



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

7. marts 2017¹

[Som berigtiget ved kendelse af 24. marts 2017]

»Præjudiciel forelæggelse — forordning (EF) nr. 810/2009 — artikel 25, stk.1, litra a) — visum med begrænset territorial gyldighed — udstedelse af et visum af humanitære hensyn eller på grund af internationale forpligtelser — begrebet »internationale forpligtelser« — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder — Genèvekonventionen — udstedelse af et visum i tilfælde, hvor der er påvist en risiko for tilsidesættelse af artikel 4 og/eller artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder — ingen forpligtelse«

I sag C-638/16 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil du Contentieux des Étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 8. december 2016, indgæet til Domstolen den 12. december 2016, i sagen:

X og X

mod

État belge,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça og M. Berger (refererende dommer) samt dommerne A. Borg Barthet, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. januar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

— X og X ved avocats T. Wibault og P. Robert

¹ — Processprog: fransk.

- den belgiske regering ved C. Pochet og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af experts C. L’hoir, M. Van Regemorter og F. Van Dijck samt avocats E. Derricks og F. Motulsky
 - den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
 - den danske regering ved N. Lyshøj og C. Thorning, som befuldmægtigede
 - den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget
 - den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget
 - den franske regering ved E. Armoet, som befuldmægtiget
 - den ungarske regering ved M. Fehér, som befuldmægtiget
 - den maltesiske regering ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget
 - den nederlandske regering ved M. de Ree, som befuldmægtiget
 - den østrigske regering ved J. Schmoll, som befuldmægtiget
 - den polske regering ved M. Kamejsza, M. Pawlicka og B. Majczyna, som befuldmægtigede
 - den slovenske regering ved V. Klemenc og T. Mihelič Žitko, som befuldmægtigede
 - [som berigtiget ved kendelse af 24. marts 2017] den slovakiske regering ved M. Kianička, som befuldmægtiget
 - den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget
 - Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og G. Wils, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. februar 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 25, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT 2009, L 243, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »visumkodeksen«), og af artikel 4 og 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem X og X på den ene side og État belge på den anden side vedrørende afslag på udstedelse af visa med begrænset territorial gyldighed.

Retsforskrifter

International ret

- 3 Følgende fremgår af artikel 1 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), med overskriften »Pligten til at respektere menneskerettighederne«:

»De høje kontraherende parter garanterer enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der angives i denne [k]onventions afsnit 1.«

- 4 EMRK's artikel 3 med overskriften »Forbud mod tortur«, som er indeholdt i konventionens afsnit I, fastsætter:

»Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.«

- 5 Artikel 33 i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967, og som selv trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«), med overskriften »Forbud mod udvisning eller afvisning« bestemmer følgende i stk. 1:

»Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.«

EU-retten

Chartret

- 6 Følgende fremgår af chartrets artikel 4 med overskriften »Forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf«:

»Ingen må underkastes tortur, ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«

- 7 Chartrets artikel 18 med overskriften »Asylret« har følgende ordlyd:

»Asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen [...] og i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde [...]«

- 8 Chartrets artikel 51 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1:

»Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. [...]«

Visumkodeksen

9 Følgende fremgår af 29. betragtning til visumkodeksen:

»Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt navnlig i [EMRK] og [chartret].«

10 Visumkodeksens artikel 1 med overskriften »Mål og anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Ved denne forordning fastsættes procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.«

11 Visumkodeksens artikel 2 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

2) »visum«: en tilladelse udstedt af en medlemsstat med henblik på:

- a) transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage
- b) transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne

[...]«

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

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

- a) når den berørte medlemsstat af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser finder det nødvendigt:
 - i) at fravige princippet om, at indrejsebetingelserne i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1)] skal opfyldes
 - ii) at udstede et visum, selv om den medlemsstat, der er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 22, gør indsigelser mod udstedelsen af et ensartet visum, eller
 - iii) at udstede et visum af hastende årsager [...]

eller

- b) når der af årsager, som konsulatet finder begrundede, udstedes et nyt visum med henblik på et ophold, der skal foretages inden for samme periode på 180 dage, til en ansøger, som inden for den pågældende periode på 180 dage allerede har fået ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed til et ophold på 90 dage.

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

[...]

4. Når der er udstedt et visum med begrænset territorial gyldighed i de tilfælde, der er beskrevet i stk. 1, litra a), rundersender de centrale myndigheder i den udstedende medlemsstat straks de relevante oplysninger til de øvrige medlemsstaters centrale myndigheder [...]

5. Oplysningerne [...] indlæses i [visuminformationssystemet], når der er truffet beslutning om udstedelse af et sådant visum.«

13 Visumkodeksens artikel 32 med overskriften »Afslag på visum« bestemmer følgende i stk. 1, litra b):

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

[...]

b) hvis der er begrundet tvivl om [ansøgerens] hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om.«

Forordning (EU) 2016/399

14 Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1, herefter »Schengengrænsekodeksen«) med overskriften »Grundlæggende rettigheder« har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af denne forordning handler medlemsstaterne i fuld overensstemmelse med den relevante EU-ret, herunder [chartret], de relevante dele af folkeretten, herunder [Genèvekonventionen], forpligtelserne vedrørende adgang til international beskyttelse, navnlig princippet om non-refoulement, og de grundlæggende rettigheder. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten skal afgørelser, der træffes i henhold til denne forordning, vedtages på et individuelt grundlag.«

15 Schengengrænsekodeksens artikel 6 med overskriften »Indrejsebetingelser for tredjelandstatsborgere« bestemmer:

»1. For påtænkte ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage [...] skal tredjelandstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) [D]e skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument [...]

b) [D]e skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves [...]

c) [D]e skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler [...]

d) [D]e må ikke være personer, der er indberettet [...] som uønskede.

e) [D]e må ikke være betragtet som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser [...]

[...]

5. Uanset stk. 1:

[...]

- c) kan tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder en eller flere af betingelserne i stk. 1, få tilladelse af en medlemsstat til indrejse på dens område af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser. [...]«

Direktiv 2013/32/EU

- 16 Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) har følgende ordlyd:

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

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på anmodninger om diplomatisk eller territorielt asyl, der indgives til medlemsstaternes repræsentationer.

[...]«

Forordning (EU) nr. 604/2013

- 17 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31), med overskriften »Formål« bestemmer:

»I denne forordning fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne [...]«

- 18 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 bestemmer:

»Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. [...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 Sagsøgerne i hovedsagen – et ægtepar – og deres tre mindreårige børn er syriske statsborgere, som bor i Aleppo (Syrien). Den 12. oktober 2016 indgav de på grundlag af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), ansøgninger om visa med begrænset territorial gyldighed ved den belgiske ambassade i Beirut (Libanon), inden de den følgende dag rejste tilbage til Syrien.

- 20 Til støtte for disse ansøgninger anførte sagsøgerne i hovedsagen, at de visa, de har ansøgt om, har til formål at gøre det muligt for dem at rejse ud af den belejrede by Aleppo med henblik på at indgive en ansøgning om asyl i Belgien. En af sagsøgerne i hovedsagen anførte at være blevet bortført af en terrorgruppe og dernæst være blevet slået og tortureret, inden den pågældende endelig blev frigivet mod løsepenge. Sagsøgerne i hovedsagen fremhævede navnlig den vanskelige sikkerhedsmæssige situation i Syrien generelt og i Aleppo i særdeleshed samt den omstændighed, at de som ortodokse kristne risikerer at blive forfulgt på grund af deres tro. Sagsøgerne i hovedsagen tilføjede, at det ikke er muligt for dem at lade sig registrere som flygtninge i nabolandene, bl.a. henset til, at grænsen mellem Libanon og Syrien er lukket.

- 21 Ved afgørelser af 18. oktober 2016, som sagsøgerne i hovedsagen fik kendskab til den 25. oktober 2016, gav Office des étrangers (udlændingekontoret, Belgien) afslag på ansøgningerne. Udlændingekontoret anførte navnlig, at sagsøgerne i hovedsagen havde til hensigt at opholde sig længere end 90 dage i Belgien, at EMRK's artikel 3 ikke forpligter de stater, der er parter i konventionen, til at lade »personer, der befinder sig i en katastrofal situation« indrejse på deres respektive områder, og at de belgiske diplomatiske repræsentationer ikke udgør en del af de myndigheder, som en udlænding kan indgive en asylansøgning til. Ifølge udlændingekontoret ville en udstedelse af indrejsevisum til sagsøgerne i hovedsagen med henblik på at give dem mulighed for at indgive en ansøgning om asyl i Belgien svare til at give dem tilladelse til at indgive en sådan ansøgning ved en diplomatisk repræsentation.
- 22 Den forelæggende ret, som sagsøgerne i hovedsagen har indbragt disse afgørelser for, har præciseret, at sagsøgerne i hovedsagen har nedlagt påstand om udsættelse af fuldbyrdelse af nævnte afgørelser i henhold til den nationale »særlige hasteprocedure«. Da det imidlertid er usikkert, om en sådan påstand kan antages til realitetsbehandling på grundlag af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse, har den forelæggende ret besluttet at anmode Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) om at træffe afgørelse om dette spørgsmål. I afventning af den besvarelse, som Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) vil give herpå, fortsætter den forelæggende ret behandlingen af tvisten i hovedsagen i henhold til den særlige hasteprocedure.
- 23 For den forelæggende ret har sagsøgerne i hovedsagen i det væsentlige gjort gældende, at chartrets artikel 18 fastsætter en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre asylretten, og at tildelingen af international beskyttelse er det eneste middel til at undgå risikoen for en tilsidesættelse af EMRK's artikel 3 og chartrets artikel 4. Da de belgiske myndigheder i det foreliggende tilfælde selv har vurderet, at sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i en situation af ekstraordinær humanitær karakter, har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at henset til de internationale forpligtelser, der påhviler Kongeriget Belgien, er betingelserne for anvendelse af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), opfyldt, og sagsøgerne i hovedsagen har heraf konkluderet, at de burde få udstedt de visa, de har ansøgt om, af humanitære grunde.
- 24 État belge er af den opfattelse, at den hverken på grundlag af EMRK's artikel 3 eller Genèvekonventionens artikel 33 er forpligtet til at lade en tredjelandstatsborger indrejse på sit område, idet den eneste forpligtelse, der påhviler den i denne henseende, er forpligtelsen til non-refoulement.
- 25 Den forelæggende ret har anført, at som det fremgår af EMRK's artikel 1, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, kan sagsøgerne i hovedsagen kun påberåbe sig EMRK's artikel 3, hvis de befinder sig under belgisk »jurisdiktion«. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt gennemførelsen af visumpolitikken kan anses for udøvelse af en sådan jurisdiktion. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om der kan følge en ret til indrejse af EMRK's artikel 3 og mutatis mutandis Genèvekonventionens artikel 33, der udspringer af forpligtelsen til at træffe forebyggende foranstaltninger og princippet om non-refoulement.
- 26 Den forelæggende ret har anført, at anvendelsen af chartrets artikel 4 i modsætning til anvendelsen af EMRK's artikel 3 ikke afhænger af udøvelsen af jurisdiktion, men af gennemførelsen af EU-retten. Det fremgår imidlertid hverken af traktaterne eller af chartret, at anvendelsen af chartret skulle være territorielt afgrænset.
- 27 Hvad angår visumkodeksens artikel 25 har den forelæggende ret anført, at den bl.a. bestemmer, at der udstedes visum, når en medlemsstat »finder« det nødvendigt på grund af internationale forpligtelser. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om omfanget af den skønsmargen, som i denne sammenhæng er overladt medlemsstaterne, og er af den opfattelse, at enhver skønsmargen i denne henseende kunne være udelukket som følge af den bindende karakter af de internationale forpligtelser og af de forpligtelser, der følger af chartret.

- 28 På denne baggrund har Conseil du Contentieux des Étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Omfatter de »internationale forpligtelser« i visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), samtlige rettigheder, der er sikret ved chartret, herunder navnlig de rettigheder, der er sikret ved artikel 4 og 18, og omfatter de ligeledes forpligtelser, som medlemsstaterne har med hensyn til EMRK og Genèvekonventionens artikel 33?
- 2) a) Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål skal visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), fortolkes således, at en medlemsstat, hvortil en ansøgning om visum med begrænset territorial gyldighed er blevet indgivet, med forbehold af den skønsmargen, som den råder over med hensyn til sagens omstændigheder, er forpligtet til at udstede det visum, der ansøges om, når det viser sig, at der er risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 4 og/eller artikel 18 eller en anden international forpligtelse?
- b) Har det nogen betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, at der foreligger en tilknytning mellem ansøgeren og den medlemsstat, til hvilken visumansøgningen er blevet indgivet (f.eks. familiemæssig tilknytning, værtsfamilier, garantistillere og sponsorer m.v.)?»

Om hasteproceduren

- 29 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.
- 30 Til støtte for denne anmodning har den forelæggende ret bl.a. henvist til den dramatiske situation med væbnet konflikt i Syrien, sagsøgerne i hovedsagens små børn, sagsøgerne i hovedsagens særligt sårbare profil, der er forbundet med deres tilhørsforhold til det ortodokse kristne trossamfund, og til, at der under alle omstændigheder er blevet indbragt en særlig hasteprocedure for den med påstand om udsættelse.
- 31 Den forelæggende ret har i denne forbindelse præciseret, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse har bevirket, at den procedure, der er indbragt for den forelæggende ret, er blevet udsat.
- 32 I denne henseende bemærkes for det første, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som vedrører fortolkningen af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), rejser spørgsmål vedrørende de områder, som er omhandlet i EUF-traktatens tredje del, afsnit V, om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den kan derfor undergives den præjudicielle hasteprocedure i overensstemmelse med procesreglementets artikel 107, stk. 1.
- 33 Det er for det andet ubestridt, at sagsøgerne i hovedsagen i det mindste på det tidspunkt, hvor anmodningen om, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, blev behandlet, var udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling, hvilket skal anses for et forhold af hastende karakter, som begrundet anvendelsen af procesreglementets artikel 107 ff.
- 34 Henset til det ovenstående har Domstolens Femte Afdeling den 15. december 2016 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure. Domstolens Femte Afdeling har desuden besluttet at henvise sagen til Domstolen med henblik på, at denne henviser sagen til Store Afdeling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

- 35 Domstolens kompetence til at besvare de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, er bl.a. blevet bestridt af den belgiske regering med den begrundelse, at visumkodeksens artikel 25, stk. 1, som ønskes fortolket, ikke finder anvendelse på de i hovedsagen omhandlede ansøgninger.
- 36 Det fremgår imidlertid utvetydigt af forelæggelsesafgørelsen, at nævnte ansøgninger er blevet indgivet på grundlag af visumkodeksens artikel 25 af humanitære hensyn.
- 37 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt visumkodeksen finder anvendelse på ansøgninger som de i hovedsagen omhandlede, der har til formål at gøre det muligt for tredjelandsstatsborgere at indgive asylansøgninger på en medlemsstats område, er det uadskilleligt forbundet med den besvarelse, der skal gives af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse. På denne baggrund har Domstolen kompetence til at besvare anmodningen (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Wojciechowski, C-408/14, EU:C:2015:591, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

Om de præjudicielle spørgsmål

- 38 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at de internationale forpligtelser, der er omhandlet heri, omfatter medlemsstaternes iagttagelse af samtlige rettigheder, der er sikret ved chartret, herunder navnlig rettighederne i chartrets artikel 4 og 18, og de rettigheder, som er sikret ved EMRK og Genèvekonventionens artikel 33. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a), under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål, skal fortolkes således, at en medlemsstat, hvortil en ansøgning om visum med begrænset territorial gyldighed er blevet indgivet, er forpligtet til at udstede det visum, der ansøges om, når det viser sig, at der er risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 4 og/eller artikel 18 eller en anden international forpligtelse, som medlemsstaten er forpligtet til at overholde. I givet fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om det i denne henseende har nogen betydning, at der foreligger en tilknytning mellem ansøgeren og den medlemsstat, til hvilken visumansøgningen er blevet indgivet.
- 39 Indledningsvis bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at den omstændighed, at den forelæggende ret har udformet et spørgsmål alene under henvisning til visse EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens begrundelse, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. bl.a. dom af 12.2.2015, Oil Trading Poland, C-349/13, EU:C:2015:84, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at visumkodeksen er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 62, nr. 2), litra a), og litra b), nr. ii), i henhold til hvilken Rådet for Den Europæiske Union vedtager foranstaltninger vedrørende visumregler for forventet ophold i højst tre måneder, herunder procedurer og betingelser for medlemsstaternes udstedelse af visa.
- 41 Visumkodeksen har i henhold til sin artikel 1 til formål at fastsætte procedurer og betingelser for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Visumkodeksens artikel 2, nr. 2), litra a) og b), bestemmer, at der i visumkodeksen ved begrebet »visum« forstås »en tilladelse udstedt af en medlemsstat med

henblik på« henholdsvis »transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage« og »transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne«.

- 42 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og oplysningerne i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, har sagsøgerne i hovedsagen imidlertid ved Belgiens ambassade i Libanon indgivet ansøgninger om visa af humanitære hensyn i henhold til visumkodeksens artikel 25, idet de har til hensigt at ansøge om asyl i Belgien ved deres ankomst til denne medlemsstat og dernæst få udstedt en opholdstilladelse, hvis varighed ikke er begrænset til 90 dage.
- 43 Selv om disse ansøgninger formelt er indgivet på grundlag af visumkodeksens artikel 25, er de i henhold til visumkodeksens artikel 1 ikke omfattet af anvendelsesområdet herfor, navnlig for dens artikel 25, stk. 1, litra a), som den forelæggende ret ønsker fortolket i forhold til begrebet »internationale forpligtelser«, der er omhandlet i bestemmelsen.
- 44 Eftersom EU-lovgiver desuden ikke på nuværende tidspunkt har vedtaget nogen retsakter på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra a), TEUF vedrørende betingelser for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere af humanitære hensyn, henhører de i hovedsagen omhandlede ansøgninger alene under national ret, således som den belgiske regering og Europa-Kommissionen har anført i deres skriftlige indlæg.
- 45 Da den i hovedsagen omhandlede situation således ikke er reguleret af EU-retten, finder chartrets bestemmelser, herunder bestemmelserne i artikel 4 og 18, som er omhandlet i den forelæggende rets spørgsmål, ikke anvendelse herpå (jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19, og af 27.3.2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Ovenstående konklusion berøres ikke af, at visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra b), fastsætter, at den omstændighed, at der foreligger »begrundet tvivl om [ansøgerens] hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om«, udgør en grund til at give afslag på visum, men ikke en grund til, at visumkodeksen ikke finder anvendelse.
- 47 Den i hovedsagen omhandlede situation er således ikke karakteriseret ved, at der foreligger en sådan tvivl, men ved, at der foreligger en ansøgning, som har et andet formål end formålet med et visum til kortvarigt ophold.
- 48 Det skal hertil tilføjes, at den modsatte konklusion ville gøre det muligt for tredjelandstatsborgere under påberåbelse af visumkodeksen at indgive visumansøgninger med det formål at opnå international beskyttelse i en medlemsstat efter eget valg, selv om visumkodeksen alene er udarbejdet med henblik på udstedelse af visum til ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvilket ville være til skade for den generelle opbygning af den ordening, der er indført ved forordning nr. 604/2013.
- 49 Det bemærkes endvidere, at en sådan modsat konklusion faktisk ville indebære, at medlemsstaterne ville være forpligtede til på grundlag af visumkodeksen at lade tredjelandstatsborgere indgive ansøgninger om international beskyttelse ved en medlemsstats ambassade i et tredjeland. Mens visumkodeksen ikke har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om international beskyttelse, skal det fastslås, at de EU-retsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 78 TEUF, som regulerer de procedurer, der finder anvendelse på ansøgninger om international beskyttelse, ikke fastsætter en sådan forpligtelse, men derimod udelukker anmodninger indgivet til medlemsstaternes repræsentationer fra deres anvendelsesområde. Det fremgår således af artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2013/32, at direktivet finder anvendelse på ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne i medlemsstaterne, men ikke på anmodninger om diplomatisk eller territorielt asyl, der indgives til

medlemsstaternes repræsentationer. Det følger endvidere af artikel 1 og 3 i forordning nr. 604/2013, at denne forordning udelukkende forpligter medlemsstaterne til at behandle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på en medlemsstats område, herunder ved grænsen eller i transitområderne, og at de procedurer, der er fastsat ved forordningen, alene finder anvendelse på sådanne ansøgninger om international beskyttelse.

- 50 Under disse omstændigheder har de belgiske myndigheder fejlagtigt kvalificeret de i hovedsagen omhandlede ansøgninger som ansøgninger om visum til kortvarigt ophold.
- 51 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at visumkodeksens artikel 1 skal fortolkes således, at en ansøgning om visum med begrænset territorial gyldighed, der er indgivet af en tredjelandstatsborger af humanitære hensyn på grundlag af visumkodeksens artikel 25 ved bestemmelsesmedlemsstatens repræsentation i et tredjeland med den hensigt ved ankomsten til denne medlemsstat at indgive en ansøgning om international beskyttelse og dernæst opholde sig i nævnte medlemsstat længere end 90 dage inden for en periode på 180 dage, ikke på EU-rettens nuværende udviklingstrin er omfattet af anvendelsesområdet for visumkodeksen, men alene af anvendelsesområdet for national ret.

Sagens omkostninger

- 52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, skal fortolkes således, at en ansøgning om visum med begrænset territorial gyldighed, der er indgivet af en tredjelandstatsborger af humanitære hensyn på grundlag af visumkodeksens artikel 25 ved bestemmelsesmedlemsstatens repræsentation i et tredjeland med den hensigt ved ankomsten til denne medlemsstat at indgive en ansøgning om international beskyttelse og dernæst opholde sig i nævnte medlemsstat længere end 90 dage inden for en periode på 180 dage, ikke på EU-rettens nuværende udviklingstrin er omfattet af anvendelsesområdet for visumkodeksen, men alene af anvendelsesområdet for national ret.

Underskrifter