harmonizované uplatňování ustanovení vízového kodexu, potvrzuje tento požadavek dodržování lidských práv s tím, že tato práva zakotvená zejména v Listině musí být zaručena všem osobám žádajícím o vízum a že „[p]ři vyřizování žádostí o víza [...] měl by být plně dodržován zákaz nelidského a ponižujícího zacházení a zákaz diskriminace zakotvený v člancích 3 a 14 [EÚLP] a v člancích 4 a 21 [Listiny]“.

86. Zadruhé, co se týče okolností věci v původním řízení, již jsem měl příležitost poukázat na to, že z písemností ve spise předaném předkládajícím soudem vyplývá, že navrhovatelé v původním řízení se při podání žádosti o víza domáhali toho, aby byl v jejich věci použit čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, dále že se sporná rozhodnutí zakládají na důvodu pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedeném v čl. 32 odst. 1 písm. b) *in fine* vízového kodexu a že k vyslovení zamítnutí došlo poté, co bylo konstatováno, že podmínky pro udělení víza z humanitárních důvodů podle článku 25 vízového kodexu, zejména výjimečnost postupu a dočasnost předpokládaného pobytu, nejsou splněny.

87. Je tudíž nesporné, že ve věci v původním řízení byla belgickým orgánům předložena žádost podle vízového kodexu a tyto orgány jednaly na jeho základě a podle jeho ustanovení.

23 — V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 26. září 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, body 48, 49 a 61).

24 — K rozsahu harmonizace prováděné vízovým kodexem viz rozsudky ze dne 10. dubna 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, bod 42), a ze dne 19. prosince 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, body 49 a 50).

25 — Podle bodu 29 odůvodnění vízového kodexu tento kodex „respektuje základní práva a zachovává zásady uznané zejména [EÚLP] a Listinou“.

26 — Konsolidované znění vycházející z rozhodnutí Komise ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech [C(2010)1620 final], a z prováděcích rozhodnutí Komise ze dne 4. srpna 2011 [C(2011) 5501 final] a ze dne 29. dubna 2014, C(2014) 2727. Tato příručka stanoví instrukce (pokyny, osvědčené postupy a doporučení) určené konzulárním pracovníkům a pracovníkům jiných orgánů členských států, kteří jsou odpovědní za posuzování žádostí o víza a rozhodování o vízech, a také pracovníkům orgánů provádějících změny v udělených vízech.

88. Sporná rozhodnutí jsou z toho důvodu uplatněním vízového kodexu, a tedy unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Při přijímání těchto rozhodnutí byly uvedené orgány povinny dodržovat práva zaručená Listinou.

89. Dále je třeba zdůraznit, že základní práva přiznaná Listinou, která jsou orgány členských států povinny při svém jednání v rámci unijního práva dodržovat, jsou zaručena adresátům aktů přijatých takovým orgánem, *a to bez ohledu na jakékoliv kritérium teritoriality*.

90. Jak jsem vyložil v bodech 49 až 70 a 76 až 88 tohoto stanoviska, *vztahuje se* na situaci navrhovatelů v původním řízení unijní právo a akty, které byly v jejich věci přijaty, jsou uplatněním unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Situace navrhovatelů v původním řízení tedy spadá do působnosti Listiny, a to bez ohledu na skutečnost, že se nenacházejí na území členského státu a že nemají na takové území vazbu.

91. Soudní dvůr se v tomto ohledu vyjadřuje ve své judikatuře jasně: „použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou“ a „nemůže nastat případ, který by spadal pod unijní právo, avšak uvedená práva by se neuplatnila“²⁷. Existuje tedy paralela mezi jednáním Unie, ať už jedná svými orgány nebo prostřednictvím členských států, a uplatněním Listiny. Když byla Komise na jednání v tomto ohledu dotazována Soudním dvorem, s tímto závěrem se ztotožnila²⁸.

92. Pokud bychom přitom měli mít za to, že se Listina nepoužije v případě, že orgán Unie nebo členský stát uplatňující unijní právo jednájí exteritoriálně, tvrdili bychom, že se situace, na něž se vztahuje unijní právo, vymykají použití základních práv Unie, čímž bychom zmíněnou paralelu zpochybnili. Je zřejmé, že takový výklad by měl důsledky přesahující samotnou oblast vízové politiky.

93. Kromě toho – a omezíme-li se pouze na tuto oblast – pokud by bylo použití Listiny podmíněno vedle kritéria *vazby na unijní právo* také kritériem *územní vazby na Unii* (či spíše na některý z členských států), bylo by provádění celého společného vízového systému jako takové pravděpodobně vyjmuto z dodržování práv stanovených Listinou, což by znamenalo porušení nejen zásady, kterou se řídí použití Listiny, ale také zřejmé vůle unijního normotvůrce tak, jak ji vyjádřil v bodě 29 odůvodnění vízového kodexu v době, kdy ještě Listina neměla závaznou povahu.

94. Ze stejných důvodů nezávisí použití Listiny na situaci navrhovatelů v původním řízení na tom, zda belgický stát nad nimi vykonává jakoukoliv pravomoc nebo kontrolu, a to na rozdíl od toho, co pro EÚLP stanoví její článek 1, podle něhož smluvní strany úmluvy přiznávají práva a svobody uvedené v hlavě I této úmluvy „každému, kdo podléhá jejich jurisdikci“²⁹.

95. Podle argumentace belgické vlády, s níž se ztotožnily na jednání některé členské státy, se použije ustanovení obdobné článku 1 EÚLP rovněž v systému Listiny, a to přinejmenším co se týče práv zakotvených v Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP. Belgická vláda připomíná, že podle čl. 52 odst. 3 Listiny ve spojení s vysvětleními týkajícími se tohoto článku³⁰ platí, že odpovídají-li práva zakotvená v Listině právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim

27 — Viz rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21), a ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 34).

28 — Pochopitelně, že respektujeme-li tuto paralelu, neznamená to, že by Listina vytvářela nové pravomoci ve prospěch Unie nebo měnila stávající pravomoci ve smyslu čl. 51 odst. 2 Listiny.

29 — K výkladu článku 1 EÚLP viz zejména rozhodnutí ESLP, 12. prosince 2001, Banković a další proti Belgii a dalším (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, body 61 a 67), rozsudek ESLP, 29. března 2010, Medvedev a další proti Francii a Španělsku (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, body 63 a 64), rozsudek ESLP, 7. července 2011, Al-Skeini a další proti Spojenému království (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), a rozsudek ESLP, 23. února 2012 (znění opravené dne 16. listopadu 2016), Hirsi Jamaa a další proti Itálii (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 72).

30 — Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17). Podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny musí být k těmto vysvětlením přihlíženo při výkladu Listiny. Viz také rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 47 a citovaná judikatura).

příkládá tato úmluva, včetně povolených omezení. Podle belgické vlády je zásada vyjádřena v článku 1 EÚLP součástí těchto omezení a vymezuje působnost zejména článku 4 Listiny, který odpovídá článku 3 EÚLP. Z toho podle ní vyplývá, že jelikož navrhovatelé nepodléhají jurisdikci belgického státu, toto ustanovení se na ně nevztahuje.

96. Výkladu, který navrhuje belgická vláda, brání několik důvodů.

97. Zprvčé článek 1 EÚLP obsahuje „jurisdikční klauzuli“, která má funkci kritéria pro vznik odpovědnosti smluvních stran podle EÚLP za případná porušení ustanovení této úmluvy. V Listině přitom takové ustanovení není obsaženo. Jak jsem již zdůraznil výše, jediné kritérium podmiňující použití Listiny v souvislosti s jednáním členských států je uvedeno v jejím čl. 51 odst. 1. Mimoto, uvedená klauzule sice podmiňuje použití EÚLP, avšak netýká se „smyslu“ a „rozsahu“, které je třeba těmto ustanovením příkládat a na které odkazuje čl. 52 odst. 3 Listiny.

98. Z druhé zmínky o „omezení“ práv stanovených Listinou, která je uvedena ve vysvětleních k čl. 52 odst. 3 Listiny, je třeba chápat v tom smyslu, že na práva zakotvená v Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, nelze v unijním právu uplatňovat omezení, která by nebyla povolena v systému EÚLP³¹. Jinými slovy, toto ustanovení zakotvuje pravidlo, podle kterého převáží právo podle EÚLP, zaručuje-li vyšší úroveň ochrany základních práv.

99. Zatřetí čl. 52 odst. 3 *in fine* Listiny upřesňuje, že rovnocenný smysl a rozsah práv zakotvených v Listině a odpovídajících práv zakotvených v EÚLP „nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu“. Z toho vyplývá, že úroveň ochrany zajištěná prostřednictvím EÚLP je pouze minimální ochranou, pod kterou Unie nemůže sestoupit, a že Unie naproti tomu může dát právům zaručeným Listinou, která odpovídají právům podle EÚLP, širší rozsah³². Argumentace belgické vlády přitom v podstatě znamená totéž jako tvrdit, že Unie *je povinná* použít na tato práva stejná omezení, jaká jsou povolena v systému EÚLP pro práva zaručená touto úmluvou. Takové tvrzení by zjevně zbavovalo poslední větu čl. 52 odst. 3 Listiny jakéhokoliv užitečného účinku.

100. Začtvrté žádné omezení v souvislosti s územní nebo právní situací osob uvedených v článku 4 Listiny nelze ze znění toho ustanovení, které je formulováno univerzálně, dovodit.

101. Konečně, výklad, který navrhuje belgická vláda, je založen na tom, že se směšuje otázka *použitelnosti* Listiny jakožto kritéria legality aktů přijatých členským státem podle čl. 25 odst. 1 písm. b) vízového kodexu s otázkou *obsahu a rozsahu povinností*, které má tento členský stát na základě ustanovení Listiny při vyřizování žádosti o udělení víza z hlediska tohoto ustanovení³³.

102. Nyní se dostávám ke druhé části první předběžné otázky, v níž předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, zda se výraz „mezinárodní závazky“ uvedený v čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu týká povinností, které mají členské státy s ohledem na EÚLP a článek 33 Ženevské úmluvy.

103. Domnívám se, že k vyřešení sporu v původním řízení není třeba, aby Soudní dvůr k této otázce zaujímal stanovisko. Bez ohledu na to, jaký význam a rozsah je třeba tomuto výrazu přiznat, je totiž nesporné, že EÚLP a Ženevská úmluva představují jak výkladové kritérium unijního práva v oblasti vstupu, pobytu a azylu, tak kritérium legality jednání členských států při uplatňování tohoto práva.

31 — Vysvětlení k čl. 52 odst. 3 Listiny upřesňuje, že „zákonodárce při stanovování omezení těchto práv musí splňovat stejné normy, které jsou stanoveny v ustanoveních o omezeních EÚLP (...)“.

32 — Vysvětlení k čl. 52 odst. 3 Listiny v tomto ohledu upřesňují, že povolená omezení práv stanovená EÚLP „se (...) činí použitelnými na práva zahrnutá tímto odstavcem, aniž by narušila autonomii práva Unie a Soudního dvora Evropské unie“.

33 — Této otázce se budu věnovat v rámci analýzy druhé předběžné otázky.

104. Předkládající soud má nicméně pochybnosti o použitelnosti jak EÚLP, tak Ženevské úmluvy na situaci navrhovatelů v původním řízení, a to vzhledem k tomu, že nesplňují kritérium teritoriality, kterým je použití těchto dvou aktů podle něj podmíněno³⁴. V písemných vyjádřeních belgická vláda i Komise takovou nepoužitelnost obhajují.

105. Úvahy uvedené v rámci posouzení první části první předběžné otázky mě vedou k závěru, že se Soudní dvůr nemusí vyslovit ani k této otázce.

106. Z uvedených úvah totiž vyplývá, že když belgické orgány přijímaly sporná rozhodnutí, byly povinny dodržovat ustanovení Listiny, zejména články 4 a 18, které zmiňuje předkládající soud.

107. Vzhledem k tomu, že články 4 a 18 Listiny zaručují ochranu, která je přinejmenším rovnocenná ochraně vyplývající z článku 3 EÚLP a článku 33 Ženevské úmluvy, není nutné posuzovat, zda jsou tyto akty použitelné na situaci navrhovatelů v původním řízení.

108. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji odpovědět na první předběžnou otázku Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) tak, že čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu je třeba vykládat v tom smyslu, že výraz „mezinárodní závazky“, který je uveden v textu tohoto ustanovení, se netýká Listiny, nicméně členské státy jsou povinny Listinu dodržovat v případech, že na základě tohoto ustanovení posuzují žádost o udělení víza, na jejíž podporu jsou uváděny humanitární důvody, jakož i tehdy, když o takové žádosti rozhodují.

Ke druhé předběžné otázce

109. Druhou otázkou se předkládající soud, který současně připouští, že členský stát, vůči kterému směřuje žádost o udělení humanitárního víza podle čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, disponuje prostorem pro uvážení při posuzování okolností každé věci, dotazuje, zda v situaci, kdy existuje prokazatelné riziko porušení článku 4 nebo článku 18 Listiny, není tento členský stát povinen uvedené vízum udělit. Dále si předkládající soud klade otázku, zda má na odpověď na tuto otázku vliv existence vazeb mezi osobou, která žádá o použití čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, a členským státem, kterému byla předložena žádost o udělení víza (například rodinné vazby, hostitelské rodiny, garanti a finanční podporovatelé atd.).

110. Z důvodů, které budou dále uvedeny, mám za to, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně, a to bez ohledu na existenci či neexistenci vazeb mezi dotyčnou osobou a členským státem, vůči kterému žádost směřuje.

111. Podle čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu se vízum s omezenou územní platností uděluje výjimečně, pokud členský stát považuje za nezbytné z humanitárních důvodů odchýlit se od zásady, že musí být splněny podmínky vstupu stanovené v čl. 6 odst. 1 písm. a), c), d) a e) Schengenského hraničního kodexu³⁵.

34 — Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) uvádí, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že pojem „jurisdikce“ ve smyslu článku 1 EÚLP je především teritoriální, a to vzhledem k tomu, že působnost této úmluvy je až na výjimečné okolnosti omezena *ratione loci* na území smluvních států [viz zejména rozhodnutí ESLP, 12. prosince 2001, Banković a další v. Belgie a další (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, body 61 a 67), rozsudek ESLP, 29. března 2010, Medvedev a další v. Francie a Španělsko (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, body 63 a 64), rozsudek ESLP, 7. července 2011, Al-Skeini a další v. Spojené království (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), a rozsudek ESLP, 23. února 2012 (znění opravené dne 16. listopadu 2016), Hirsi Jamaa v. Itálie (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 72)]. Podmínka teritoriality se dle předkládajícího soudu použije i na článek 33 Ženevské úmluvy.

35 — Zcela logicky čl. 25 odst. 1 písm. a) bod i) vízového kodexu neodkazuje na čl. 6 odst. 1 písm. b) Schengenského hraničního kodexu, který požaduje, aby státní příslušník třetí země měl platné vízum.

112. Jak jsem již uvedl, belgická vláda tvrdí, že toto ustanovení *a priori* umožňuje odchýlit se v podstatě jen od důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v čl. 32 odst. 1 písm. a) body i), ii), iii) a vi) vízového kodexu, a nikoli od důvodů uvedených v čl. 32 odst. 1 písm. b) tohoto kodexu. Belgická vláda z toho dovozuje, že čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu nemůže umožnit udělení víza s omezenou územní platností státním příslušníkům, kteří nemají v úmyslu opustit území Belgie před skončením platnosti víza, o které žádají.

113. Tuto námitku je dle mého názoru třeba odmítnout.

114. Jak belgická vláda připouští, ze znění čl. 32 odst. 1 vízového kodexu vyplývá, že toto ustanovení se použije „aniž je dotčen“ čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu. Důvod pro zamítnutí žádosti o udělení víza, uvedený v čl. 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu, tak sám o sobě nebrání tomu, aby členský stát použil čl. 25 odst. 1 vízového kodexu.

115. Je to logické. Článek 32 odst. 1 písm. b) vízového kodexu se týká případu zamítnutí žádosti o udělení víza, existují-li „důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá“. Není přitom třeba výslovně uvádět, že čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu umožňuje odchýlit se od důvodu pro zamítnutí žádosti o udělení víza, který by se opíral o „důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů“, když tento článek již výslovně opravňuje členský stát k udělení víza s omezenou územní platností v případě, že žadatel ani nemá platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice [viz podmínka podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Schengenského hraničního kodexu]. Stejně tak, je-li členský stát oprávněn použít čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, třebaže státní příslušník dané třetí země nijak nezdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu [viz podmínka podle čl. 6 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu a důvod pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedený v čl. 32 odst. 1 písm. a) bodě ii)], nebo i když je tento státní příslušník zejména považován za hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost [viz podmínka podle čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu a důvod pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedený v čl. 32 odst. 1 písm. a) bodě vi)], nevidím žádný důvod, pro který by bylo nezbytné v tomto článku uvádět, že tato odchylka zahrnuje rovněž případy, kdy existují „důvodné pochybnosti“, pokud jde o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá. Jedná se v konečném důsledku o použití rčení „kdo může více, může i méně“.

116. Stále v tomtéž duchu je rovněž nutno poznamenat, že v souladu s čl. 32 odst. 1 vízového kodexu může členský stát použít čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu navzdory důvodu pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedeného v čl. 32 odst. 1 písm. a) bodě iv) tohoto kodexu, tedy navzdory tomu, že dotyčná osoba během stávajícího období 180 dnů již 90 dnů pobývala na území členských států. Pokud jsou členské státy oprávněny použít čl. 25 odst. 1 vízového kodexu v případě, že daná osoba během stávajícího období 180 dnů již pobývala 90 dnů, tím spíše musí být oprávněny udělit vízum s omezenou územní platností státnímu příslušníkovi třetí země, v jehož případě existují důvodné pochybnosti o jeho úmyslu opustit území před skončením platnosti víza.

117. Jak jsem již zdůraznil, nic to nemění na povaze vydaného víza, které je i nadále, v souladu s vízovým kodexem, vízem pro krátkodobý pobyt³⁶. Jak stanoví článek 30 vízového kodexu, toto vízum neopravňuje automaticky ke vstupu.

36 — Viz body 49 až 51 tohoto stanoviska.

118. Sama Komise nadto ve své Příručce pro zpracování žádostí o víza³⁷ připouští, že čl. 25 odst. 1 vízového kodexu představuje právní základ, který opravňuje členské státy, aby v průběhu téhož období 180 dnů udělily vízum s omezenou územní platností na 90 dnů v návaznosti na udělení jednotného víza, a zmírnit tak striktní použití důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu.

119. Článek 25 odst. 1 vízového kodexu tudíž členským státům umožňuje, aby za podmínek přesně jím stanovených, a to zejména z humanitárních důvodů, upustily od všech důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v čl. 32 odst. 1 písm. a) a b) uvedeného kodexu. Záměr unijního normotvůrce, který se v těchto ustanoveních odráží, je zřejmý. Výraz „aniž je dotčen čl. 25 odst. 1“ uvedený v článku 32 vízového kodexu může mít pouze jediný význam, totiž právě umožnit použití čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, a tedy udělení víza s omezenou územní platností, *navzdory* důvodům pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedeným v čl. 32 odst. 1 písm. a) a b) tohoto kodexu.

120. Nyní je však třeba položit si otázku, zda musí být čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu vykládán v tom smyslu, že stanoví pouhou možnost členských států upustit od důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v čl. 32 odst. 1 písm. a) a b) uvedeného kodexu nebo zda za určitých okolností jim může takové opatření dokonce ukládat, a přimět je tedy k udělení víza s omezenou územní platností z humanitárních důvodů.

121. Z důvodů, které dále uvedu, jsem toho názoru, že unijní právo brání tomu, aby byl čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu vykládán v tom smyslu, že členským státům přiznává pouhé oprávnění taková víza udělit. Můj postoj vychází jak ze znění a systematiky ustanovení vízového kodexu, tak ze skutečnosti, že je nutné, aby členské státy, uplatňují-li zmíněná ustanovení, dodržovaly v rámci svého prostoru pro uvážení práva zaručená Listinou.

122. Z článku 23 odst. 4 vízového kodexu vyplývá, že toto ustanovení upravuje taxativním výčtem typy aktů, které musí členské státy přijmout, pokud jim byla předložena žádost o udělení víza. Ve věci v původním řízení se jedná buď o rozhodnutí o udělení víza s omezenou územní platností podle článku 25 vízového kodexu, nebo o rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení takového víza podle článku 32 tohoto kodexu.

123. Přitom tak jako musí být rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza přijata v rámci stanoveném článkem 32 vízového kodexu³⁸, musí být rozhodnutí o udělení víza s omezenou územní platností přijata v rámci stanoveném čl. 25 odst. 1 vízového kodexu.

124. Z toho vyplývá, rovněž s ohledem na vazbu mezi čl. 25 odst. 1 a čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, na niž jsem poukázal výše, že členský stát, na který se obrátil státní příslušník třetí země s žádostí o udělení víza s omezenou územní platností z humanitárních důvodů, se nemůže zprostit povinnosti posoudit uplatněné důvody umožňující případně upustit od použití důvodů pro zamítnutí žádosti uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu.

125. Tento výklad je podpořen zněním čl. 25 odst. 1 vízového kodexu, který upřesňuje, že vízum s omezenou územní platností „se uděluje“, jsou-li splněny podmínky tohoto ustanovení. Za tohoto předpokladu použití slovesa „být“ v přítomném čase a oznamovacím způsobu, s nímž se setkáváme v jiných jazykových verzích čl. 25 odst. 1 vízového kodexu³⁹, členskému státu přikazuje, aby vízum s omezenou územní platností, o které se žádá, udělil.

37 — Cit. v poznámce pod čarou 26 výše, bod 9.1.2, s. 80.

38 — Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 37).

39 — Viz zejména znění tohoto článku v jazyce německém („wird [...] erteilt“), španělském („[s]e expedirá“), italském („sono rilasciati“), portugalském („é emitido“), fíšském („myönnetään“), švédském („ska [...] utfärdas“) a anglickém („shall be issued“).

126. V této fázi úvah tak považuji za zřejmé, že vízový kodex členskému státu přinejmenším ukládá, aby posoudil humanitární důvody, jichž se dovolává státní příslušník třetí země pro účely vyloučení použití důvodů pro zamítnutí žádosti uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, a jimiž usiluje o to, aby byl v jeho prospěch použit čl. 25 odst. 1 písm. a) tohoto kodexu.

127. Jestliže má členský stát na základě takového posouzení za to, že jsou tyto důvody opodstatněné, vízový kodex *vyžaduje*, aby členský stát tomuto státnímu příslušníku vízum s omezenou územní platností udělil.

128. Zajisté nelze popřít, že s ohledem na znění čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu si členský stát, vůči kterému žádost směřuje, zachovává prostor pro posouzení humanitárních důvodů, na jejichž základě je nutné upustit od použití důvodů pro zamítnutí žádosti uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, a tedy udělit vízum s omezenou územní platností.

129. Jak jsem však měl již příležitost zmínit⁴⁰, vzhledem k tomu, že se jedná o prostor pro uvážení v rámci působnosti ustanovení vízového kodexu, je tento prostor pro uvážení nutně ohraničen unijním právem.

130. Zaprvé samotnou definici a rozsah pojmu „humanitární důvody“ nelze podle mého názoru zcela ponechat na volném uvážení členských států. I když tento pojem není vízovým kodexem definován, jedná se o pojem unijního práva, jelikož čl. 25 odst. 1 kodexu neobsahuje žádný odkaz na vnitrostátní právo členských států. Kromě toho skutečnost, že vízum udělené na základě čl. 25 odst. 1 vízového kodexu je v zásadě výlučně platné pro území členského státu, který je udělil⁴¹, neznamená, že se musí jednat o humanitární důvody výhradně se týkající tohoto členského státu. Pojem „humanitární důvody“, a to je třeba připustit, je velmi široký, a především jej nelze podle mého názoru omezit na případy lékařské či zdravotní pomoci určené státnímu příslušníku třetí země nebo osobě jemu blízké, obdobné případům uvedeným ve sporných rozhodnutích ve věci v původním řízení a zmíněné belgickou vládou na jednání před Soudním dvorem. Znění čl. 25 odst. 1 vízového kodexu takovému výkladu neodpovídá a svědčilo by o krajní omezenosti, pokud bychom omezovali humanitární důvody na špatný zdravotní stav nebo na nemoc. Nemám ambici v rámci tohoto stanoviska takové důvody definovat, avšak domnívám se, že v této fázi každopádně není nejmenších pochyb o tom, že důvody, které uvedli navrhovatelé v původním řízení před belgickými orgány a které se týkají nutnosti uniknout ozbrojenému konfliktu a slepému násilí, které v Sýrii a především v Aleppu panuje, a zachránit se před jimi tvrzeným mučením a pronásledováním, zejména z důvodu jejich příslušnosti k náboženské menšině, spadají pod humanitární důvody, a to i ve smyslu čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu. Jestliže by tomu tak být nemělo, ztrácel by tento pojem veškerý smysl. Pokud bychom se ostatně měli přiklonit k „minimalistické“ tezi belgické vlády, vedlo by to k paradoxnímu důsledku, že čím jsou humanitární důvody zjevnější, tím spíše do působnosti čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu nespádají.

131. Zadruhé, jak jsem již uvedl výše, přijímá-li členský stát rozhodnutí zamítající žádost o udělení víza s omezenou územní platností s odůvodněním, že humanitární důvody uváděné žadatelem nevyžadují odchýlit se od důvodů pro zamítnutí žádosti uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, tento členský stát nepochybně uplatňuje unijní právo. Členský stát, vůči kterému žádost o udělení víza směřuje, proto musí při výkonu posuzovací pravomoci dodržet práva zaručená Listinou.

40 — Viz body 82 a 83 tohoto stanoviska.

41 — Připomínám, že podle čl. 25 odst. 2 vízového kodexu může být toto vízum ve výjimečných případech uznáno za platné pro území jednoho nebo více dalších členských států.

132. Jinými slovy, má-li členský stát, vůči kterému žádost o udělení víza směřuje, zůstat v mezích svého prostoru pro uvážení, musí dospět k závěru, že odmítnutím žádosti o použití čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, navzdory humanitárním důvodům uváděným daným státním příslušníkem třetí země, neporuší práva zakotvená v Listině. Dospěje-li členský stát k opačnému závěru, musí se odchýlit od důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu a v souladu s čl. 25 odst. 1 písm. a) tohoto kodexu udělit vízum s omezenou územní platností.

133. Požadavek na dodržování práv zaručených Listinou v zásadě nepůsobí žádný zvláštní problém, jestliže se členský stát rozhodne pro postup stanovený v čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu s ohledem na humanitární důvody situace, o které má rozhodnout.

134. Jinak tomu může být v případě zamítnutí žádosti o udělení víza, a tedy při použití jednoho či více důvodů pro zamítnutí žádosti uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu.

135. V takovém případě je třeba určit, zda nezohlednění či odmítnutí zohlednit humanitární důvody vlastní dané situaci nebo zamítnutí žádosti o udělení víza s omezenou územní platností znamená porušení povinností, které členskému státu vyplývají z Listiny.

136. Je třeba zdůraznit, že tento požadavek nezabavuje daný členský stát veškerého prostoru pro uvážení. Je tak podle mého názoru vyloučeno, že by odmítnutí žádosti o účast na pohřbu zemřelé blízké osoby na území členského státu, jakkoli bolestivé to pro žadatele může být, mohlo znamenat porušení práva zaručeného Listinou.

137. Jinak je tomu podle mého soudu, pokud zamítnutí žádosti o udělení víza povede k tomu, že žadatel bude, s ohledem na dané okolnosti a humanitární důvody, vystaven skutečnému riziku porušení práv zakotvených Listinou, a to zejména práv absolutní povahy, jakými jsou práva týkající se lidské důstojnosti (článek 1 Listiny), právo na život (článek 2 Listiny), právo na nedotknutelnost lidské osobnosti (článek 3 Listiny) a zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení (článek 4 Listiny)⁴², a hrozí-li navíc porušení těchto práv vůči zvláště zranitelným osobám, například nezletilým dětem nízkého věku, jejichž nejvlastnější zájem musí být v souladu s čl. 24 odst. 2 Listiny prvořadým hlediskem při všech činnostech uskutečňovaných veřejnými orgány. V tomto ohledu ostatně připomínám, že v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 94 až 98), který se týkal určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl, Soudní dvůr již připustil, že prostá možnost členského státu stanovená aktem sekundárního unijního práva se může změnit ve skutečnou povinnost téhož členského státu, má-li být zaručeno dodržení článku 4 Listiny.

138. Omezíme-li se tedy na posouzení článku 4 Listiny, který je konkrétně zmíněn v druhé otázce předkládajícího soudu, je nutné připomenout, jak jsem to již učinil výše, že právo uvedené v tomto článku odpovídá právu, které je zaručeno článkem 3 EÚLP, jehož znění je totožné⁴³. Tato dvě ustanovení zakotvují jednu ze základních hodnot Unie a jejich členských států a z toho důvodu zakazují, za všech okolností, mučení a nelidské či ponižující zacházení nebo tresty⁴⁴. Z toho vyplývá,

42 — Absolutní povaha práva zakotveného v článku 4 Listiny, které úzce souvisí s právem na respektování lidské důstojnosti, byla potvrzena Soudním dvorem: viz rozsudky ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 85), a ze dne 6. září 2016, Petruhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 56).

43 — V tomto smyslu viz Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) a rozsudek ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 86).

44 — Rozsudek ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 87).

že se zákaz uvedený v článku 4 Listiny použije i za nejobtížnějších okolností, jako je boj proti terorismu a organizovanému zločinu⁴⁵, nebo v případě konfrontace s rostoucím přílivem migrantů a osob usilujících o mezinárodní ochranu na území členských států, a to v kontextu rovněž poznamenaném hospodářskou krizí⁴⁶.

139. Obdobně jako v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 3 EÚLP, článek 4 Listiny ukládá členským státům v případě, že uplatňují unijní právo, nejen negativní povinnost vůči osobám, tedy zákaz používat mučení a nelidské či ponižující zacházení, ale rovněž *pozitivní povinnost* v tom smyslu, že jim ukládá přijmout opatření nezbytná k zamezení tomu, aby uvedené osoby byly vystaveny mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení, a to zejména pokud jde o zranitelné osoby, a včetně případů, kdy je takové špatné zacházení způsobováno jednotlivci⁴⁷. Odpovědnost členského státu tak může být dána zejména v případě, že jeho vlastní orgány nepřijaly přiměřená opatření, aby zamezily uskutečnění rizika mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení, o kterém věděly nebo měly vědět⁴⁸. V rozsudcích ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 94, 106 a 113), a ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, body 90 a 94), již Soudní dvůr rozhodl, že podobně jako článek 3 EÚLP i článek 4 Listiny ukládá členským státům za určitých okolností pozitivní povinnost.

140. Při posouzení otázky, zda stát splnil či nesplnil svou pozitivní povinnost přijmout přiměřená opatření k zamezení tomu, aby byla osoba vystavena skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení, které zakazuje článek 4 Listiny, je podle mého názoru namístě ověřit, analogicky k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 3 EÚLP, jaké jsou předvídatelné důsledky takového opomenutí nebo odmítnutí konat ve vztahu k dotčené osobě⁴⁹. Za těchto okolností a s ohledem na akty, které jsou požadovány ve věci v původním řízení, je třeba zohlednit všeobecnou situaci v zemi původu dotyčné osoby nebo situaci v zemi, v níž by byla tato osoba nucena zůstat, jakož i konkrétní okolnosti daného případu⁵⁰. Ačkoliv je posouzení těchto situací a takových okolností z hlediska článku 4 Listiny nezbytné za účelem určení, zda v konkrétním případě členský stát porušil či neporušil pozitivní povinnost, kterou mu ukládá zákaz stanovený v tomto článku, nejde naproti tomu o to konstatovat nebo prokázat odpovědnost dotčených třetích zemí nebo skupin či jiných subjektů působících v těchto zemích z hlediska mezinárodního práva či na jiném základě⁵¹.

141. Mám za to, že se Soudní dvůr při prověření, zda za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, existuje riziko, že daná osoba bude vystavena zacházení zakázanému článkem 4 Listiny, které je způsobeno opomenutím nebo odmítnutím členského státu přijmout přiměřená opatření, musí opřít o skutečnosti poskytnuté předkládajícím soudem a přednostně vycházet ze

45 — Viz rozsudek ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 87), jakož i obdobně rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 195 a citovaná judikatura).

46 — Obdobně viz rozsudek ESLP, 23. února 2012 (znění opravené dne 16. listopadu 2016), Hirsi Jamaa a další v. Itálie (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, bod 122).

47 — Obdobně viz zejména rozsudek ESLP, 28. března 2000, Mahmut Kaya v. Turecko (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, bod 115), rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie, (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 198), rozsudek ESLP, 25. dubna 2013, Savridin Dzhurajev v. Rusko (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, bod 179), a rozsudek ESLP, 23. února 2016, Nasr a Ghali v. Itálie (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 283).

48 — Obdobně viz zejména rozsudek ESLP, 28. března 2000, Mahmut Kaya v. Turecko (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, bod 115), rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 198), a rozsudek ESLP, 23. února 2016, Nasr a Ghali v. Itálie (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 283).

49 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 213). Viz rovněž rozsudek ESLP, 23. února 2016, Nasr a Ghali v. Itálie (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 289).

50 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 213), a rozsudek ESLP, 23. února 2016, Nasr a Ghali v. Itálie (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, bod 289).

51 — Obdobně v tomto smyslu viz rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 212 a citovaná judikatura).

skutečností, o kterých členský stát věděl nebo měl vědět v okamžiku, kdy rozhodl o použití důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza podle čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, přičemž pozdější informace případně mohou potvrdit nebo vyvrátit to, jak členský stát posoudil opodstatněnost obav dotyčné osoby⁵².

142. Článek 267 SFEU je založen na dělbě pravomocí mezi předkládajícím soudem a Soudním dvorem, přičemž právě předkládajícímu soudu také přísluší, aby prověřil skutečnosti, které měl k dispozici nebo o kterých věděl nebo měl vědět belgický stát v okamžiku přijetí sporných rozhodnutí. Domnívám se, že za účelem takového prověření a posouzení všeobecné situace v zemi původu dotyčné osoby nebo situace země, v níž by byla tato osoba nucena zůstat, a skutečného rizika, které této osobě hrozí, musí předkládající soud klást důraz na informace pocházející z důvěryhodných a objektivních zdrojů, jako jsou unijní orgány, orgány a agentury Organizace spojených národů nebo vládní zdroje, jakož i nevládní organizace (NGO), které jsou považovány za seriózní, a to zejména informace obsažené v aktuálních zprávách nezávislých mezinárodních sdružení na ochranu lidských práv, jako je Amnesty International nebo Human Rights Watch⁵³. Relevantními hledisky pro posouzení důvěryhodnosti těchto zpráv jsou autorita a pověst autorů těchto zpráv, spolehlivost průzkumů, na kterých jsou založeny, soudržnost závěrů těchto zpráv a jejich potvrzení dalšími zdroji⁵⁴.

143. Je přitom podle mého názoru třeba vzít v úvahu četné obtíže, kterým vlády a NGO při shromažďování informací v nebezpečných a nestabilních oblastech čelí. Často není možné provádět průzkumná šetření v bezprostřední blízkosti konfliktu. V takových případech může být nezbytné vycházet z informací poskytnutých zdroji přímo obeznámenými se situací⁵⁵, jako jsou tiskové zpravodajové.

144. Nechci připravit předkládající soud o jeho úkol posoudit tyto informace detailněji s ohledem na výše zmíněné důvěryhodné a objektivní zdroje, avšak považuji za důležité – vezmeme-li v úvahu všeobecnou známost některých skutečností a snadnou dostupnost řady zdrojů týkajících se situace v Sýrii, situace jejích obyvatel, jakož i situace v zemích sousedících se Sýrií, a za účelem poskytnutí užitečné a rychlé odpovědi předkládajícímu soudu a vodítka Soudnímu dvoru, jakým směrem by se měl jeho rozsudek ubírat – ozřejmit hlavní skutečnosti, o kterých věděl nebo měl vědět belgický stát v okamžiku přijetí sporných rozhodnutí⁵⁶.

145. Ze samotného předkládacího rozhodnutí předně vyplývá, že belgický stát nijak nezpochybil, že navrhovatelé v původním řízení podloženým způsobem popsali slepé násilí značné intenzity, které v Sýrii panuje, bezprávi a závažná porušení lidských práv, která jsou v této zemi, a zejména v Aleppu, odkud navrhovatelé pocházejí, páchána. Příslušné belgické orgány si jistě nemohly nebýt vědomy toho, jak apokalyptická či „katastrofická“ – což je výraz použitý ve sporných rozhodnutích – je všeobecná

52 — Obdobně v tomto smyslu viz rozsudek ESLP, 13. prosince 2012, El-Masri v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, bod 214).

53 — Obdobně v tomto smyslu viz zejména rozsudek ESLP, 28. února 2008, Saadi v. Itálie (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, body 131 a 143), rozsudek ESLP, 17. července 2008, M. S. S. v. Belgie a Řecko, (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 227 a 255), rozsudek ESLP, 23. února 2012 (znění opravené dne 16. listopadu 2016), Hirsi Jamaa a další v. Itálie (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, body 116 a 118), a rozsudek ESLP, 23. srpna 2016, J. K. a další v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, bod 90). V tomto smyslu viz také, v odlišném kontextu, rozsudek ze dne 6. září 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 59 a citovaná judikatura).

54 — Obdobně viz rozsudek ESLP, 3. července 2014, Gruzie v. Rusko (I), (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, bod 138), rozsudek ESLP, 23. srpna 2016, J.K a další v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, body 88 a 90).

55 — Obdobně viz rozsudek ESLP, 23. srpna 2016, J.K a další v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, bod 89).

56 — V rozsudku ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 366), dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že Belgické království porušilo pozitivní povinnost stanovenou v článku 3 EÚLP, a to poté, co konstatoval, že v okamžiku přijetí opatření dotčeného v této věci „byl skutkový stav všeobecně známý a snadno ověřitelný na základě značného množství zdrojů“.

situace v Sýrii, a to tím spíše, že předkládající soud, jak také uvedli navrhovatelé v původním řízení před tímto soudem, již před přijetím sporných rozhodnutí zdůraznil, že je „veřejně známo“, že bezpečnostní situace v Sýrii je, vezmou-li se v úvahu všechny alarmující skutečnosti před ním uvedené, dramatická⁵⁷.

146. Skutečnost, že humanitární drama a apokalyptická situace, kterou zažívá civilní obyvatelstvo v Sýrii, je všeobecně známá, podporují, je-li to vůbec ještě třeba prokazovat, četné oficiální informace a dokumenty. V dokumentu, který byl zveřejněn v září 2016⁵⁸, tedy přibližně měsíc před přijetím sporných rozhodnutí, sama Komise uvedla, že syrský konflikt „vyvolal největší humanitární katastrofu na světě od [druhé] světové války“, a poukázala na to, že se humanitární situace v Sýrii nadále zhoršuje v důsledku zintenzivnění bojů, stupňujícího se násilí, všeobecného nerespektování norem mezinárodního práva a závažného porušování lidských práv. Komise vyjádřila rovněž politování nad značnou zranitelností syrského obyvatelstva, přičemž civilisté jsou mezi prvními oběťmi praktik, které se staly běžným jevem, jako jsou „znásilnění a jiné formy sexuálního násilí, násilná zmizení a přemísťování, nábor dětských vojáků, popravy bez řádného procesu a úmyslné bombardování civilistů“. Komise nadto uvedla, co se týče Aleppa, že intenzivní bombardování a střety způsobily nespočet civilních obětí a v jejich důsledku zůstaly více jak dva milióny osob bez vody a elektřiny a v obavě, že budou nadále obléháni a terčem leteckých útoků.

147. O několik týdnů později Rada bezpečnosti Organizace spojených národů vyjádřila své „znepokojení nad tím, že se katastrofální humanitární situace ve městě Aleppu nadále zhoršuje“⁵⁹, rozhořčení nad „stupňujícím se násilím, které dosáhlo nepřijatelné míry, a smrtí [...] desítek tisíc dětí“ a „hluboký zármutek nad trvajícím zhoršováním strašlivé humanitární situace, v níž se Sýrie nachází, a množstvím osob, které potřebují okamžitou humanitární, a zejména lékařskou pomoc“⁶⁰. Rada bezpečnosti Organizace spojených národů taktéž zdůraznila, že je nutné „zastavit útoky směřující vůči civilistům a civilním zařízením, a to zejména útoky proti školám a lékařským zařízením, [...] slepé minometné bombardování, útoky za pomoci vozidel naložených výbušninami, sebevražedné útoky [...] a používání vyhladovění obyvatelstva, jakož i obléhání obydlí jako způsobu vedení boje, rozšířené využívání mučení, špatného zacházení, poprav bez řádného procesu, [...] násilných zmizení, sexuálního násilí [...], jakož i závažného násilí a bezpráví páchaného na dětech“⁶¹.

148. Dále v okamžiku, kdy měl belgický stát přijmout sporné rozhodnutí, byly belgické orgány nejen obeznámeny s tím, v jaké všeobecné situaci značné zranitelnosti, která byla popsána výše, se syrské civilní obyvatelstvo nachází, ale logicky jim nemohly být neznámé, jak vyplývá ze spisu ve věci v původním řízení, ani okolnosti týkající se navrhovatelů v původním řízení. Je totiž nesporné, že navrhovatelé v původním řízení a) měli bydliště v obléhaném Aleppu⁶², a to všech pět včetně tří malých dětí, z nichž nejstaršímu z dětí bylo pouze deset let, b) jsou vyznáním křesťané a děti byly pokřtěny podle pravoslavného křesťanského obřadu, a přísluší tudíž ke skupině osob, u níž jsou dány vážné a prokazatelné důvody se domnívat se, že se na ně zaměřují a zaměřovaly, či je dokonce perzekvovaly,

57 — Viz Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu), rozsudek sp. zn. 175973 ze dne 7. října 2016, X/III v. Belgický stát, s. 8. Viz také Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu), rozsudek sp. zn. 176363 ze dne 14. října 2016, X/I v. Belgický stát, s. 8.

58 — Viz Evropská komise, Aide humanitaire et protection civile, Informační leták ECHO, syrská krize, září 2016, dostupné na internetové adrese: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

59 — Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 2328 (2016) ze dne 19. prosince 2016.

60 — Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 2332 (2016) ze dne 21. prosince 2016.

61 — Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 2332 (2016) ze dne 21. prosince 2016.

62 — Podle informací zveřejněných dne 20. října 2016 francouzskou pobočkou Amnesty International, bylo Aleppo v období mezi 19. zářím a 16. říjnem 2016 terčem nejméně 600 leteckých útoků, během nichž byly usmrceny stovky civilistů, tisíce jich byly zraněny a došlo ke zničení či poškození desítky hlavních infrastruktur: viz Amnesty International: <https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre>.

různé ozbrojené skupiny v Sýrii⁶³, a c) předložili důkazy na podporu své žádosti o udělení víza, které před předkládajícím soudem nebyly zpochybněny a konkrétně dokládají skutečnost, že rodina byla obětí nejruznějších aktů násilí spáchaných ozbrojenými skupinami v Aleppu, zejména, že otec rodiny byl unesen jednou těchto ozbrojených skupin, během únosu byl bit a mučen a následně propuštěn za výkupné.

149. S ohledem na tyto skutečnosti nemůže být sporu o tom, že navrhovatelé v původním řízení byli v Sýrii vystaveni přinejmenším skutečnému riziku nelidského zacházení mimořádné závažnosti, které očividně spadá pod zákaz stanovený v článku 4 Listiny.

150. Když přijímal sporná rozhodnutí, belgický stát nadto věděl nebo měl vědět, že předvídatelným důsledkem těchto rozhodnutí bude, že navrhovatelé v původním řízení budou mít na výběr pouze mezi tím, že se buď vystaví nebezpečí, útrapám a výše zmíněnému nelidskému zacházení, které by mohlo dokonce způsobit jejich smrt, anebo podstoupí jiný druh obdobného zacházení tím, že se pokusí ilegálně vstoupit na území členského státu, aby zde podali žádost o mezinárodní ochranu. Je totiž velmi dobře zdokumentováno, že syrští státní příslušníci, včetně těch usilujících o mezinárodní ochranu, kterým se podaří, nemajíce jiné volby, zaplatit si⁶⁴ u bezohledných převaděčů cestu přes moře do Evropské unie, při níž riskují život, jsou – pokud neutonou nebo nezahynou z jiného důvodu – bití, znásilňováni nebo ponecháni napospas na provizorních plavidlech unášených proudem⁶⁵, a to do té doby, než jsou v lepším případě zachráněni pobřežní hlídkou nebo NGO provozující pátrací a záchranné lodě na moři⁶⁶.

151. Domnívám se, že není žádných pochyb o tom, že takové zacházení článek 4 Listiny zakazuje.

152. Byly tudíž dány vážné důvody se domnívat, že zamítnutí žádosti o udělení víza s omezenou územní platností belgickým státem přímo podnítl navrhovatele v původním řízení, nezůstanou-li v Sýrii, k tomu, že nemajíce jinou možnost budou nuceni se vystavit fyzickému a duševnímu strádání a riskovat život, aby mohli uplatnit své právo na mezinárodní ochranu, o kterou usilovali⁶⁷. To, že členský stát by mohl za takových okolností upustit od přijetí opatření ve své pravomoci, která mají zabránit tomu, aby státní příslušníci třetí země usilující o mezinárodní ochranu byli vystaveni takovému riziku, je dle mého názoru rovněž porušením článku 4 Listiny.

63 — Viz mimo jiné tyto zdroje: Rand, S., „Syria: Church on Its Knees“, Open Doors Advocacy Report, květen 2012, dostupné na adrese https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, Eghdamian K., „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari“, Oxford Monitor of Forced Migration, č. 1, 2014, s. 38, jakož i vyjádření zástupce Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky z dubna 2016: <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>. United States Commission for International Religious Freedom (USCIRF) (Výbor Spojených států pro mezinárodní náboženskou svobodu) ve své výroční zprávě za rok 2016 v kapitole týkající se Sýrie připomíná, že v prosinci 2015 dospěl k závěru, že ozbrojená skupina Islámský stát se dopouští vůči více náboženským minoritám, včetně syrských křesťanů, genocidy: viz http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf

64 — Podle studie Mezinárodní organizace pro migraci (OIM) provedené v roce 2016 na více než 6000 syrských a iráckých státních příslušnících, kteří se dostali do Evropy, se cena zaplacená za cestu do Evropy pohybovala přibližně mezi 1000 a 5000 USD za osobu: viz http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf

65 — Zpravidla jen gumové čluny.

66 — Podle NGO Lékaři bez hranic/Médecins Sans Frontières (MSF) při pokusu přeplout Středozemní moře zahynulo v roce 2016 přibližně 5000 mužů, žen a dětí, přičemž tyto údaje jsou pouze odhadem, neboť mnoho těl se nepodaří z moře nikdy vylovit. MSF provozovala v letech 2015 až 2016 tři plavidla pro pátrání a záchranu na moři a většina zachráněných pocházela ze Sýrie: viz <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>. Podle Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky přicestovalo v období od ledna do listopadu 2016 po moři do Řecka a Itálie více než 350 000 osob, z nichž většina měla syrskou státní příslušnost. Odhadovaný počet úmrtí nebo zmizení, k nimž došlo ve Středozemním moři, se blíží odhadům MSF: viz dokumenty dostupné na adrese: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 12. dubna 2016 k situaci ve Středomoří a nutnosti uceleného přístupu EU k migraci uvedl, že „zločinecké sítě a převaděči využívají zoufalství lidí, kteří se chtějí dostat do Unie, neboť prchají před pronásledováním či válkou“, že „není k dispozici mnoho bezpečných a legálních cest, kterými by se mohli uprchlíci dostat do Unie, a proto na sebe řada z nich nadále bere značné riziko a vydává se na nebezpečnou pouť“: viz <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//CS>.

67 — Ve své zprávě ze dne 8. května 2015 (Dok. A/HRC/29/36, odstavec 34) zvláštní zpravodaj OSN pro otázky lidských práv migrantů zdůraznil, že odmítnutí zajistit zákonný vstup do Evropské unie je samo o sobě „klíčovým faktorem“ „hlubokých příčin“ toho, proč se osoby žádající o mezinárodní ochranu, které prchají před humanitární krizí, obrací na převaděče: viz www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

153. Mám za to, že za okolností věci v původním řízení nemůže mít na toto posouzení žádný vliv tvrzení, že navrhovatelé v původním řízení mohli najít útočiště v Libanonu, státu sousedícím se Sýrií, kde se nacházel konzulát Belgického království, u něhož požádali o použití čl. 25 odst. 1 vízového kodexu.

154. Je pravda, že od počátku konfliktu v Sýrii byl Úřadem Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) zaregistrován v Libanonu více jak milión Syřanů coby uprchlíků⁶⁸. V květnu 2015 nicméně libanonská vláda UNHCR oznámila, že registraci nových syrských uprchlíků pozastavuje⁶⁹. Jak připomněli navrhovatelé v původním řízení před předkládajícím soudem, toto pozastavení bylo stále v platnosti v okamžiku, kdy měl belgický stát přijmout sporná rozhodnutí. Libanon není smluvní stranou Ženevské úmluvy⁷⁰ a novým uprchlíkům, kteří nejsou zaregistrováni, a nemají tak možnost získat v této zemi postavení žadatele o azyl, by hrozilo zatčení nebo zadržení pro neoprávněný pobyt⁷¹, jak ostatně tvrdili navrhovatelé v původním řízení jak před předkládajícím soudem, tak před Soudním dvorem. Situace této skupiny osob, k níž by tak mohli náležet navrhovatelé v původním řízení, pokud by vstoupili na území Libanonu v rozporu s jeho právními předpisy, se tudíž vyznačuje vyšší mírou nejistoty než u zaregistrovaných uprchlíků, kteří často žijí v provizorních přístřešcích, jako jsou garáže nebo jen stany, v zemi, kde neexistuje žádný oficiální uprchlický tábor⁷², a jejich přístup k potravinám a vodě, zdravotní péči, jakož i vzdělání, je již tak značně komplikovaný, ne-li nejistý⁷³. Mezinárodní tisk a řada NGO kromě toho v průběhu roku 2016 informovala o opakovaných aktech násilí vůči syrským uprchlíkům vyplývajících zejména ze stále napjatějších vztahů s místním obyvatelstvem, a to obzvláště v nejchudších oblastech země⁷⁴. Někteří pozorovatelé pro lidská práva dokonce v průběhu roku 2016 zdůraznili, že situace zemí sousedících se Sýrií, které přijímají uprchlíky, se stává natolik neúnosnou, že řada Syřanů riskuje život a vrací se do Sýrie, a to i do oblastí, kde nadále zuří boje⁷⁵. Konečně co se týče konkrétně situace křesťanů, jako jsou navrhovatelé v původním řízení, zástupci mezivládních organizací a NGO shodně vyjádřili obavy z ostrakismu, zastrasování a závažného násilí směřujícího proti této náboženské menšině jak v Libanonu, tak v sousedních zemích, jako je Jordánsko, a to i přímo v uprchlických táborech⁷⁶.

155. S ohledem na tyto okolnosti, o kterých belgický stát věděl nebo měl vědět v okamžiku přijetí sporných rozhodnutí, se tedy tento stát nemohl dovolávat hypotetického tvrzení, že neměl žádnou povinnost udělit vízum s omezenou územní platností vzhledem k tomu, že navrhovatelé ve věci v původním řízení mohli uplatnit svoje právo na mezinárodní ochranu a tuto ochranu získat v Libanonu. Podle mého názoru je zjevné, že takové právo nemohlo být konkrétně a skutečně v této

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

69 — Viz UNHCR, Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon, 2016, s. 13. Cílem těchto opatření je výslovně snížení přílivu uprchlíků do Libanonu: viz http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/01/05/le-liban-regule-l-entree-des-refugies-syriens-en-leur-imposant-d-obtenir-un-visa_4549504_3218.html.

70 — Pro každý případ připomínám, že i kdyby třetí země Ženevskou úmluvu ratifikovala, neznamenalo by to, že je dána nevyvratitelná domněnka dodržování této úmluvy, jakož i základních práv ve vztahu k osobám žádajícím o mezinárodní ochranu a žadatelům o azyl: viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 102 až 104).

71 — Viz zejména Human Rights Watch, World Report, 2016, Libanon, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/libanon>. Viz také, Janmyr, M., „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon”, Refugee Survey Quarterly, č. 4, 2016, s. 58-78.

72 — Viz Evropská komise, Aide humanitaire et protection civile, Informační leták ECHO, syrská krize, září 2016, dostupné na internetové adrese: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

73 — Podle studie UNHCR, Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon, s. 3 a 35, 42 % rodin má přístřeší, které neodpovídá minimálním humanitárním standardům, přičemž téměř polovina dětí mezi 6 a 14 lety nenavštěvuje školu a trpí četnými nemocemi a infekcemi. Pouze 15 % syrských dětí v Libanonu se dostává dostatečného množství stravy odpovídající standardům Světové zdravotnické organizace.

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

75 — Viz Amnesty International, „Cinq ans de crise, cinq millions de réfugiés syriens“, 30. března 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/03>

76 — Eghdhamian, K., „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari“, Oxford Monitor of Forced Migration, č. 1, 2014, s. 38, jakož i Johnston, G., „Syrian Christian refugees persecuted“, 3. dubna 2016, <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-perscuted>.

zemi uplatněno Syřany prchajícími v období po květnu 2015 ze Sýrie. I kdyby tedy belgický stát namítal možnost navrhovatelů v původním řízení odejít do Libanonu, mám za to, že s ohledem na informace dostupné o situaci v této zemi nemohl belgický stát dospět k závěru, že je zproštěn plnění své pozitivní povinnosti ve smyslu článku 4 Listiny⁷⁷.

156. V okamžiku přijetí sporných rozhodnutí měl tedy belgický stát dospět k závěru, že pokud odmítne uznat nutnost udělit vízum s omezenou územní platností z humanitárních důvodů, kterých se navrhovatelé v původním řízení dovolávají, a použije důvody pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedené v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, jsou dány zvláště vážné a prokazatelné důvody se domnívat, že belgický stát vystavuje navrhovatele v původním řízení skutečnému riziku zacházení zakázaného článkem 4 Listiny.

157. Abych se vyjádřil zcela jasně: jaké možnosti měli navrhovatelé v původním řízení? Zůstat v Sýrii? Nemyslitelné. Odevzdat se do rukou bezohledných převaděčů a riskovat život, aby se pokusili doplout do Itálie nebo se dostat do Řecka? Neúnosné. Smířit se s tím, že se stanou nelegálními uprchlíky v Libanonu bez vyhlídky na mezinárodní ochranu, a bude jim dokonce hrozit, že budou vráceni do Sýrie? Nepřijatelné.

158. Mám-li parafrázovat Evropský soud pro lidská práva, Listina má chránit nikoliv teoretická a iluzorní práva, ale práva konkrétní a skutečná⁷⁸.

159. S ohledem na informace obsažené ve spisu v původním řízení je přitom nepopiratelné, že navrhovatelé v původním řízení by mezinárodní ochranu, o níž žádají, získali, pokud by se jim podařilo překonat překážky nelegální nebezpečné a vysilující cesty, a dostat se přes to všechno do Belgie⁷⁹. Zamítnutí víza, o které bylo žádáno, má tedy ten přímý důsledek, že podněcuje navrhovatele v původním řízení k tomu, aby riskovali život svůj a svých tří malých dětí za účelem uplatnění práva na mezinárodní ochranu.

160. Vezmeme-li v úvahu vízový kodex a závazky přijaté členskými státy, je takový důsledek nepřijatelný. Přinejmenším se jeví být v rozporu s právem zaručeným článkem 4 Listiny⁸⁰.

161. S ohledem na absolutní povahu tohoto práva je zjevné, že neexistence rodinných či jiných vazeb navrhovatelů v původním řízení v Belgii je okolností, která nemá vliv na odpověď, kterou je třeba poskytnout na druhou předběžnou otázku.

162. I když nevylučuji, že zamítnutí žádosti navrhovatelů v původním řízení ze strany belgických orgánů současně porušuje článek 18 Listiny, mám za to, že ve světle všech výše uvedených úvah není nutné se k této otázce vyjadřovat.

77 — V tomto smyslu viz rozsudek ESLP, 23. února 2012 (znění opravené dne 16. listopadu 2016), Hirsi Jamaa a další v. Itálie (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, body 146 až 158), který konstatoval odpovědnost italského státu podle článku 3 EÚLP z důvodu, že se tento stát neujistil, zda státním příslušníkům, kteří byli vyhoštěni do třetí země, z níž přišli a která neratifikovala Ženevskou úmluvu, jsou poskytnuty dostatečné záruky zabraňující tomu, aby byli svévolně odesláni do země původu, a to zejména s ohledem na to, že v této třetí zemi neexistuje azylové řízení a není možné zajistit, aby orgány této země uznaly postavení uprchlíka udělovaný UNHCR.

78 — Z nedávné doby viz zejména rozsudek ESLP, 1. června 2010 (znění opravené dne 3. června 2010), Gäfgen v. Německo (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, bod 123), a rozsudek ESLP, 26. dubna 2016, Murray v. Nizozemsko (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, bod 104).

79 — Podle informací pocházejících od Generálního úřadu pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti v Belgii navrhovatelé v původním řízení před předkládajícím soudem tvrdili, aniž by to belgický stát zpochybnil, že v roce 2015 přibližně 98 % rozhodnutí Generálního úřadu pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti týkajících se syrských státních příslušníků vedla k udělení mezinárodní ochrany. Velká většina jich přitom podle všeho přijela nelegálně.

80 — Obdobně v tomto smyslu viz souhlasné stanovisko Paula Pinta de Albuquerque vydané v rámci rozsudku ESLP, 23. února 2012 (znění opravené dne 16. listopadu 2016), Hirsi Jamaa a další v. Itálie (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, s. 73).

163. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr na druhou otázku předkládajícího soudu odpověděl následovně: čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu je třeba vykládat v tom smyslu, že s ohledem na okolnosti věci v původním řízení je členský stát, vůči kterému směřuje žádost státního příslušníka třetí země o udělení víza s omezenou územní platností z důvodu existence humanitárních důvodů, povinen takové vízum udělit, jsou-li dány vážné a prokazatelné důvody se domnívat, že zamítnutí žádosti o udělení víza bude mít přímý důsledek spočívající v tom, že tento státní příslušník bude vystaven zacházení, které zakazuje článek 4 Listiny, neboť jej toto zamítnutí zbavuje legálního způsobu, jak uplatnit právo žádat v tomto členském státě o mezinárodní ochranu.

164. Pochopitelně jsem takový návrh důkladně promyslel.

165. Předně se mi tento návrh jeví jako jediný, který je hoden „všeobecných hodnot nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí“⁸¹, na nichž je Evropská unie budována a které Unie a její členské státy hájí a podporují, a to jak na svém území, tak ve vztazích s třetími zeměmi⁸². Soudní dvůr ve své judikatuře přispěl velkou měrou k posílení těchto hodnot tím, že se často postavil do role ochránce základních práv osob, a to obzvláště těch nejzranitelnějších, včetně státních příslušníků třetích zemí, kteří potřebují mezinárodní ochranu⁸³. Tyto hodnoty musí mít smysl, najít své konkrétní vyjádření a provázat uplatňování unijního práva, poskytuje-li unijní právo podmínky pro jejich naplnění, jako je tomu v případě čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu. Podle mého názoru je to otázka kredibility Unie a jejích členských států.

166. Když jsem pročítal pro účely posouzení projednávané věci judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, zarazila mne jedna věc: závěry tohoto soudu týkající se situací, často hrozivých a dramatických, v nichž byla konstatována odpovědnost státu, který je smluvní stranou EÚLP, z důvodu, že nesplnil pozitivní povinnosti ve smyslu článku 3 EÚLP, jsou pravidelně vyslovovány *a posteriori*, nejčastěji v případech, kdy se předmětné jednání stalo pro poškozené osudným. To pravděpodobně souvisí, alespoň do určité míry, s povahou řízení před Evropským soudem pro lidská práva a tím, že je nutné před předložením věci vyčerpat všechny vnitrostátní právní prostředky nápravy. Každopádně v těchto věcech nebyla nikdy přijata preventivní opatření a bohužel došlo k neodčinitelným následkům.

167. V projednávané věci naproti tomu navrhovatelé v původním řízení určitou nadějí stále mají, a to byl zcela jistě jeden z důvodů, který vedl Soudní dvůr k tomu, aby zahájil naléhavé řízení o předběžné otázce. Návrh, který jsem právě Soudnímu dvoru nabídl, ostatně svědčí o tom, že existuje humánní řešení v rámci unijního práva, které členskými státům ukládá, aby zabránily zjevným porušením absolutních práv osob žádajících o mezinárodní ochranu, a to dříve, než bude příliš pozdě.

168. Soudní dvůr má tak nejen příležitost připomenout – a doufám, že tak učiní důrazně – dodržování humanitárních hodnot a lidských práv, kterému se Unie a její členské státy zavázaly dostát, ale také, a to především, poskytnout navrhovatelům v původním řízení naději, že uniknou utrpení a dalšímu nelidskému zacházení.

81 — Preambule Smlouvy o EU.

82 — Připomínám, že čl. 3 odst. 1 a 5 SEU stanoví, že „cílem Unie je podporovat mír [a] své hodnoty [...]“ a že Unie „zastává a podporuje své hodnoty“ „ve svých vztazích s okolním světem“, a přispívá tak „k ochraně lidských práv, především práv dítěte“ (kurzíva provedena autorem stanoviska). Podle článku 4 SEU členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv, a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.

83 — Viz zejména rozsudek ze dne 17. února 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), pokud jde o přístup k podpůrné ochraně státního příslušníka pocházejícího ze země, ve které zuří vnitřní ozbrojený konflikt vedoucí k svévolnému násilí, rozsudky ze dne 5. září 2012, Y a Z (C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518), a ze dne 7. listopadu 2013, X a další (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720), týkající se přístupu státních příslušníků třetí země k postavení uprchlíka, u kterých je prokázáno, že by byli po návratu do země původu z důvodu praktikování náboženství nebo jejich homosexuality vystaveni reálnému riziku pronásledování.

169. Takový postoj neznamená – abych reagoval na argument belgického státu uvedený ve sporných rozhodnutích – že jsou členské státy povinny přijmout na své území „všechny osoby v zoufalé situaci“, což by znamenalo povolit vstup „veškeré populaci z rozvojových zemí nebo ohrožené válkou nebo postižené přírodními katastrofami“.

170. Jedná se naopak o to, a na tom trvám, dostat, v neušlechtiljším slova smyslu, z nepopíratelných humanitárních důvodů, povinností, které vyplývají z čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu a z článku 4 Listiny, a umožnit navrhovatelům v původním řízení, včetně tří malých dětí, uplatnit právo na mezinárodní ochranu, neboť v opačném případě by byli přímo vystaveni zacházení, které článek 4 Listiny zakazuje, a to zacházení, o němž dotyčný členský stát věděl nebo měl vědět v okamžiku přijetí rozhodnutí požadované vízum neudělit.

171. Je pravda, že okruh dotčených osob se může ukázat širší, než jaký je v současné praxi členských států. Tento argument není nicméně relevantní s ohledem na povinnost dodržovat za jakýchkoliv okolností základní práva absolutní povahy, jakým je i právo podle článku 4 Listiny. Z hlediska zásad není výjimečnost řízení neslučitelná s přílivem jednotlivců, byť značným. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími⁸⁴ je toho názorným příkladem. I mechanismus zavedený tímto předpisem je řízením „výjimečné povahy“, jež má poskytnout osobám, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo kterým hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, okamžitou a dočasnou ochranu na území členských států⁸⁵.

172. Kromě toho hrozivá vidina, kterou argumentovalo značné množství vlád účastnicích se jednání před Soudním dvorem, že dojde k zahlcení konzulárních úřadů členských států nekontrolovatelným přílivem žádostí o udělení humanitárních víz, které by byly podávány na základě vízového kodexu, si podle mého názoru žádá upřesnění. I když se zjevně nejedná o právní argument, praktické obtíže s podáváním takových žádostí nelze podceňovat, avšak neobávám se jich. Dokládá to velmi dobře i situace navrhovatelů v původním řízení. Ti si totiž museli na konzulátě Belgického království v Libanonu sjednat schůzku, což byla podmínka *sine qua non* pro to, aby jim byl po květnu 2015 povolen bezpečný vstup v délce 48 hodin na libanonské území⁸⁶, dále museli urazit několik stovek kilometrů v zemi ovládané válkou a chaosem, až do Bejrútu, a dostavit se osobně na konzulát, aby vyhověli jeho požadavku⁸⁷, a konečně se museli vrátit do Sýrie a čekat na rozhodnutí belgických orgánů! Mimoto i když je velmi pravděpodobné, že se navrhovatelé v původním řízení obrátili na konzulát Belgického království v Libanonu poté, co se dozvěděli o značně medializované akci, při které belgické orgány v průběhu léta 2015 udělily vízum s omezenou územní platností několika stovkám syrských státních příslušníků křesťanského vyznání původem z Aleppa⁸⁸, belgická vláda netvrdila, že by v návaznosti na tuto operaci nastal masivní příliv žádostí tohoto druhu, které by zahltily její diplomatické mise v zemích sousedících se Sýrií.

173. Návrh, který jsem formuloval v bodě 163 tohoto stanoviska, je dále zcela soudržný s cíli boje proti obchodu s lidmi, předcházení nedovolenému přistěhovalectví a sítím organizovaného zločinu⁸⁹. Poskytnutí legálního způsobu přístupu k mezinárodní ochraně, za určitých okolností a pod kontrolou orgánů členských států, dle výkladu čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, který jsem obhajoval,

84 — Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162.

85 — Okolnost, že řízení podle směrnice 2001/55 nebylo zahájeno vůči syrským státním příslušníkům, jakkoliv se to může zdát překvapivé, není v souvislosti s právním argumentem, který byl právě zmíněn, rozhodující.

86 — K těmto podmínkám viz zejména: <https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>

87 — Ze spisu totiž vyplývá, že původní žádost, kterou jménem navrhovatelů v původním řízení podal u konzulátu Belgie v Libanonu jejich advokát, byla považována za nepřijatelnou, neboť se navrhovatelé v původním řízení nedostavili osobně na konzulát.

88 — K této operaci viz zejména <http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secours-244-chretiens-alep> et <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>

89 — Cíle uvedené v článcích 79 a 83 SFEU.

umožní, a to alespoň částečně, předejít tomu, aby osoby usilující o takovou ochranu byly zachyceny a využity zločineckými sítěmi obchodujícími s migranty⁹⁰. Naproti tomu zamítnutí žádosti o udělení víza s omezenou územní platností je v konečném důsledku, jak jsem již zdůraznil, přímým impulsem k tomu, aby navrhovatelé v původním řízení ve snaze domoci se práva na mezinárodní ochranu na území členského státu svěřili své životy osobám, proti nimž Unie a členské státy v současné době vyvíjejí, a to zejména ve Středomoří, značné operativní a finanční úsilí, aby zločineckou činnost zastavily a rozbily!

174. Konečně zde obhajovaný výklad čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu zajišťuje, ve zcela rozumné míře, dodržení „zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy“, jíž se musí v souladu s článkem 80 SFEU řídit všechny politiky Unie v oblasti kontroly hranic, azylu a migrace⁹¹. V tomto ohledu, a abych se omezil pouze na jednu otázku: námitka belgické vlády v tom smyslu, že pokud bychom připustili, že je členský stát za určitých okolností povinen udělit vízum podle čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu, znamenalo by to umožnit, aby si osoba zvolila členský stát, v němž si přeje, aby byla její žádost o mezinárodní ochranu posouzena, se mi zdá opravdu nepatřičná. Za tak vypjatých okolností, jako jsou okolnosti, kterým musí čelit navrhovatelé v původním řízení, je jejich možnost volby zrovna tak omezená jako možnost členských států ve Středomořské pánvi stát se zeměmi bez pobřeží. V každém případě nemůže argument belgické vlády převážit nad absolutní povahou práva zaručeného článkem 4 Listiny a pozitivní povinností, kterou členským státům toto ustanovení ukládá.

175. Než přistoupím k závěru, rád bych připomenul, jaké rozhořčení a hluboké emoce před dvěma lety pociťoval celý svět, a zejména my, zde v Evropě, při pohledu na tělo malého Alana bez života, uvízlé na pláži poté, co se jeho rodina pokusila za pomoci převaděčů a chatrné bárky přetížené syrskými uprchlíky dostat přes Turecko na řecký ostrov Kos. Ze čtyř členů rodiny neutonul pouze otec. Rozhořčení je oprávněné a namístě. Soudní dvůr má však v projednávané věci příležitost jít dále, jak mu navrhuji, a zakotvit legální způsob přístupu k mezinárodní ochraně, který vyplývá z čl. 25 odst. 1 písm. a) vízového kodexu. Ale aby nedošlo k omylu: není to z toho důvodu, že si to žádají emoce, ale protože to ukládá unijní právo.

Závěry

176. Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžné otázky, jež mu položila Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), odpověděl takto:

„1) Článek 25 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech je třeba vykládat v tom smyslu, že výraz „mezinárodní závazky“, který je uveden v textu tohoto ustanovení, se netýká Listiny základních práv Evropské unie. V případě, že členské státy na základě čl. 25 odst. 1 písm. a) nařízení č. 810/2009 posuzují žádost o udělení víza, na jejíž podporu jsou uváděny humanitární důvody, a rozhodují o takové žádosti, jsou povinny dodržovat ustanovení Listiny základních práv.

90 — Ve svém sdělení Evropskému parlamentu a Radě ze dne 10. února 2016 o aktuálním stavu provádění prioritních opatření v rámci Evropského programu pro migraci [COM (2016) 85 final] Komise zdůrazňuje (s. 2), že „[m]usíme se nejen snažit vyrovnat se následky neřízených a nelegálních toků osob, ale být skutečně připraveni tyto toky řídit a zajistit osobám, které potřebují ochranu, řízenou a legální možnost vstupu [na území Evropské unie]“. Rovněž Parlament ve svém usnesení ze dne 12. dubna 2016 k situaci ve Středomoří a nutnosti uceleného přístupu EU k migraci (bod R) konkrétně zdůraznil, že zajištění „bezpečných a legálních cest“ pro žadatele o azyl a uprchlíky, kterými by se mohli dostat do Unie, by umožnilo Unii a členským státům „zabránit nedovolené činnosti převaděčů“. V tomto smyslu viz <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

91 — Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 93).

- 2) Článek 25 odst. 1 písm. a) nařízení č. 810/2009 je třeba vykládat v tom smyslu, že členský stát, vůči kterému směřuje žádost státního příslušníka třetí země o udělení víza s omezenou územní platností z důvodu existence humanitárních důvodů, je povinen takové vízum udělit, jsou-li s ohledem na okolnosti věci v původním řízení dány vážné a prokazatelné důvody se domnívat, že zamítnutí žádosti o udělení víza bude mít přímý důsledek spočívající v tom, že tento státní příslušník bude vystaven zacházení, které zakazuje článek 4 Listiny základních práv, neboť jej toto zamítnutí zbavuje legálního způsobu, jak uplatnit právo žádat v tomto členském státě o mezinárodní ochranu. Neexistence rodinných či jiných vazeb takového státního příslušníka na členský stát, kterému je žádost podána, nemá na tuto odpověď vliv.“