



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGGOZZI
esitatud 7. veebruaril 2017¹

Kohtuasi C-638/16 PPU

X,
X
versus
Belgia riik

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus, Belgia))

Eelotsusetaotlus — Euroopa Kohtu pädevus — Määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, artikli 25 lõike 1 punkt a — Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa — Liidu õiguse rakendamine — Niisuguse viisa väljastamine humanitaarvaatlustel või rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks — Mõiste „rahvusvahelised kohustused“ — Genfi pagulasseisundi konventsioon — Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Liikmesriikide kohustus väljastada humanitaarviisa juhul, kui esineb tõendatud oht, et rikutakse põhiõiguste harta artiklit 4 ja/või artiklit 18

Sissejuhatus

1. Conseil du contentieux des étrangers' (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus, Belgia) eelotsusetaotlus on esitatud parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (edaspidi „viisaeeskiri“)² artikli 25 lõike 1 punkti a ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklite 4 ja 18 tõlgendamise kohta.

2. Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, milles kaks Aleppos (Süüria) elevat Süüria kodanikku koos oma kolme väikelapsega on vastamisi Belgia riigiga seoses sellega, et viimane keeldus väljastamast neile viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tähenduses piiratud territoriaalse kehtivusega viisat, mida taotleti humanitaarvaatlustel.

3. Nagu ma käesolevas ettepanekus näitan, annab see kohtuasi 30. jaanuari 2017. aasta kohtuistungil osalenud valitsuste ja Euroopa Komisjoni vastuväidetele vaatamata ühelt poolt Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada, et kui liikmesriik võtab vastu otsuse piiratud territoriaalse kehtivusega viisa taotluse kohta, siis rakendab ta liidu õigust, mis järelikult kohustab teda tagama hartaga tagatud õiguste järgimise. Teiselt poolt peab minu analüüsi kohaselt Euroopa Kohus käesoleva kohtuasja ajal kinnitama, et nende õiguste ja eriti harta artikli 4 sätestatud õiguse järgimine eeldab, et liikmesriikidel

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT 2009, L 243, lk 1.

on positiivne kohustus, millest tulenevalt nad peavad väljastama piiratud territoriaalse kehtivusega viisa, kui esineb tõsine ja tõendatud alus arvata, et selle dokumendi väljastamisest keeldumise otsesel tagajärjel võib rahvusvahelist kaitset otsivaid isikuid ohustada piinamine või ebainimlik või alandav kohtlemine, mis on selle artikliga keelatud.

4. Minu arvates on eluliselt tähtis, et ajal, mil sulguvad piirid ja kerkivad müürid, ei põgeneks liikmesriigid oma vastutuse eest, nagu see tuleneb liidu õigusest või, lubage mul kasutada seda väljendust, *nende* ja *meie* liidu õigusest.

5. Kohtuistungil hoiatas Tšehhi valitsus eriti ärevust tekitavate nootidega Euroopa Kohut „saatuslike“ tagajärgede eest liidu jaoks, mida tooks tema sõnul selline kohtuotsus, millega kohustataks liikmesriike väljastama viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a alusel humanitaarviisasid.

6. Kuigi liidu jaoks on rasked ajad, ei jaga ma seda kartust. Vastupidi, minu arvates on, nagu põhikohtuasjas, eriti muret tekitav just see, et keeldutakse tunnustamast seaduslikku viisi saada õigust rahvusvahelisele kaitsele liikmesriikide territooriumil – mis kahjuks sageli sunnib niisugust kaitset otsivaid kolmandate riikide kodanikke tormama oma elu hinnaga praegustesse ebaseaduslike sisserändajate voogudesse liidu väravatel –, arvestades nimelt inimlike väärtusi ja inimõiguste austamist, millele Euroopa on üles ehitatud. Kas on tarvis meelde tuletada – nagu on kinnitatud vastavalt EL lepingu artiklites 2 ja 3 –, et liit „rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine [...] ja inimõiguste [...] austamine“ ja tema „eesmärk on edendada [...] oma väärtusi“, sealhulgas suhetes maailmaga?

7. Selles suhtes teeb kurvaks, et ta vaatamata 30. jaanuari 2017. aasta kohtuistungil osalenud 14 valitsuse esindajate pikkadele ja korduvatele järjestikustele ülesastumistele kohtuniku ees ei tuletanud üksi neist meelde neid väärtusi olukorras, millesse on sattunud põhikohtuasja kaebajad ja mis sundis Euroopa Kohut algatama kiirmenetluse.

8. Nagu ma käesolevas ettepanekus järgnevalt näitan, on vastupidi sellele, mida teatud hulk valitsusi kohtuistungil Euroopa Kohutus välja pakkus, on asjatu loota praegu arutamisel oleva ettepaneku kohta³ Euroopa Parlamendi esitatud muudatusettepanekute järel hüpoteetilist viisaeeskirja muutmist, et tunnustada seaduslikku võimalust saada õigus rahvusvahelisele kaitsele.

9. Tegelikult on see seaduslik võimalus juba olemas, s.o nimelt viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkt a, nagu muide tunnistas parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni⁴ raportöör. Põhjustel, mis ma oma õiguslikus analüüsis alljärgnevalt esitan, kutsun ma Euroopa Kohut üles tuvastama, et niisugune seaduslik võimalus on olemas ja see avaldub kohustuses väljastada viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a alusel teatud tingimustel humanitaarviisasid.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

10. 4. novembril 1950. aastal Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklis 1 „Kohustus austada inimõigusi“ on ette nähtud, et „[k]onventsiooniosalised tagavad igähele, kes on nende jurisdiktsiooni all, konventsiooni I osas määratletud õigused ja vabadused“.

3 — Vt Euroopa Parlamendi raport ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu viisaeeskirja (viisaeeskiri) [COM(2014)164], dokument A8-0145/2016, 22.4.2016.

4 — Nn humanitaarviisade kohta parlamendi tehtud muudatusettepanekute seletuskirjas märgib raportöör (lk 100), et ta valis „ettevaatliku ja õiguslikult kindla lähenemisviisi, mille aluseks on [praeguse viisaeeskirja] teksti olemasolevate sätete tugevdamine ja arendamine“ (kohtujuristi kursiiv).

11. EIÕK artiklis 3 „Piinamise keelamine“ on sätestatud, et kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.

12. Genfis 28. juulil 1951. aastal allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni, mida on muudetud New Yorgi 31. jaanuari 1967. aasta protokolliga (edaspidi „Genfi konventsioon“) artikli 1 A osa lõikes 2 on nimelt sätestatud, et pagulasena käsitatakse isikut, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset.

13. Genfi konventsiooni artikli 33 „Välja- või tagasisaatmise lubamatus (*refoulement*)“ lõikes 1 on ette nähtud, et osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („refouler“) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.

Liidu õigus

Harta

14. Harta artiklis 1 on märgitud, et inimväarikus on puutumatu ja seda tuleb austada ja kaitsta.

15. Harta artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et igaühel on õigus elule.

16. Harta artikli 3 lõikes 1 on ette nähtud, et igaühel on õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusel.

17. Harta artiklis 4 on sätestatud, et kedagi ei tohi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.

18. Harta artiklis 18 on ette nähtud, et varjupaigaõigus tagatakse Genfi konventsiooni ja Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu sätete kohaselt.

19. Harta artikli 24 lõikes 2 on märgitud, et kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

20. Harta artikli 51 „Reguleerimisala“ lõikes 1 on ette nähtud, et harta sätted on subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral.

21. Harta artikli 52 „Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine“ lõikes 3 on sätestatud, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.

Teisene õigus

22. Viisaeeskirja põhjenduses 29 on sätestatud, et see eeskiri austab põhiõigusi ja järgib eelkõige EIÕK ja hartaga tunnustatud põhimõtteid.

23. Viisaeeskirja artikli 1 „Eesmärk ja reguleerimisala“ lõikes 1 on sätestatud, et selles kehtestatakse menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.

24. Selle eeskirja artikli 19 „Vastuvõetavus“ lõikes 4 on ette nähtud, et erandina võib vastuvõetavuse tingimustele mittevastava taotluse tunnistada vastuvõetavaks humanitaarkaaluksustel või riiklikest huvidest lähtuvalt.

25. Viisaeeskirja artikli 23 „Otsus taotluse kohta“ lõikes 4 on täpsustatud, et kui taotlust ei ole tagasi võetud, tehakse otsus nimelt väljastada ühtne viisa vastavalt selle eeskirja artiklile 24, väljastada piiratud territoriaalse kehtivusega viisa vastavalt selle eeskirja artiklile 25 või keelduda viisa andmisest vastavalt sama eeskirja artiklile 32.

26. Viisaeeskirja artiklis 25 „Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmine“ on sätestatud:

„1. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa antakse erandkorras järgmistel juhtudel:

a) kui asjaomane liikmesriik peab humanitaarkaaluksustel, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt vajalikuks järgmist:

i) teha erand põhimõttest, et peavad olema täidetud Schengeni piirieskirjade artikli [6] lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud sisenemise tingimused [...]

ii) anda viisa [...]

[...]

2. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa kehtib viisa andnud liikmesriigi territooriumil. See võib erandkorras kehtida rohkem kui ühe liikmesriigi territooriumil, tingimusel et iga asjaomane liikmesriik kiidab selle heaks.

3. Kui taotleja kasutab reisidokumenti, mida ei tunnusta üks või mitu liikmesriiki, antakse viisa, mis kehtib nende liikmesriikide territooriumitel, kes kõnealust reisidokumenti tunnustavad. Kui viisa annab liikmesriik, kes taotleja reisidokumenti ei tunnusta, kehtib viisa ainult kõnealuse liikmesriigi territooriumil.

4. Kui piiratud territoriaalse kehtivusega viisa on antud lõike 1 punktis a osutatud juhtudel, saadavad viisa andnud liikmesriigi keskastutused viivitamata asjaomase teabe teiste liikmesriikide keskastutustele, tehes seda VIS määruse [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta⁵] artikli 16 lõikes 3 osutatud korras.

5. VIS määruse [määrus nr 767/2008] artikli 10 lõikes 1 esitatud andmed lisatakse viisainfosüsteemi pärast sellise viisa väljaandmist käsitleva otsuse tegemist.“

27. Viisaeeskirja artikli 32 „Viisa andmisest keeldumine“ lõikes 1 on ette nähtud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 25 lõike 1 kohaldamist, keeldutakse viisa andmisest järgmistel juhtudel:

[...]

b) kui on põhjendatult alust kahelda taotleja esitatud täiendavate dokumentide ehtsuses või nende sisu õigsuses, taotleja avalduste usaldusväärsuses või tema kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu.“

5 — ELT 2008, L 218, lk 60.

28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud)⁶ artiklis 3 on sätestatud:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril, territoriaalvetes või transiiditsoonis, ning rahvusvahelise kaitse äravõtmise suhtes.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata liikmesriikide välisesindustele esitatud diplomaatilise või territoriaalse varjupaiga taotluste suhtes. [...]“

29. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad)⁷, artiklis 4 on ette nähtud, et liikmesriigid toimivad selle määruse kohaldamisel täielikus kooskõlas asjakohaste liidu õigusaktidega, sealhulgas hartaga, kohaldatava rahvusvahelise õigusega, sealhulgas Genfi konventsiooniga, rahvusvahelisele kaitsele juurdepääsuga seotud kohustuste, eriti tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, ning põhiõigustega.

30. Schengeni piirieskirjade artikli 6 „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele“ lõikes 1 on ette nähtud:

„1. Kuni 90-päevaseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, mis tähendab igale viibimispäevale eelneva 180-päevase ajavahemiku arvestamist, kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

- a) neil on kehtiv reisidokument [...]
- b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav [...], välja arvatud juhul, kui neil on kehtiv elamisluba või kehtiv pikaajaline viisa;
- c) nad tõendavad kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning neil on piisavalt elatusvahendeid [...];
- d) nende kohta ei ole Schengeni infosüsteemi (SIS) kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil;
- e) nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul, kui nende kohta pole liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil samadel põhjustel.“

Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

31. Põhikohtuasja kaebajad, abielupaar ja nende kolm väikelast, on Aleppos elavad Süüria kodanikud, ja nad on avaldanud, et on õigeusklikud kristlased. Nad esitasid 12. oktoobril 2016 Belgia konsulaadile Beirutis (Liibanon) viisataotlused ja pöördusid 13. oktoobril 2016 tagasi Süüriasse.

32. Nendes taotlustes palutakse väljastada kiiresti viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 kohaselt piiratud territoriaalse kehtivusega viisad. Põhikohtuasja kaebajate sõnul on taotluste eesmärk võimaldada neil lahkuda sisepiiratud Aleppo linnast, et esitada varjupaigataotlus Belgias. Üks põhikohtuasja kaebajatest avaldab muu hulgas, et terroristlik rühmitus oli ta röövunud, teda peksnud ja piinanud, enne kui ta lõpuks lunaraha vastu vabaks lasti. Põhikohtuasja kaebajad rõhutavad eriti

6 — ELT 2013, L 180, lk 60.

7 — ELT 2016, L 77, lk 1.

Julgeolekuolukorra halvenemist Süürias üldiselt ja konkreetsemalt Aleppos ning samuti asjaolu, et õigeusklike kristlastena on neil karta tagakiusamist nende usuliste veendumuste tõttu. Nad lisavad, et neil on võimatu lasta end oma naaberriikides pagulastena registreerida, arvestades nimelt asjaolu, et Liibanoni ja Süüria vaheline piir on vahepeal suletud.

33. Office des étrangers (välismaalaste amet, Belgia) jättis need taotlused 18. oktoobri 2016. aasta otsustega (edaspidi „vaidlusalused otsused“) viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti b alusel rahuldamata. Office des étrangers oli nimelt seisukohal, et kuna põhikohtuasja kaebajad taotlesid piiratud territoriaalse kehtivusega viisat selleks, et esitada Belgias varjupaigataotlus, kavatsesid nad ilmselgelt viibida Belgias kauem kui 90 päeva. Lisaks rõhutatakse Office des étrangers' vaidlusalustes otsustes ühelt poolt, et EIÕK artiklit 3 ei saa tõlgendada nii, et see nõuab, et osalisriigid peavad oma territooriumile vastu võtma kõik isikud, kes on katastroofilises olukorras, ja teiselt poolt, et Belgia õiguse kohaselt ei kuulu diplomaatilised esindused asutuste hulka, kellele välismaalane võib esitada varjupaigataotluse. Lubada anda põhikohtuasja kaebajatele sissesõiduviiasa, et võimaldada neil esitada varjupaigataotlus Belgias, tähendaks aga lubada neil esitada niisugune taotlus diplomaatilises esinduses.

34. Põhikohtuasja kaebajad taotlesid eelotsusetaotluse esitanud kohtult viisa andmisest keelduvate otsuste täitmise peatamist siseriikliku äärmiselt kiireloomulise menetluse kohaselt, väites sisuliselt, et harta artiklis 18 on ette nähtud liikmesriikide positiivne kohustus tagada õigus varjupaigale, ja et rahvusvahelise kaitse andmine on ainus viis, kuidas vältida EIÕK artikli 3 ja harta artikli 4 rikkumise ohtu. Selles suhtes nad kaebavad, et ei võeta arvesse nende nimetatud ohtu, et nende viisataotluse rahuldamata jätmisega rikutakse EIÕK artiklit 3. Kuna aga Belgia ametiasutuste endi hinnangul kujutab põhikohtuasja kaebajate olukord endast erakorralist humanitaarolukorda, arvestades humanitaarloomulisi ja Belgia Kuningriigi rahvusvahelisi kohustusi, on viisaeeskirja artiklis 25 nõutav „hädaseisund“ tõendatud. Sellest tulenevalt on õigus põhikohtuasja kaebajate taotletud viisad saada nende sõnul omandatud liidu õiguse alusel. Selles suhtes viitavad põhikohtuasja kaebajad 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsusele Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Põhikohtuasja vastustaja, Belgia riik, on seevastu seisukohal, et tal ei ole mingil viisil EIÕK artikli 3 või Genfi konventsiooni artikli 33 alusel kohustatud välismaalast oma territooriumile lubama, vaid ainus kohustus, mis tal selles suhtes on, on mittetagasisaatmise kohustus.

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale peaksid põhikohtuasja kaebajad selleks, et nad saaksid tugineda EIÕK artiklile 3, asuma Belgia jurisdiktsioonis, nagu tuleneb tema sõnul EIÕK artiklist 1. Euroopa Inimõiguste Kohus on tema sõnul täpsustanud, et mõiste „jurisdiktsioon“ on peamiselt territoriaalne ja põhimõtteliselt teostatakse seda kogu riigi territooriumil. Tekib siiski küsimus, kas viisapoliitika rakendamist ja viisataotluste kohta otsuste tegemist saab käsitada tegeliku jurisdiktsiooni teostamisena. Samamoodi tekib küsimus, kas riiki sisenemise õigus on mittetagasisaatmise põhimõttest ja nimelt Genfi konventsiooni artiklis 33 sätestatud ennetusmeetmete võtmise kohustusest otseselt tulenev tagajärg.

37. Seejärel märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et harta artikli 4 – mis vastab EIÕK artiklile 3 – kohaldamine ei sõltu jurisdiktsiooni teostamisest, vaid liidu õiguse rakendamisest. Kuna kõnealused viisataotlused esitati viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 alusel, siis on vaidlusalused otsused tema hinnangul vastu võetud Euroopa Liidu määruse kohaldamisel ja nendega rakendatakse liidu õigust. Siiski tekitab küsimusi harta artiklis 18 sätestatud varjupaigaõiguse territoriaalne ulatus, arvestades direktiivi 2013/32 artiklit 3.

38. Lõpuks tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 sõnastust arvestades küsimus liikmesriikidele jäetud kaalutlusruumi ulatuse suhtes. Arvestades rahvusvaheliste kohustuste siduvust koostoimes hartaga, võib igasugune kaalutlusruum selles suhtes nimelt olla välistatud.

39. Nendel asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktis a osutatud „rahvusvaheliste kohustuste“ all peetakse silmas kõiki hartaga tagatud õigusi, sealhulgas konkreetselt artiklitega 4 ja 18 tagatud õigusi, ning kas need hõlmavad ka kohustusi, mida liikmesriigid on kohustatud täitma EIÕK ja Genfi konventsiooni artikli 33 seisukohast?
2. Arvestades vastust [esimesele] küsimusele: kas viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik, kellele esitatakse piiratud territoriaalse kehtivusega viisa taotlus, on tal juhtumi asjaoludega seoses olevat kaalutlusruumi arvestades kohustatud taotletud viisa väljastama, kui esineb tõendatud oht, et rikutakse harta artiklit 4 ja/või artiklit 18 või muu rahvusvahelise kohustuse rikkumise oht? Kas vastust sellele küsimusele mõjutab see, kas taotlejal on selle liikmesriigiga, kellele viisataotlus esitatakse, sidemeid (näiteks peresidemed, vastuvõtuperekonnad, käendajad ja sponsorid jne)?“

40. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel ja vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 108 lõikele 1 otsustas määratud koda kohaldada eelotsusetaotlusele kiirmenetlust. Lisaks palus määratud koda kodukorra artikli 113 lõike 2 alusel saata kohtuasi suurkojale.

41. Kirjalikud seisukohad eelotsuse küsimuste kohta esitasid põhikohtuasja kaebajad, Belgia valitsus ja komisjon.

42. 30. jaanuari 2017. aasta kohtuistungil kuulati suuliste seisukohtade esitamisel ära need huvitatud pooled, nagu ka Tšehhi, Taani, Saksamaa, Eesti, Prantsuse, Ungari, Malta, Madalmaade, Austria, Poola, Sloveenia, Slovakkia ja Soome valitsus.

Õiguslik analüüs

Euroopa Kohtu pädevus

43. Belgia valitsus väidab esimese võimalusena, et Euroopa Kohus ei ole pädev eelotsuse küsimustele vastama, sest põhikohtuasja kaebajate olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.

44. See valitsus juhib esiteks tähelepanu sellele, et viisaeeskirja reguleerib ainult kuni kolmekuulise kestusega viisasid kuue kuu perioodil („lühiajalised viisad“)⁸ ja selle eeskirja artikli 32 lõike 1 punktiga b on liikmesriigid kohustatud viisa andmisest keelduma, kui on põhjendatult alust kahelda taotleja kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletud viisa kehtivusaja lõppu. Belgia valitsuse sõnul tehakse viisaeeskirja artikli 25 lõikega 1 lihtsalt erand kohustusest keelduda viisa andmisest selle eeskirja artikli 32 lõike 1 alusel ja selles on ammendavalt kehtestatud keeldumise põhjused, millest on liikmesriikidel lubatud erandit teha. Need keeldumise põhjused puudutavad ainult juhtusid, kus viisataotleja ei vasta Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 1 punktides a, c, d ja e kehtestatud riiki sisenemise tingimustele, millele on viidatud viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a alapunktis i ja mis on sätestatud selle eeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktides i, ii, iii ja vi. Belgia valitsuse hinnangul tuleneb sellest, et kuigi viisaeeskirja artiklit 32 kohaldatakse vastavalt selle sõnastusele „ilma et see piiraks [selle eeskirja] artikli 25 lõike 1 kohaldamist“, ei hõlma see välistamine nimetatud eeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b osutatud keeldumispõhjust⁹. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa võib seepärast anda ainult kuni kolme kuu pikkuseks riigis viibimiseks. Belgia valitsus

8 — Vt selle kohta kohtuotsus, 10.4.2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, punkt 36).

9 — Belgia valitsuse argumente viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 ja artikli 32 suhestatuse kohta käsitlen käesoleva ettepaneku punktis 111 ja sellele järgnevatel punktides.

on 8. novembri 2012. aasta kohtuotsusest Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) ja 8. mai 2013. aasta kohtuotsusest Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291) lähtudes seisukohal, et kuna põhikohtuasja kaebajad ei vasta viisaeeskirja alusel lühiajalise viisa andmiseks nõutavatele tingimustele, ei kuulu nende olukord liidu õiguse kohaldamisalasse.

45. Teiseks väidab see valitsus, et põhikohtuasja kaebajate olukorda ei ole võimalik viia liidu õiguse alla varjupaigaõigust käsitlevate õigusnormide ega harta sätete alusel. Esiteks on Euroopa ühine varjupaigasüsteem vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 3 lõigetele 1 ja 2 nimelt kohaldatav ainult liikmesriikide territooriumil või nende piiridel esitatud taotluste suhtes ja mitte diplomaatilise või territoriaalse varjupaiga taotluste suhtes, mis esitatakse liikmesriikide välisesindustele. Teiseks, kuna põhikohtuasja kaebajate olukorra suhtes ei rakendata liidu õigust, ei ole harta kohaldatav. Belgia valitsus märgib lõpuks, et liit ei ole vastu võtnud ühtegi õigusakti kolmandate riikide kodanike humanitaarkaaluatlustel riiki sisenemise ja riigis üle kolme kuu viibimise tingimuste kohta. Seepärast säilib tema sõnul selles valdkonnas liikmesriikide pädevus.

46. Komisjon, kes ei apelleeri küll Euroopa Kohtu pädevuse puudumisele, esitab käesoleva ettepaneku punktis 44 esitatutega analoogsed argumentid. Tema sõnul ei saa viisataotlust liikmesriigi territooriumile sisenemiseks selleks, et seal taotleda rahvusvahelist kaitset, mõista lühiajalise viisa taotlusena. Niisugust taotlust tuleks käsitleda pikaajalise viisa taotlusena, liikmesriigi õiguse alusel.

47. Enamik Euroopa Kohtus kohtuistungil osalenud valitsustest ühinesid Belgia valitsuse ja komisjoni seisukohaga, järeldades, et viisaeeskiri ei ole põhikohtuasja asjaoludel kohaldatav.

48. Minu arvates tuleb kõik need vastuväited tagasi lükata.

49. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu edastatud kohtutoimikust nähtub – ja mida kinnitas Belgia valitsus kohtuistungil –, et põhikohtuasja kaebajad taotlesid viisaeeskirja alusel piiratud territoriaalse kehtivusega *lühiajalist* viisat, nimelt luba siseneda Belgia territooriumile kokku ajaks, mis ei ületa 90 päeva. Selle toimiku dokumentidest nähtub samuti, et pädevad asutused kvalifitseerisid põhikohtuasja kaebajate taotlused *viisaeeskirja alusel* esitatud viisataotlusteks ning vaatasid need läbi ja käsitlesid neid sellisena kogu menetluse vältel. Neid taotlusi peeti selle eeskirja¹⁰ artikli 19 alusel tingimata *vastuvõetavateks*, kuna taotletud viisade andmisest keeldumise otsused võeti vastu vastavalt selle eeskirja artikli 23 lõike 4 punktile c. Vaidlusalused otsused on muide koostatud „lühiajalise viisa otsuse vormil“ ja viisa andmisest keelduti viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b märgitud põhjustel.

50. Põhikohtuasja kaebajate kavatsus taotleda pärast Belgia territooriumile sisenemist pagulasseisundit *ei muuda* nende taotluste *laadi ega eesmärgi*. Eelkõige ei muuda see neid pikaajalise viisa taotlusteks ega aseta neid taotlusi viisaeeskirja ja liidu õiguse kohaldamisalast välja, vastupidi sellele, mida mitu liikmesriiki kohtuistungil Euroopa Kohtus väitsid.

51. Tõlgenduse järgi, mille Euroopa Kohus annab viisaeeskirja artiklile 25 ja selle suhestatusele selle eeskirja artikliga 32¹¹, *võiks* niisugune kavatsus selle eeskirja kohaselt *kõige enam olla põhikohtuasja kaebajate taotluste rahuldamatata jätmise põhjuseks, kuid kindlasti mitte* selle eeskirja kohaldamatuse põhjuseks.

52. Just niisuguse keeldumise seaduslikkus ongi põhikohtuasja esemeks ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud eelotsuse küsimuste keskmes, millega tahetakse saada selgust viisaeeskirja artikli 25 kohaldamise tingimustes niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas.

10 — Kohtutoimikust ei nähtu siiski, kas põhikohtuasja kaebajate taotlused loeti viisaeeskirja artikli 19 lõike 4 kohaselt „humanitaarkaaluatlustel“ „erandkorras“ vastuvõetavateks.

11 — Vt nende kahe artikli seoste kohta käesoleva ettepaneku punkt 111 jj.

53. Märgin veel, et põhikohtuasja kaebajatel ei olnud mingit vajadust taotleda pikaajalist viisat. Nimelt, kui neil oleks lubatud siseneda Belgia territooriumile ja kui oletada, et pärast seda, kui nad oleksid esitanud varjupaigataotlused, ei oleks neid taotlusi läbi vaadatud enne taotlejate lühiajaliste viisade lõppu, siis oleks nende õigus jääda sellele territooriumile kauemaks kui 90 päeva tulenenud nende varjupaigataotleja staatusest direktiivi 2013/32 artikli 9 lõike 1 alusel. Seejärel oleks see õigus tulenenud nende rahvusvahelise kaitse saajate staatusest.

54. Euroopa Kohus on seega ilmselgelt pädev vastama Conseil du contentieux des étrangers' (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) esitatud küsimustele.

55. Belgia valitsuse nimetatud 8. novembri 2012. aasta kohtuotsus Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) ja 8. mai 2013. aasta kohtuotsus Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291) ei toeta selle valitsuse väiteid Euroopa Kohtu pädevuse puudumise kohta.

56. Esiteks ei tunnistanud Euroopa Kohus nendes kohtuotsustes, et tal puudub pädevus, vaid vastas talle esitatud küsimustele.

57. Teiseks erineb käesolev kohtuasi selgelt kohtuasjadest, milles tehti nimetatud kohtuotsused, milles Euroopa Kohus järeldas, et nende kohtuasjade esemeks olevate käsipõhikohtuasjade kaebajate olukord ei kuulunud liidu õiguse kohaldamisalasse ja sellel ei olnud selle õigusega mingit seost¹². Täpsemalt tuvastas Euroopa Kohus nendes kohtuotsustes, et nimetatud kaebajaid ei saanud pidada soodustatud isikuteks direktiivi 2004/38/EÜ¹³ tähenduses ega põhikohtuasjas, milles tehti 8. mai 2013. aasta kohtuotsus Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291), direktiivi 2003/86¹⁴ tähenduses, ning seega, et need õigusaktid ei olnud neile kohaldatavad¹⁵.

58. Käesolevas kohtuasjas seevastu esitasid põhikohtuasja kaebajad lühiajalise viisa taotlused liidu määruse alusel, millega ühtlustatakse nende viisade andmise menetlused ja tingimused ja mis on neile kohaldatav. Nende olukorda katab nimelt viisaeeskiri nii *ratione personae* kui ka *ratione materiae*.

59. Ühelt poolt kohaldatakse viisaeeskirja selle artikli 1 lõike 2 kohaselt „kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel peab [...] määruse nr 539/2001 [...] kohaselt [milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa] olema liikmesriikide välispiiride ületamisel viisa“¹⁶. Süüria ongi üks nendest kolmandatest riikidest¹⁷. Süüria kodanikena olid põhikohtuasja kaebajad seega kohustatud hankima liikmesriikide territooriumile sisenemiseks viisa.

60. Teiselt poolt ei ole viisaeeskirja artikli 1 lõikes 1, milles on sätestatud eeskirja eesmärk, ega artikli 2 punktis 2, kus on määratletud mõiste „viisa“, nimetatud *motive*, mille jaoks viisat taotletakse. Nendes sätetes on kirjeldatud seda eesmärki ja määratletud see mõiste, lähtudes ainult selle riigis viibimise loa, mida võib taotleda ja anda, *kestusest*. Viisataotlust ajendanud põhjused tulevad arvesse ainult viisaeeskirja artikli 25 kohaldamiseks ja selle eeskirja artiklis 32 ette nähtud keeldumispõhjuste

12 — Vt kohtuotsused, 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punktid 80 ja 81), ja 8.5.2013, Ymeraga jt. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 42).

13 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46 ja parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34).

14 — Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224).

15 — Vt kohtuotsus, 8.5.2013, Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punktid 24-33), milles Euroopa Kohus tuvastas ühelt poolt, et direktiiv 2003/86 ei olnud K. Ymeraga pereliikmete suhtes kohaldatav seetõttu, et viimane oli Luksemburgi kodanik, ja teiselt poolt, et direktiiv 2004/38 ei olnud nende suhtes samuti kohaldatav, kuna K. Ymeraga ei olnud kasutanud oma õigust vabalt liikuda. Vt ka kohtuotsus, 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punktid 61 ja 65), milles Euroopa Kohus tuvastas, et direktiiv 2004/38, millele Y. Iida tugines selleks, et saada Saksa õiguse alusel „liidu kodaniku pereliikme elamisloa“, ei olnud tema olukorras kohaldatav, sest ta ei olnud liidu kodanikust pereliikmest, kes kasutas liikumisvabadust, kaasas ega ühinenud temaga.

16 — Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (EÜT 2001, L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65).

17 — Vastavalt määruse nr 539/2001 artikli 1 lõikele 1 ja I lisas esitatud nimekirjale.

olemasolu hindamiseks, s.o viisataotluse käsitlemise hilises etapis. Seda tõlgendust kinnitab viisaeeskirja artikkel 19. Selle artikli lõike 2 kohaselt on viisataotlus „vastuvõetav“, kui pädev konsulaat leiab, et selle artikli lõikes 1 osutatud tingimused on täidetud. Nende tingimuste hulgas ei ole aga nõutud, et taotleja peab esitama viisaeeskirja artiklis 14 loetletud täiendavad dokumendid, nimelt selle artikli punktides a ja d nimetatud dokumendid, mis on vastavalt dokumendid, kus on märgitud reisi *eesmärk* ja teave, mis võimaldab hinnata taotleja kavatsust lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu. Sellest järeldub, et põhikohtuasja kaebajate taotlused, mis on esitatud selleks, et saada 90-päevase piiratud kestusega viisat, kuuluvad viisaeeskirja esemelisesse kohaldamisalasse, olenemata motiividest, mille ajal need esitati, ja Belgia konsulaarasutus pidas neid õigusega selle eeskirja artikli 19 alusel vastuvõetavateks.

61. Põhikohtuasja kaebajate olukorda reguleerib niisiis viisaeeskiri ja seega liidu õigus, *kaasa arvatud* juhul, kui peaks järeldatama, et nende taotlused jäeti õigusega rahuldamata. Nagu Euroopa Kohus täpsustas 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsuses Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), on viisa andmisest keeldumise põhjused viisaeeskirjas nimelt kehtestatud ammendavalt¹⁸ ja neid tuleb kohaldada selle eeskirja asjaomaseid sätteid järgides.

62. Seda järeldust ei sea küsimärgi alla Belgia valitsuse väide, mille esitas kohtuistungil ka komisjon ja teatud hulk liikmesriike, et viisaeeskiri ei võimalda esitada selle eeskirja artiklil 25 põhinevat viisataotlust.

63. Esiteks on niisugune, pealegi liiga formalistlik argument vastuolus viisaeeskirja artikli 23 lõike 4 punktiga b, milles on otsuste hulgas, mida võib selle eeskirja artikli 19 alusel vastuvõetavaks tunnistatud „taotluse“ suhtes teha, nimetatud otsus anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa vastavalt selle eeskirja artiklile 25.

64. Teiseks märgin, et viisaeeskirja I lisas on esitatud ainult üks ühtlustatud taotlusevorm. Selle vormi päises on üldiselt nimetatud „Schengeni viisa taotlus“, täpsustamata selle eeskirjaga reguleeritud viisade liiki – nimelt ühtne, transiit- või piiratud territoriaalse kehtivusega viisa –, mille saamiseks taotlus esitatakse. Alles selle vormi punkti 21 „Reisi peamine (peamised) eesmärk (eesmärgid)“ täitmisel, kus on mitu lahtrit eri reisieesmärkide kohta (õpingud, turism, ametlik visiit, meditsiinilised põhjused jne), täpsustab taotleja, mis liiki viisat ta taotleb (näiteks, märkides ristiga lahtri „lennujaamatransiit“, kui ta taotleb seda liiki viisat). Kuna see põhjuste loetelu ei ole ammendav [viimase lahtri juurde on märgitud „muu (täpsustada)“], siis on taotlejal täiesti lubatud, nagu tegid põhikohtuasja kaebajad, märkida, et tema taotlus on ajendatud humanitaarkaalu põhjustel viisaeeskirja artikli 25 alusel. Seda kinnitab ka asjaolu, et vormi selles osas, mille täidab ametiasutus, on punktis „Otsus viisa kohta“ jaatava otsuse korral võimalike variantide hulgas ka piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmine.

65. Üldisemalt märgin, et viisaeeskirjas ei keela miski viisataotlejal tugineda taotluse esitamisel selle eeskirja artikli 25 kohaldamisele tema kasuks, kui ta ei vasta ühele Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 1 punktides a, c, d ja e ette nähtud riiki sisenemise tingimustest või kui ta leiab, et tema olukord kuulub nimetatud esimese õigusnormi alla.

66. Põhikohtuasja asjaolude suhtes tuletan meelde, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu edastatud toimikust nähtub – mida kinnitas Belgia valitsus kohtuistungil –, et põhikohtuasja kaebajad esitasid oma viisataotlused vastavalt viisaeeskirja ettekirjutustele, esitades nii selle eeskirja I lisas esitatud taotluse ühtlustatud tüüpvormi kui ka täiendavad dokumendid, mis tuli sellega koos esitada.

18 — Vt kohtuotsus, 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 65).

67. Lõpuks, isegi kui oletada – nagu väidavad eelkõige Belgia valitsus ja komisjon –, et viisaeeskirjaga ei ole lubatud esitada viisataotlust selle eeskirja artikli 25 alusel, ei piisaks sellest asjaolust selleks, et põhikohtuasja kaebajad viisaeeskirja kohaldamisalast välja jätta, sest nad taotlesid niisugust viisat, mille andmise menetlusi ja tingimusi reguleerib see eeskiri, ja nende taotlusi käsitleti ja need jäeti rahuldamata nimetatud eeskirja sätete alusel.

68. Esitatud põhjendusi arvestades ei ole vaja vastata käesoleva ettepaneku punktis 45 esitatud Belgia valitsuse argumentidele, et varjupaigaõigust käsitlevad õigusnormid ei ole põhikohtuasja faktiliste asjaolude seisukohast asjassepuutuvad¹⁹.

69. Seevastu Belgia valitsuse, nagu ka komisjoni ja kohtuistungil kohal viibinud liikmesriikide argumentid harta kohaldatavuse kohta põhikohtuasja asjaoludel analüüsitakse esimese eelotsuse küsimuse analüüsi kontekstis. Pean selle suhtes vajalikuks täpsustada, et ma eelistasin käsitleda argumente, et Euroopa Kohtul puudub pädevus ja et viisaeeskiri ei ole kohaldatav, eraldi nendega suures osas kattuvatest argumentidest harta kohaldatavuse ja liidu õiguse rakendamise kohta peamiselt just selguse huvides, isegi kui see tähendab, et ma ennast mingil määral kordan.

70. Kõigist esitatud kaalutlustest tuleneb, et vastupidi sellele, mida väidab Belgia valitsus, kuulub põhikohtuasja kaebajate olukord liidu õiguse kohaldamisalasse. Sellest tulenevalt on Euroopa Kohus pädev Conseil du contentieux des étrangers' (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) küsimustele vastama.

Esimene eelotsuse küsimus

71. Esimesel eelotsuse küsimusel on kaks tahku. Esimeses tahus küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt, kas viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktis a kasutatud väljendi „rahvusvahelised kohustused“ all peetakse silmas hartaga tagatud ja eeskätt selle artiklites 4 ja 18 sätestatud õigusi. Teise tahuga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas selle väljendi all on silmas peetud kohustusi, mida liikmesriikidel tuleb täita EIÕK ja Genfi konventsiooni artikli 33 seisukohast.

72. Minu arvates ei ole suurt kahtlust, mis vastus tuleks küsimuse esimesele tahule anda.

73. Liidul on oma õiguskord, mis on rahvusvahelisest õiguskorrast erinev. Vastavalt ELL artikli 6 lõike 1 esimesele lõigule kuulub harta liidu esmasesse õigusesse ja on seega liidu õiguse allikas. Kui selle kohaldamise tingimused on täidetud, on liikmesriigid liitu kuulumise tõttu kohustatud seda järgima. Hartast tulenevad imperatiivsed kohustused ei kuulu seega viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktis a osutatud „rahvusvaheliste kohustuste“ hulka ja seda olenemata sellest, milline ulatus tuleks sellele väljendile anda.

74. See ei tähenda aga, et otsuseid, mis liikmesriigid selle sätte alusel vastu võtavad, ei tuleks teha vastavuses harta ettekirjutustega.

19 — Märgin selles suhtes ainult, et vastupidi sellele, mida näib eeldavat see valitsus, ei esitanud põhikohtuasja kaebajad diplomaatilise varjupaiga taotlusi, mis jäävad vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 3 lõikele 2 selle direktiivi ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohaldamisalast välja. Seevastu väidavad nad, et rikutud on nende õigust varjupaigale, nagu see on tagatud harta artikliga 18, kuna Belgia ametiasutused ei luba neil riiki siseneda, millega on neilt võetud seaduslik võimalus saada rahvusvahelist kaitset, mida selle süsteemi kohaselt antakse. Seepärast ei ole välistatud, et põhikohtuasja kaebajate olukorda võiks käsitada liidu õigusega seonduvana ka tulenevalt nende kui selle kaitse potentsiaalsete saajate staatusest.

75. Harta kohaldamisala liikmesriikide tegevuse suhtes on määratletud harta artikli 51 lõikes 1, mille kohaselt on harta sätted liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Hartaga tagatud põhiõigusi tuleb järelkult kaitsta siis, kui siseriiklik õigusnorm – ja üldisemalt asjaomase liikmesriigi tegevus – kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse²⁰.

76. Seega tuleb kontrollida, kas liikmesriik, kes võtab niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas vastu otsuse, millega ta keeldub andmast viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkt a alusel humanitaarkaalutlustel taotletud piiratud territoriaalse kehtivusega viisat, rakendab liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

77. Selles suhtes tuleb esiteks märkida, et niisuguste viisade andmise tingimused, nagu ka nende suhtes kehtiv kord on ette nähtud liidu määrusega, mille eesmärk on õigusaktide kogu kehtestamise teel luua ühine viisapoliitika, et „siseriiklike õigusaktide ning kohalike konsulaaresinduste käitlemistoomingute edasise ühtlustamise tulemusena hõlbustada seaduslikku reisimist ja võidelda ebaseadusliku sisserändega“²¹.

78. Vastavalt viisaeeskirja artikli 1 lõigetele 1 ja 2 kehtestatakse viisaeeskirjaga „menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul“ ja – nagu ma juba eespool meelde tuletasin – seda kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel peab vastavalt määrusele nr 539/2001 liikmesriikide välispiiride ületamisel olema viisa²².

79. Vastavalt viisaeeskirja artikli 2 punkti 2 alapunktile a on selles eeskirjas kasutatud mõiste „viisa“ määratletud kui „liikmesriigi antud luba liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul“. See mõiste hõlmab ka „piiratud territoriaalse kehtivusega viisat“, mida reguleerib viisaeeskirja artikkel 25. Kui selle viisa andmise (ja väljastamisest keeldumise) tingimusi mitte arvestada, siis erineb see viisa selle eeskirja artikli 2 punktis 3 määratletud „ühtsest viisast“ ainult sellega antud riiki sisenemise ja riigis viibimise loa territoriaalse ulatuse poolest, mis piirdub – nagu on täpsustatud selle sama artikli 2 punktis 4, ühe või mitme liikmesriigi territooriumiga.

80. Sellest tulenevalt võtavad liikmesriikide ametiasutused viisaeeskirja artikli 25 alusel piiratud territoriaalse kehtivusega viisat andes või selle andmisest keeldudes vastu otsuse dokumendi kohta, millega on lubatud ületada liikmesriikide välispiire ja millele kehtib *ühtlustatud süsteem*, toimivad seega *liidu õiguse raames ja kohaldavad seda*.

81. Seda järeldust ei sea kahtluse alla võimalik asjaomase liikmesriigi kaalutusõiguse tunnustamine viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a kohaldamisel.

82. Nimelt, nagu Euroopa Kohus täpsustas 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 68 ja 69), ei takista asjaolu, et liidu määrusega on liikmesriikidele antud kaalutusõigus, seda et selle õiguse kasutamisel vastu võetud aktidega kohaldatakse liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, kui nimetatud kaalutusõigus on asjaomase määrusega kehtestatud õigusnormide süsteemi lahutamatu osa ja seda tuleb kasutada selle süsteemi muid sätteid järgides²³.

20 — Vt selle kohta kohtuotsus, 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 21).

21 — Vastavalt Haagi programmile: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus (ELT 2005, C 53, lk 1). Vt viisaeeskirja põhjendus 3.

22 — Vt punkt 59 eespool.

23 — Vt selle kohta ka kohtuotsus, 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punktid 48, 49 ja 61).

83. Isegi kui oletada, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktiga a on jäetud liikmesriikidele kaalutusõigus humanitaarkaaluksel viisade andmise suhtes – küsimus, mida ma analüüsin teise eelotsuse küsimuse analüüsimise raames –, tuleb tõdeda, et need viisad on ühise viisapoliitika osa ja need on reguleeritud liidu määrusega, millega on kehtestatud viisade andmise pädevuse eeskirjad, tingimused, kord ja ulatus, nagu ka nende tühisuse või kehtetuks tunnistamise põhjused²⁴. Seega kujutavad nimetatud õigusnormi alusel liikmesriikide pädevate asutuste tehtud otsused endast viisaeeskirjaga ette nähtud menetluste rakendamist ja võimalik kaalutusõigus, mida nendel asutustel tuleb nende otsuste vastuvõtmisel kasutada, on selle eeskirjaga kehtestatud õigusnormide süsteemi lahutamatu osa.

84. Nendel asjaoludel tuleb järeldada, et kui liikmesriigi asutused võtavad viisaeeskirja artikli 25 alusel vastu otsuse, siis kohaldatakse nad liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja on seega kohustatud järgima hartaga tagatud õigusi.

85. Niisugune järeldus tuleneb pealegi viisaeeskirja tekstist endast, mille põhjenduses 29 allutatakse see eeskiri põhiõigustele ja harta põhimõtetele²⁵. Oma viisataotluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamatu²⁶ – mille eesmärk on tagada nimelt viisaeeskirja sätete ühetaoline rakendamine – eessõnas kinnitab komisjon seda imperatiivset põhiõiguste järgimise nõuet, rõhutades, et need õigused, nagu need on muu hulgas sätestatud hartaga, tuleb tagada igähele, kes taotleb viisat, ja et „viisataotluste käsitlemisel tuleb [...] täielikult järgida ebainimliku ja alandava kohtlemise keeldu ja igasuguse diskrimineerimise keeldu, mis on sätestatud vastavalt [EIÖK] artiklites 3 ja 14 ja [harta] artiklites 4 ja 21“ [mitteametlik tõlge].

86. Mis teiseks puudutab põhikohtuasja asjaolusid, siis mul oli juba võimalus märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu edastatud toimiku dokumentidest nähtub, et põhikohtuasja kaebajad taotlesid oma viisataotluse esitamisel, et nende suhtes kohaldataks viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a, et vaidlusalused otsused tehti viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b *in fine* ette nähtud keeldumispõhjuse põhjal ja et see keelduv otsus tehti pärast tuvastamist, et selle eeskirja artikli 25 alusel humanitaarviisade andmise tingimused, nimelt, et tegu on erakorralise menetlusega ja kavandatav riigis viibimine on ajutine, ei olnud täidetud.

87. Seega on väljaspool kahtlust, et põhikohtuasjas esitati Belgia ametiasutustele taotlus ja nad toimisid viisaeeskirja sätete alusel ja neid kohaldasid.

88. Järelikult kujutavad vaidlusalused otsused endast selle eeskirja ja seega liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Neid otsuseid vastu võttes olid nimetatud ametiasutused kohustatud järgima hartaga tagatud õigusi.

89. Tuleks veel rõhutada, et hartaga tunnustatud põhiõigused, mida kõik liidu õiguse raames tegutsevad liikmesriikide asutused on kohustatud järgima, on niisuguse asutuse võetud aktide adressaatidele tagatud *sõltumata mis tahes territoriaalsuse kriteeriumidest*.

24 — Vt viisaeeskirjaga taotletud ühtlustamise ulatuse kohta kohtuotsused, 10.4.2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, punkt 42), ja 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punktid 49 ja 50).

25 — Viisaeeskirja põhjenduse 29 kohaselt selle eeskirjaga „täidetakse põhiõigusi ja peetakse kinni põhimõtetest, mida tunnustatakse eelkõige [EIÖK-s] ja [...] hartas“.

26 — Konsolideeritud redaktsioon põhineb komisjoni 19. märtsi 2010. aasta otsusel, millega kehtestatakse viisataotluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamat [K(2010) 1620 lõplik] ja komisjoni 4. augusti 2011. aasta rakendusotsus [K(2011) 5501 lõplik] ja 29. aprilli 2014. aasta rakendusotsus C(2014) 2727. See käsiraamat sisaldab juhiseid (suunised, parimad tavad ja soovitusel) konsulaartöötajatele ja viisataotluste läbivaatamise ja nende kohta otsuste tegemise eest vastutavate muude ametiasutuste töötajatele, nagu ka antud viisade muutmise eest vastutavatele ametiasutustele.

90. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 49-70 ja 76-88 näitasin, *kuulub* põhikohtuasja kaebajate olukord liidu õiguse kohaldamisalasse ja nende suhtes vastu võetud aktid kujutavad endast selle õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Põhikohtuasja kaebajate olukord kuulub seega harta kohaldamisalasse ja seda sõltumata asjaolust, et nad ei asu liikmesriigi territooriumil, ja asjaolust, et neil puuduvad sidemed selle territooriumiga.

91. Euroopa Kohus on oma kohtupraktikas selles suhtes väga selgel seisukohal: „[l]iidu õiguse kohaldamine tähendab seda, et hartaga tagatud põhiõigused kehtivad“ ja „ei saa olla olukorda, mis jääb liidu õiguse kohaldamisalasse, ilma et nimetatud põhiõigused kehtiksid“²⁷. Seega on liidu tegevuse – toimugu see siis tema institutsioonide kaudu või tema liikmesriikide vahendusel – ja harta kohaldamise vahel parallelism. Euroopa Kohtu sellekohase küsimuse peale kohtuistungil ühines komisjon selle järeldusega²⁸.

92. Kui tuleks asuda seisukohale, et siis, kui institutsioon või liikmesriik liidu õigust kohaldades tegutseb territooriumiväliselt, ei ole harta kohaldatav, tähendaks see kinnitada, et olukordades, millele kehtib liidu õigus, liidu põhiõigused ei kehti – mis kalduks nimetatud parallelismist kõrvale. On selge, et niisugusel tõlgendusel oleksid tagajärjed, mis ei piirduks ainult viisapoliitika valdkonnaga.

93. Peale selle ja et piirduda ainult selle valdkonnaga: kui harta kohaldamine sõltuks *territoriaalsest seotusest liiduga* (või pigem ühega selle liikmesriikidest), siis lisaks *liidu õigusega seotuse* kriteeriumile kaotataks tõenäoliselt kogu viisaeeskirjaga ette nähtud ühise viisasüsteemi kohaldamisel kohustus järgida hartaga ette nähtud õigusi, millega eirataks mitte ainult harta kohaldamise põhimõtet, vaid ka liidu seadusandja selget tahet, nagu seda on väljendatud viisaeeskirja põhjenduses 29 ajal, millal harta ei olnud veel siduv.

94. Samadel põhjustel ei sõltu harta kohaldamine põhikohtuasja kaebajate olukorrale ka Belgia riigi mingis vormis võimu ja/või kontrolli teostamisest nende suhtes, vastupidi sellele, mis on EIÕK puhul ette nähtud selle artiklis 1, mille kohaselt konventsiooniosalised tagavad „igaühele, kes on nende jurisdiktsiooni all“, konventsiooni I osas määratletud õigused ja vabadused²⁹.

95. Belgia valitsuse argumentide järgi – millega mõned liikmesriigid kohtuistungil ühinesid – on EIÕK artikliga 1 analoogne säte kohaldatav ka harta süsteemis, vähemalt nende õiguste osas, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele. Belgia valitsus tuletab meelde, et harta artikli 52 lõikest 3 koostoimes selle artikli selgitustega³⁰ tuleneb, et kui harta õigused vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on neil sama tähendus ja ulatus, mis on ette nähtud selle konventsiooniga, sealhulgas samad lubatud piirangud. See valitsus on seisukohal, et EIÕK artiklis 1 sätestatud põhimõte kuulub nende piirangute hulka ja piiritleb nimelt harta artikli 4 – mis vastab EIÕK artiklile 3 – kohaldamisala. Sellest tuleneb tema sõnul, et kuna kaebajad ei asu Belgia riigi jurisdiktsiooni all, ei ole see säte nende olukorrale kohaldatav.

96. Belgia valitsuse pakutud tõlgenduse vastu räägib mitu argumenti.

27 — Vt kohtuotsused, 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 21), ja 30.4.2014, Pflieger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 34).

28 — On ütlema tagi selge, et kui seda parallelismi järgida, siis ei saa olla küsimust hartaga liidule uute pädevuste loomisest või olemasolevate pädevuste muutmisest harta artikli 51 lõike 2 tähenduses.

29 — Vt EIÕK artikli 1 tõlgendamise kohta eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 12.12.2001, Bankovic jt vs. Belgia jt (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, punktid 61 ja 67), Euroopa Inimõiguste Kohus, 29.3.2010, Medvedyev jt vs. Prantsusmaa ja Hispaania (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, punktid 63 ja 64), Euroopa Inimõiguste Kohus, 7.7.2011, Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2012 (16.11.2016 parandatud redaktsioon), Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punkt 72).

30 — Selgitused põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17). Vastavalt ELL artikli 6 lõike 1 kolmandale lõigule ja harta artikli 52 lõikele 7 tuleb neid selgitusi harta tõlgendamisel arvesse võtta. Vt ka kohtuotsus, 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

97. Esiteks sisaldab EIÕK artikkel 1 „jurisdiktsiooni klauslit“, mis toimib EIÕK osalisriikide vastutuse selle konventsiooni sätete võimalike rikkumiste eest aktiveerimise kriteeriumina. Hartas aga niisugust klauslit ei ole. Nagu ma juba eespool rõhutasin, on ainus kriteerium, millest sõltub harta kohaldatavus liikmesriikide tegevuse suhtes, sätestatud harta artikli 51 lõikes 1. Peale selle, kuigi nimetatud klauslist sõltub EIÕK kohaldamine, ei puuduta see seevastu harta artikli 52 lõikes 3 osutatud „tähendust“ ja „ulatust“, milles tuleb selle sätteid mõista.

98. Teiseks tuleb selgitustes harta artikli 52 lõike 3 kohta nimetatud hartaga ette nähtud õiguste „piiranguid“ mõista nii, et liidu õigusega ei saa kehtestada harta õigustele, mis vastavad EIÕK õigustele, piiranguid, mis ei ole konventsiooni süsteemis lubatud³¹. Teisisõnu on selle sättega kehtestatud reegel, et EIÕK õigus on ülimuslik, kuna sellega tagatakse põhiõiguste kaitse kõrgemal tasemel.

99. Kolmandaks on harta artikli 52 lõikes 3 *in fine* täpsustatud, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, „ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist“. Sellest tuleneb, et EIÕK-ga tagatud kaitse on vaid miinimumtase, millest allapoole liit ei või laskuda, kuid liit võib anda hartaga tagatud õigustele, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, suurema ulatuse³². Belgia valitsuse argumentidega aga sisuliselt väidetakse, et liit *on kohustatud* kohaldama nendele õigustele samu piiranguid, mis on lubatud EIÕK süsteemis selle konventsiooniga tagatud õiguste puhul. Niisuguse teesiga jäetaks ilmselgelt harta artikli 52 lõike 3 viimane lause täiesti ilma kasuliku mõjuta.

100. Neljandaks ei saa selle artikli sõnastusest, mis on esitatud üldterminites, välja lugeda mingit piirangut harta artiklis 4 osutatud isikute territoriaalse või õigusliku olukorra suhtes.

101. Lõpuks, Belgia valitsuse pakutud tõlgendus tuleneb sellest, et omavahel on segi aetud harta *kohaldatavuse* küsimus kui viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti b alusel liikmesriigi võetud aktide õiguspärasuse parameeter ja nende *kohustuste sisu* ja *ulatuse küsimus*, mis sellele liikmesriigile harta sätetest tulenevad, kui ta menetleb viisataotlust seda sätet arvestades³³.

102. Sellega jõuan ma siinkohal esimese eelotsuse küsimuse teise tahu juurde, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul täpsustada, kas viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktis a kasutatud väljendiga „rahvusvahelised kohustused“ peetakse silmas kohustusi, mida liikmesriigid on kohustatud täitma EIÕK ja Genfi konventsiooni artikli 33 seisukohast.

103. Ma leian, et põhikohtuasja lahendamiseks ei ole Euroopa Kohtul tarvis selles küsimuses seisukohta võtta. Nimelt on olenemata sellest, millises tähenduses ja ulatuses nimetatud väljendit mõista, vaieldamatu, et EIÕK ja Genfi konventsioon on nii liidu õiguse tõlgendamise parameeter riiki sisenemise, riigis elamise ja varjupaiga küsimustes kui ka liikmesriikide tegevuse selle õiguse kohaldamisel õiguspärasuse parameeter.

31 — Selgitustes harta artikli 52 lõike 3 kohta on täpsustatud, et „seadusandja, sätestades nendele õigustele piirangud, peab järgima neidsamu norme, mis on kehtestatud [EIÕK-s] sätestatud üksikasjalikus õiguste piiramise korras“.

32 — Selle kohta on harta artikli 52 lõike 3 selgitustes täpsustatud, et EIÕK-s ette nähtud, lubatud õiguste piiramist „kohaldatakse [...] käesolevas lõikes nimetatud õiguste suhtes, ilma et sellega kahjustataks liidu õiguse ja Euroopa Liidu Kohtu sõltumatust“.

33 — Seda küsimust analüüsin ma teise eelotsuse küsimuse analüüsimise raames.

104. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski nii EIÕK kui ka Genfi konventsiooni kohaldatavuses põhikohtuasja kaebajate olukorrale, kuna viimased ei vasta territoriaalsuse kriteeriumile, millest tema arvates nende kahe õigusakti kohaldatavus sõltub³⁴. Kirjalikes seisukohtades väidavad nii Belgia valitsus kui ka komisjon, et need õigusaktid ei ole kohaldatavad.

105. Selle esimese eelotsuse küsimuse esimese tahu analüüsimisel esitatud kaalutluste põhjal järeldan, et Euroopa Kohtul ei ole tarvis ka selle küsimuse üle otsustada.

106. Nendest kaalutlustest nähtub nimelt, et Belgia ametiasutused olid vaidlusaluste otsuste vastuvõtmisel kohustatud järgima harta sätteid, eelkõige selle artikleid 4 ja 18, mida nimetas eelotsusetaotluse esitanud kohus.

107. Kuna harta artiklid 4 ja 18 tagavad EIÕK artikliga 3 ja Genfi konventsiooni artikliga 33 antud kaitsega vähemalt võrdväärse kaitse, ei ole vaja kontrollida, kas need õigusaktid on põhikohtuasja kaebajate olukorrale kohaldatavad.

108. Kõiki esitatud kaalutlusi arvestades teen ettepaneku vastata Conseil du contentieux des étrangers' (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) esimesele eelotsuse küsimusele, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et selle sätte tekstis kasutatud väljendi „rahvusvahelised kohustused“ all ei peeta silmas hartat, kuid kui liikmesriigid vaatavad läbi selle sätte põhjal esitatud viisataotlust, mille põhjenduseks tuginetakse humanitaarkaaluksustele, on nad kohustatud hartat järgima, nagu ka siis, kui nad võtavad vastu otsuse niisuguse taotluse kohta.

Teine eelotsuse küsimus

109. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes küll tunnustab, et liikmesriigil, kellelt taotletakse viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a kohaselt humanitaarviisat, on iga juhtumi asjaolude hindamisel kaalutlusruum, kahtleb teises küsimuses, kas olukorras, kus on ilmne harta artikli 4 ja/või artikli 18 rikkumise oht, ei ole see liikmesriik kohustatud nimetatud viisat väljastama. Tal on samuti küsimus, kas selle küsimuse vastust mõjutab see, kas isikul, kes taotleb viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a kohaldamist, on taotluse saanud liikmesriigiga sidemeid (näiteks peresidemed, vastuvõtuperekonnad, käendajad ja sponsorid jne).

110. Põhjustel, mille ma esitan alljärgnevalt, leian ma, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, sõltumata sellest, kas isikul on või ei ole taotluse saanud liikmesriigiga sidemeid.

111. Vastavalt viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktile a antakse piiratud territoriaalse kehtivusega viisa erandkorras siis, kui liikmesriik peab humanitaarkaaluksustel vajalikuks teha erand põhimõttest, et peavad olema täidetud Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud sisenemise tingimused³⁵.

34 — Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) märgib, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast tuleneb, et mõiste „jurisdiktsioon“ EIÕK artikli 1 tähenduses on peamiselt territoriaalne ning selle konventsiooni kohaldamisala piirduv, v.a erandlikel asjaoludel, *ratione loci* osalisriikide territooriumiga (vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 12.12.2001, Bankovic jt vs. Belgia jt (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, punktid 61 ja 67), Euroopa Inimõiguste Kohus, 29.3.2010, Medvedyev jt vs. Prantsusmaa ja Hispaania (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, punktid 63 ja 64), Euroopa Inimõiguste Kohus, 7.7.2011, Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2012 (16.11.2016 parandatud redaktsioon), Hirsi Jamaa vs. Itaalia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punkt 72)). Territoriaalsuse tingimus kehtib eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ka Genfi konventsiooni artikli 33 suhtes.

35 — Üsna loogiliselt ei ole viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a alapunktis i viidatud Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 1 punktile b, mis nõuab, et kolmandate riikide kodanikel peab olema kehtiv viisa.

112. Nagu ma juba märkisin, väidab Belgia valitsus, et selle sättega on *a priori* lubatud erandit teha sisuliselt ainult viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktides i, ii, iii ja vi ära toodud viisa andmisest keeldumise põhjustel, mitte aga selle eeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b loetletud põhjustel. Ta järeldeb sellest, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktiga a ei ole lubatud anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisat kodanikele, kes ei kavatse tema territooriumilt lahkuda enne taotletud viisa kehtivusaja lõppu.

113. See vastuväide tuleb minu arvates tagasi lükata.

114. Nagu möönab Belgia valitsus, tuleneb viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 sõnastusest, et seda sätet kohaldatakse „ilma et see piiraks“ selle eeskirja artikli 25 lõike 1 kohaldamist. Järelikult ei takista viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b märgitud viisa andmisest keeldumise põhjus iseenesest sellel liikmesriigil kohaldada viisaeeskirja artikli 25 lõiget 1.

115. See on loogiline. Viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktis b käsitletakse viisa andmisest keeldumist juhul, „kui on põhjendatult alust kahelda taotleja esitatud täiendavate dokumentide ehtsuses või nende sisu õigsuses, taotleja avalduste usaldusväärsuses või tema kavatsuses lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletava viisa kehtivusaja lõppu“. Ei ole aga sugugi vaja märkida sõnaselgelt, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktiga a on lubatud teha erand viisa andmisest keeldumisest, mis põhineb sellel, et on „põhjendatult alust kahelda taotleja esitatud täiendavate dokumentide ehtsuses“, kui selle artikliga on liikmesriigil juba sõnaselgelt lubatud anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa juhul, kus taotlejal isegi ei ole kehtivat reisidokumenti, millega selle omanikul oleks lubatud piiri ületada (Schengeni piirreeeskirjade artikli 6 lõike 1 punkti a tingimus). Samamoodi, kui liikmesriik on õigustatud kohaldama viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a, isegi kui asjaomane kolmanda riigi kodanik ei põhjenda üldse kavandatava riigis viibimise eesmärki ja tingimusi (vt Schengeni piirreeeskirjade artikli 6 lõike 1 punkti c tingimus ja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis ii osutatud viisa andmisest keeldumise põhjus), või isegi kui kodanikku loetakse ohuks avalikule korrale või riigi julgeolekule (vt Schengeni piirreeeskirjade artikli 6 lõike 1 punkti e tingimus ja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis vi osutatud viisa andmisest keeldumise põhjus), ei näe ma mingit põhjust, mille pärast oleks olnud vaja selles artiklis märkida, et see erand hõlmab ka juhtusid, kus on „põhjendatult alust kahelda“ taotleja avalduste usaldusväärsuses või tema kavatsuse lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne taotletud viisa kehtivusaja lõppu. Kokkuvõttes kehtib siin kõnekäänd „kes suudab teha rohkem, suudab ka teha vähem“.

116. Ikka sama loogikat järgides on oluline samuti märkida, et viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 alusel võib liikmesriik kohaldada selle eeskirja artikli 25 lõiget 1, olenemata nimetatud eeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunktis iv esitatud keeldumispõhjusest, s.t olenemata sellest, et asjaomane isik on juba viibinud liikmesriikide territooriumil 90 päeva 180-päevase ajavahemiku kohta. Kui liikmesriikidel on lubatud kohaldada viisaeeskirja artikli 25 lõiget 1 juhul, kui isik on juba viibinud riigis kauem kui 90 päeva 180-päevase ajavahemiku kohta, siis peavad nad seda enam olema volitatud andma piiratud territoriaalse kehtivusega viisa kolmanda riigi kodanikule, kelle puhul on põhjendatult alust kahelda tema kavatsuses lahkuda territooriumilt enne viisa kehtivusaja lõppu.

117. Nagu ma juba rõhutasin, ei muuda see antava viisa liiki, mis jääb vastavalt viisaeeskirjale endiselt lühiajaliseks viisaks³⁶. See viisa ei anna automaatset riiki sisenemise õigust, nagu on märgitud viisaeeskirja artiklis 30.

36 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 49-51.

118. Lisaks tunnistab komisjon ise oma viisataoluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamatus,³⁷ et viisaeeskirja artikli 25 lõige 1 on õiguslik alus, millega on liikmesriikidel lubatud anda sama 180-päevase ajavahemiku jooksul pärast ühtse viisa andmist 90-päevane piiratud territoriaalse kehtivusega viisa ja seega muuta viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 ette nähtud keeldumispõhjuste ranget kohaldamist leebemaks.

119. Järelikult on viisaeeskirja artikli 25 lõikega 1 liikmesriikidel lubatud selles sättes kindlaksmääratud täpsetel tingimustel, sealhulgas humanitaarkaaluksel, kalduda kõrvale kõigist selle eeskirja artikli 32 lõike 1 punktides a ja b loetletud keeldumispõhjustest. Liidu seadusandja kavatsus, nagu see kajastub nendes sätetes, on selge. Viisaeeskirja artiklis 32 kasutatud väljend „ilma et see piiraks artikli 25 lõike 1 kohaldamist“ võib tähendada ainult üht, täpsemalt nimelt seda, et sellega on lubatud kohaldada selle eeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a ja seega anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa, *olenemata* nimetatud eeskirja artikli 32 lõike 1 punktis a ja b loetletud keeldumispõhjustest.

120. Nüüd, kui seda on täpsustatud, tuleks arutada, kas viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et sellega on ette nähtud lihtsalt liikmesriikide õigus viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punktides a ja b loetletud keeldumispõhjused kohaldamata jätta või kas, teatud asjaoludel, võib niisugune meede olla neile sellega koguni kohustuslikuks tehtud ja nad järelikult peavad andma piiratud territoriaalse kehtivusega viisa humanitaarkaaluksel.

121. Põhjustel, mille ma esitan alljärgnevalt, olen ma arvamisel, et liidu õigusega on vastuolus viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tõlgendus, mille kohaselt on liikmesriikidele antud ainult õigus niisuguseid viisaid väljastada. Minu seisukoht põhineb nii viisaeeskirja sätete sõnastusel ja ülesehitusel kui ka vajadusel, et liikmesriigid peavad oma kaaluksõiguse kasutamisel, kui nad nimetatud sätteid kohaldavad, järgima hartaga tagatud õigusi.

122. Viisaeeskirja artikli 23 lõikest 4 nähtub, et see sätestab ammendavalt, mis liiki aktid tuleb vastu võtta, kui liikmesriikidele esitatakse viisataotlus. Need on põhikohtuasjas kas otsus anda vastavalt selle eeskirja artiklile 25 piiratud territoriaalse kehtivusega viisa või vastavalt nimetatud eeskirja artiklile 32 selle viisa andmisest keelduda.

123. Nii nagu viisa andmisest keeldumise otsused tuleb vastu võtta viisaeeskirja artikliga 32³⁸ loodud raamistikus, nii tuleb ka otsused anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa vastu võtta selle eeskirja artikli 25 lõikega 1 loodud raamistikus.

124. Sellest tuleneb ka viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 ja artikli 32 lõike 1 suhestatust, mille ma eespool välja tõin, silmas pidades, et liikmesriik, kellelt kolmanda riigi kodanik taotleb piiratud territoriaalse kehtivusega viisat humanitaarkaaluksel, ei vabane kohustusest kontrollida esitatud põhjendusi, mille tõttu võib olla vajalik jätta viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumispõhjused kohaldamata.

125. Seda tõlgendust kinnitab viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 sõnastus, milles on täpsustatud, et piiratud territoriaalse kehtivusega viisa „antakse“, kui selle sätte tingimused on täidetud. Sel juhul sunnib veri „olema“ kasutamine kindla kõneviisi olevikus, mille leiame viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 teistest keeleversioonidest³⁹, liikmesriiki taotletud piiratud territoriaalse kehtivusega viisat andma.

126. Selles arutluskäigu järgus on minu arvates seega ilmne, et viisaeeskiri kohustab liikmesriiki kolmanda riigi kodaniku väidetavaid humanitaarkaaluksel vähemalt kontrollima, et viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 osutatud keeldumispõhjused kohaldamata jätta ja võimaldada kohaldada talle selle eeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a.

37 — Osundatud joonealuses märkuses 26, punkt 9.1.2, lk 80.

38 — Vt kohtuotsus, 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 37).

39 — Vt eelkõige selle artikli saksakeelne („wird [...] erteilt“), hispaaniakeelne („[s]e expedirá“), itaaliakeelne („sono rilasciati“), portugali keelne („é emitido“), soomekeelne („myönnetään“), rootsikeelne („ska [...] utfärdas“) ja ingliskeelne („shall be issued“) versioon.

127. Kui liikmesriik selle kontrolli tulemusel leiab, et need kaalutlused on põhjendatud, siis *nõuab* viisaeeskiri, et ta annaks sellele kodanikule piiratud territoriaalse kehtivusega viisa.

128. Mõistagi ei saa eitada, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a sõnastust arvestades säilib taotluse saanud liikmesriigil kaalutlusruum nende humanitaarkaalutluste suhtes, mille tõttu on vaja viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumispõhjused kohaldamata jätta ja seega piiratud territoriaalse kehtivusega viisa anda.

129. Nagu mul aga on juba olnud võimalus öelda⁴⁰, kuulub see kaalutlusruum viisaeeskirja sätete kohaldamisalasse, mistõttu on see paratamatult piiratud liidu õigusega.

130. Ühelt poolt ei saa minu arvates väljendi „humanitaarkaalutlused“ määratlust ja ulatust ennast jätta täielikult liikmesriikide endi otsustada. Kuigi see mõiste ei ole viisaeeskirjas määratletud, on see liidu õiguse mõiste, sest eeskirja artikli 25 lõikes 1 ei ole viidatud liikmesriikide siseriiklikule õigusele. Pealegi ei tähenda asjaolu, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 alusel antud viisa on põhimõtteliselt kehtiv ainult selle andnud liikmesriigi territooriumil,⁴¹ et humanitaarkaalutlused peavad kehtima ainult selle liikmesriigi jaoks. Tuleb tunnistada, et väljend „humanitaarkaalutlused“ on väga lai ega saa minu arvates piirduda asjaomase kolmanda riigi kodaniku või tema lähedase isiku seda liiki arstiabi või tervishoiuabi juhtudega, mis on esitatud vaidlusalustes otsustes põhikohtuasjas ja mida nimetas Belgia valitsus kohtuistungil Euroopa Kohtus. Viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 sõnastus ei toeta niisugust tõlgendust ja oleks äärmiselt väiklane taandada humanitaarkaalutlusi kehvale tervislikule seisundile või haigusele. Ilma et ma kavatses niisuguseid kaalutlusi määratleda käesoleva ettepaneku raames, leian ma praeguses etapis, et ei ole igatahes kahtlusevarjugi, et Belgia ametiasutustele põhikohtuasja kaebajate esitatud põhjendused vajaduse kohta põgeneda Süüriat, eriti Aleppo linnas laastava relvakonflikti ja pimedate vägivalla eest ja pääseda väidetava piinamise ja tagakiusamise eest, nimelt kaebajate usuvähemusse kuuluvuse tõttu, kuulub humanitaarkaalutluste kohaldamisalasse, ka viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tähenduses. Kui see ei peaks nii olema, oleks see väljend ilma igasuguse mõtteta. Pealegi, kui tuleks nõustuda Belgia valitsuse „minimalistliku“ teesiga, viiks see välja paradoksaalse tagajärjeni, et mida karjuvamad on humanitaarkaalutlused, seda vähem kuuluvad need viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse.

131. Teiselt poolt, nagu ma eespool täpsustasin, kui liikmesriigil tuleb vastu võtta otsus keelduda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmisest põhjusel, et huvitatud isiku esitatud humanitaarkaalutluste tõttu ei ole vajalik viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumispõhjuseid kohaldamata jätta, kohaldab see liikmesriik kahtlemata liidu õigust. Taotluse saanud liikmesriik peab seega oma kaalutlusruumi kasutama hartaga tagatud õigusi järgides.

132. Teisisõnu peab taotluse saanud liikmesriik oma kaalutlusruumi piiresse jäämiseks jõudma järeldusele, et viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a kohaldamisest keeldudes, vaatamata humanitaarkaalutlustele, millele tugineb asjaomane kolmanda riigi kodanik, rikub ta hartas sätestatud õigusi. Kui liikmesriik jõuab vastupidisele järeldusele, peab ta viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumispõhjused kohaldamata jätma ja andma vastavalt selle eeskirja artikli 25 lõike 1 punktile a piiratud territoriaalse kehtivusega viisa.

133. Hartaga tagatud õiguste järgimise nõue ei tekita põhimõtteliselt erilisi probleeme, kui liikmesriik otsustab selle olukorraga seotud humanitaarkaalutlustel, mille üle tal tuleb otsus teha, algatada viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktis a ette nähtud menetluse.

134. See võib olla teisiti juhul, kui keeldutakse viisat andmast ja järelikult kohaldatakse ühte või mitut viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumispõhjust.

40 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 82 ja 83.

41 — Tuletan meelde, et vastavalt viisaeeskirja artikli 25 lõikele 2 võib selle viisa erandkorras tunnistada kehtivaks ka ühe või mitme teise liikmesriigi territooriumi jaoks.

135. Sel juhul tuleb kindlaks määrata, kas juhul, kui liikmesriik ei võta või keeldub arvesse võtmast teatud olukorrale omaseid humanitaarkaaluatlusi või keeldub andmast piiratud territoriaalse kehtivusega viisat, eirab ta hartast tulenevaid kohustusi.

136. Tuleb rõhutada asjaolu, et see nõue ei võta liikmesriigilt kogu kaaluatlusruumi. Seepärast on minu arvates välistatud, et kui keeldutakse rahuldumast taotlust minna liikmesriigi territooriumil surnud lähedase matustele, kui valus see huvitatud isiku jaoks ka ei oleks, võiks sellega kaasneda hartaga tagatud õiguse rikkumine.

137. Teisiti on see minu arvates siis, kui juhtumi asjaolusid ja humanitaarkaaluatlusi arvestades seatakse viisa andmisest keeldumisega seatakse tegelikku rikkumisohtu taotleja hartas sätestatud õigused, eelkõige niisugused absoluutsed õigused nagu õigus inimväärikusele (harta artikkel 1), elule (harta artikkel 2), isikupuutumatussele (harta artikkel 3) ja piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise keeld (harta artikkel 4)⁴² ja, lisaks, kui neid õigusi võidakse rikkuda eriti haavatavate isikute puhul nagu väikelapsed, kelle parimad huvid tuleb vastavalt harta artikli 24 lõikele 2 kõikides avalik-õiguslike asutuste toimingutes esikohale seada. Tuletan selles suhtes lisaks meelde, et Euroopa Kohus juba tunnistas 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses N.S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 94-98) varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kohta, et liikmesriigile liidu teisese õiguse aktiga ette nähtud lihtsalt õigusest võib saada samale liikmesriigile tõeline kohustus selleks, et tagada harta artikli 4 järgimine.

138. Kui piirduda seega ainult harta artikli 4 analüüsimisega, mida on konkreetselt silmas peetud eelotsusetaotluse esitanud kohtu teises küsimuses, on oluline meelde tuletada, nagu ma eespool tegin, et selles artiklis sätestatud õigus vastab EIÕK artikliga 3, mille sõnastus on identne, tagatud õigusele⁴³. Nendes kahes õigusnormis on sätestatud üks liidu ja selle liikmesriikide põhiväärtustest, mistõttu need õigusnormid keelavad kõigil juhtudel piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise⁴⁴. Sellest tuleneb, et harta artiklis 4 ette nähtud keeld kehtib isegi kõige raskematel asjaoludel nagu võitlus terrorismi ja organiseeritud kuritegevusega⁴⁵, või liikmesriikide territooriumile suunduvate rändajate ja rahvusvahelist kaitset otsivate inimeste voogude üha kasvava surve all, ka majanduskriisist mõjutatud oludes⁴⁶.

139. Analoogselt Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga EIÕK artikli 3 kohta on harta artikliga 4 pandud liikmesriikidele liidu õiguse kohaldamisel mitte ainult negatiivne kohustus isikute suhtes, see tähendab, et sellega on neil keelatud kasutada piinamist ja ebainimlikku või alandavat kohtlemist või karistamist, aga ka *positiivne kohustus*, see tähendab, et nad on sellega kohustatud võtma asjakohased meetmed, et takistada, et neid isikuid võidaks piinata ja kohelda ebainimlikult või alandavalt, eriti kui tegu on haavatavate isikutega, ka siis, kui halvasti kohtlejad on eraisikud⁴⁷. Liikmesriiki võib seega vastutavaks pidada nimelt siis, kui tema oma ametiasutused ei ole võtnud mõistlikke meetmeid, et takistada niisuguse piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemise riski realiseerumist, millest nad

42 — Euroopa Kohus on meelde tuletanud, et harta artiklis 4 sätestatud õigus, mis on tihedalt seotud õigusega inimväärikuse austamisele, on absoluutne õigus. Vt selle kohta kohtuotsused, 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 85), ja 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 56).

43 — Vt selle kohta selgitused põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17) ja kohtuotsus, 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 86).

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

45 — Vt kohtuotsus, 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 87), ja analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, El-Masri vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 195 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 — Vt analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2012 (16.11.2016 parandatud redaktsioon), Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punkt 122).

47 — Vt eelkõige analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 28.3.2000, Mahmut Kaya vs. Türgi (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, punkt 115), Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, El-Masri vs. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 198), 25.4.2013, Savridin Dzburayev vs. Venemaa (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, punkt 179), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2016, Nasr ja Ghali vs. Itaalia (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punkt 283).

olid või oleksid pidanud olema teadlikud⁴⁸. Euroopa Kohus juba otsustas oma 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses *N. S. jt* (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 94, 106 ja 113), ja 5. aprilli 2016. aasta kohtuotsuses *Aranyosi ja Căldăraru* (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punktid 90 ja 94), et harta artikkel 4 paneb samamoodi nagu EIÕK artikkel 3 liikmesriikidele teatud asjaoludel positiivse kohustuse.

140. Küsimuse, kas riik rikkus oma positiivset kohustust võtta mõistlikud meetmed, et vältida isiku seadmist tegelikku harta artikliga 4 keelatud kohtlemise ohtu, analüüsimisel tuleb minu arvates kontrollida analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga EIÕK artikli 3 kohta, millised on selle tegematajätmise või asjaomase isiku suhtes tegutsemisest keeldumise ootuspärased tagajärjed⁴⁹. Sellega seoses ja põhikohtuasjas taotletud akte arvestades on oluline arvesse võtta üldist olukorda asjaomase isiku päritoluriigis ja/või riigis, kuhu sellel isikul tuleb jääda, ning huvitatud isiku juhtumi konkreetseid asjaolusid⁵⁰. Kuigi nende olukordade ja nende asjaolude analüüsimine harta artikli 4 seisukohast on vältimatu selleks, et kindlaks määrata, kas konkreetsel juhul ei ole liikmesriik jätnud täitmata talle selles artiklis ette nähtud keeluga pandud positiivset kohustust, ei ole seevastu tegu asjaomaste kolmandate riikide või nendes riikides tegutsevate rühmade või muude üksuste vastutuse tuvastamisega või tõendamisega rahvusvahelise üldise õiguse seisukohast või muudel alustel⁵¹.

141. Kontrollides, kas on risk, et isikut ohustab harta artikliga 4 keelatud kohtlemine selle tagajärjel, et liikmesriik jättis võtmata või keeldus võtmast mõistlikke meetmeid niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas, leian, et Euroopa Kohus peab tuginema eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud asjaoludele ja lähtuma esmajärjekorras faktilistest asjaoludest, mis olid või oleksid pidanud olema liikmesriigile teada siis, kui ta otsustas kohaldada viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 ette nähtud keeldumispõhjuseid, kusjuures hilisemad andmed võivad liikmesriigi hinnangut huvitatud isiku kartuste põhjendatusele vajaduse korral kinnitada või ümber lükata⁵².

142. Kuna ELTL artikkel 267 põhineb pädevuste jagunemisel eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja Euroopa Kohtu vahel, on esimese ülesanne kontrollida ka asjaolusid, mis olid või oleksid pidanud Belgia riigile vaidlusaluste otsuste tegemise ajal teada olema. Selleks ja et kontrollida üldist olukorda päritoluriigis või riigis, kuhu huvitatud isikul tuleks jääda, ja teda ohustavat tegelikku riski, peab minu arvates see kohus omistama tähtsust niisugustest usaldusväärsetest ja objektiivsetest allikatest pärit teabele, nagu liidu institutsioonid, ÜRO organid ja agentuurid või valitsusasutused, nagu ka tõsiseltvõetavuse poolest tuntud valitsusvälised organisatsioonid (VVO), eelkõige teavet, mis on

48 — Vt eelkõige analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 28.3.2000, *Mahmut Kaya vs. Türgi* (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, punkt 115), Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, *El-Masri vs. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik* (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 198), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2016, *Nasr ja Ghali vs. Itaalia* (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punkt 283).

49 — Vt selle kohta eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, *El-Masri vs. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik* (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 213). Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2016, *Nasr ja Ghali vs. Itaalia* (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punkt 289).

50 — Vt selle kohta eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, *El-Masri vs. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik* (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 213), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2016, *Nasr ja Ghali vs. Itaalia* (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punkt 289).

51 — Vt selle kohta analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, *El-Masri vs. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik* (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 212 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 — Vt selle kohta analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 13.12.2012, *El-Masri vs. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik* (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punkt 214).

esitatud sõltumatute rahvusvaheliste inimõigustekaitse ühenduste, nagu Amnesty International või Human Rights Watch⁵³ hiljutistes aruannetes. Asjakohased kriteeriumid nende aruannete usaldusväärsuse hindamiseks on nende autorite autoriteet ja reputatsioon, nende aluseks olevate uurimiste tõsiseltvõetavus, nende järelduste loogilisus ja nende kinnitamine teiste allikate poolt⁵⁴.

143. Minu arvates tuleb siiski arvesse võtta paljusid raskusi, millesse takerduvad valitsused ja VVOd andmete kogumisel ohtlikes ja ebastabiilsetes olukordades. Alati ei ole võimalik viia läbi uurimisi päris konflikti läheduses. Sellisel juhul võib olla vajalik tugineda andmetele, mis on pärit allikatest, millel on vahetud teadmised olukorrast⁵⁵, nagu pressioorganisatsioonide korrespondendid.

144. Võtmata eelotsusetaotluse esitanud kohtult tema ülesannet kontrollida neid andmeid üksikasjalikumalt eespool nimetatud usaldusväärsete ja objektiivsete allikate seisukohast, näib mulle oluline – arvestades, et teatud faktilised asjaolud on üldteada ja kergesti järelekontrollitavad arvukatest allikatest olukorra kohta Süürias, Süüria elanikkonna ja selle riigi naaberriikide olukorra kohta, ja et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik ja kiire vastus ning anda Euroopa Kohtule suunavaid viiteid kohtuotsuse kohta, mis tuleb teha – tuua välja peamised asjaolud, mis olid või oleksid pidanud olema Belgia riigile vaidlusaluste otsuste vastuvõtmise ajal teada⁵⁶.

145. Kõigepealt tuleneb eelotsusetaotlusest endast, et Belgia riik ei vaidlustanud kuidagi põhikohtuasja kaebajate kirjeldust Süüriat laastavast tugevast pimedast vägivallast, väärkohtlemistest ja selles riigis ja eelkõige Aleppos, nende päritolulinnas toimepandavast rasketest inimõiguste rikkumisest. Belgia pädevad asutused ei saanud kindlasti mitte teada, et Süürias valitsev üldine olukord on apokalüptiline või „katastroofiline“ – vaidlusalustes otsustes kasutatud väljendi kohaselt –, seda enam et, nagu märkisid ka põhikohtuasja kaebajad eelotsusetaotluse esitanud kohtus, oli viimane juba enne vaidlusaluste otsuste vastuvõtmist rõhutanud, et on „kõigile teada“, et julgeolekuolukord Süürias on väga keeruline, arvestades kõiki selles kohtus esitatud ärevust tekitavaid asjaolusid⁵⁷.

146. Seda, et Süüria tsiviilelanikkonda tabanud humanitaartragöödia ja apokalüptiline olukord on kõigile teada – kui seda on vaja veel tõendada – kinnitavad paljud ametlikud andmed ja dokumendid. Nii märkis komisjon ise ühes 2016. aasta septembris ehk umbes kuu aega enne vaidlusaluste otsuste vastuvõtmist avaldatud dokumendis⁵⁸, et Süüria konflikt on „vallandanud maailma suurima humanitaarkriisi alates [teisest] maailmasõjast“, ja märkis, et humanitaarolukord Süürias üha halveneb, arvestades võitluste teravnemist, vägivalda süvenemist, üleüldist rahvusvahelise õiguse normide eiramist ja rasket inimõiguste rikkumist. Komisjon avaldas samuti kahetsust Süüria elanikkonna ääri haavatavuse pärast, kuna tsiviilelanikud on niisuguste „üldlevinuks“ muutunud tegude nagu „vägistamised ja muu seksuaalvägivald, sunniviisiliste kadumiste, sunniviisiliselt mujale viimine,

53 — Vt selle kohta analoogia alusel eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 28.2.2008, Saadi vs. Itaalia (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, punktid 131 ja 143), Euroopa Inimõiguste Kohus, 17.7.2008, M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punktid 227 ja 255), Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2012 (16.11.2016 parandatud redaktsioon), Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punktid 116 ja 118), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.8.2016, J.K. jt vs. Rootsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punkt 90). Vt selle kohta teistsuguses kontekstis ka kohtuotsus, 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

54 — Vt analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 3.7.2014, Gruusia vs. Venemaa (I) (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, punkt 138), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.8.2016, J.K. jt vs. Rootsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punktid 88 ja 90).

55 — Vt analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.8.2016, J.K. jt vs. Rootsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punkt 89).

56 — 21. jaanuari 2011. aasta kohtuotsuses M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 366) järeldas Euroopa Inimõiguste Kohus, et Belgia Kuningriik oli rikkunud EIÕK artiklis 3 ette nähtud positiivset kohustust, olles eelnevalt tuvastanud, et selles kohtuasjas kõne all oleva meetme võtmise ajal olid „faktilised asjaolud üldteada ja kergesti kontrollitavad suurest hulgast allikatest“.

57 — Vt Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus), kohtuotsus nr 175973, 7.10.2016, X/III vs. Belgia riik, lk 8. Vt ka Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus), kohtuotsus nr 176363, 14.10.2016, X/I vs. Belgia riik, lk 8.

58 — Vt Euroopa Komisjon, Humanitaarabi ja kodanikukaitse, Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi teabeleht, Süüria kriis, september 2016, kättesaadav veebisaidil: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

lapssõdurite värbamine, kohtuvälised hukkamised ja [neid] meelega sihtivad pommitamised“, esimesed ohvrid. Lisaks märkis komisjon Aleppo kohta, et pommitamiste ja kokkupõrgete intensiivsus oli nõudnud loendamatu tsiviilohvreid ja jätnud üle kahe miljoni inimese ilma vee ja elektrita, ümberpiiramise ja pidevate õhurünnatute hirmus.

147. Mõni nädal hiljem ütles ÜRO Julgeolekunõukogu, et „äärmiselt mures asjaolu pärast, et kohutav humanitaarolukord Aleppo linnas üha halveneb“⁵⁹, nõrkinud „eskaleeruva vägivalda pärast, mis on saavutanud omandanud lubamatu ulatuse, ja kümnete tuhandete laste surma pärast [...]“ ning „sügavalt endast väljas Süürias valitseva hirmuäratava humanitaarolukorra pideva halvenemise pärast ja selle pärast, kui suur hulk inimesi vajab kiireloomulist humanitaarabi, sealhulgas arstiabi“⁶⁰. ÜRO Julgeolekunõukogu nõudis tungivalt, et tuleb „lõpetada rünnakud tsiviilelanikkonna ja meditsiinerajatiste pihta, eelkõige rünnakud koolide ja raviasutuste pihta, [...] pimesi pommitamised kuulipildujaga, autopommirünnakud, enesetapurünnakud [...], tsiviilisikute näljutamine võitlusmeetodina, sealhulgas asustatud alade ümberpiiramine, ja üldine piinamine, halb kohtlemine, meevaldsed hukkamised, [...] sunniviisilised kadumised, seksuaalvägivald [...] ja raske isikuvastane vägivald ja väärkohtlemine laste suhtes“⁶¹.

148. Järgmiseks, kui Belgia riik pidi vastu võtma vaidlusalused otsused, olid Belgia ametiasutused mitte ainult teadlikud Süüria tsiviilelanike äärmiselt haavatavast olukorrast, mida on eespool kirjeldatud, vaid nad ei võinud mõistlikult mitte teada, nagu nähtub põhikohtuasja toimikust, põhikohtuasja kaebajate konkreetseid asjaolusid. On nimelt teada, et põhikohtuasja kaebajad a) elasid kõik viiekesi, kellest kolm on väikelapsed ja vendadest vanim on vaid 10-aastane, sissepiiratud Aleppo linnas⁶²; b) et nad on õigeusklikud kristlased, nende lapsed on ristitud õigeusu kristliku tava järgi ja et seetõttu kuuluvad nad isikuterühma, kelle puhul esineb tõsine ja tõendatud alus arvata, et see on ja oli võetud Süüria eri relvastatud rühmade poolt sihikule, kui mitte nende poolt tagakiusatav,⁶³ ja c) et nad esitasid oma viisataotluse põhjenduseks dokumendid, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtus ei vaidlustatud ja millega konkreetset tõendati, et perekond oli Aleppos tegutsevate relvastatud rühmade poolt toime pandud eri vägivaldaaktide ohver, nimelt et üks relvastatud rühmitus oli pereisa röövitud, mille vältel teda peksti ja piinati, enne kui ta lõpuks lunaraha vastu vabaks lasti.

149. Neid asjaolusid arvestades on vaieldamatu, et põhikohtuasja kaebajaid ähvardas Süürias vähemasti reaalne äärmiselt raskekujulise ebainimliku kohtlemise oht, mis kuulub selgelt harta artiklis 4 ette nähtud keelu kohaldamisalasse.

150. Lisaks, kui Belgia riik võttis vaidlusalused otsused vastu, siis ta teadis või oleks pidanud teadma, et nende otsuste ootuspärased tagajärjed ei jätnud põhikohtuasja kaebajatele muud valikut, kui seada ennast eespool nimetatud ohtude, kannatuste ja ebainimliku kohtlemise ohtu, mis võivad neid koguni surma saata või sattuda muu samaväärse kohtlemise ohtu, üritades pääseda ebaseaduslikult mõne liikmesriigi territooriumile, et esitada seal oma rahvusvahelise kaitse taotlus. Nimelt on täielikult dokumenteeritud, et Süüria kodanikke, sealhulgas neid, kes otsivad rahvusvahelist kaitset, kellel

59 — ÜRO Julgeolekunõukogu 19.12.2016 resolutsioon 2328 (2016).

60 — ÜRO Julgeolekunõukogu 21.12.2016 resolutsioon 2332 (2016).

61 — ÜRO Julgeolekunõukogu 21.12.2016 resolutsioon 2332 (2016).

62 — Amnesty Internationali Prantsuse osakonna poolt 20. oktoobril 2016 avaldatud teabe kohaselt kannatas Aleppo 2016. aasta 19. septembri ja 16. oktoobri vahel vähemalt 600 õhurünnakut, mille käigus tapeti sadu tsiviilelanikke, haavati tuhandeid ja purustati või kahjustati kümneid elulisi infrastruktuure. Vt selle kohta Amnesty International: <https://www.amnesty.fr/conflicts-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre>.

63 — Vt eri allikatest, Rand, S., „Syria: Church on Its Knees“, Open Doors Advocacy Report, May 2012, kättesaadav veebisaidil https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, 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*, nr 1, 2014, lk 38, ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku (HCR) 2016. aasta aprilli avaldused: <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>. United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) tuletab oma 2016. aasta aastaaruande peatükis Süüria kohta meelde, et ta järeldas 2015. aasta detsembris, et relvastatud rühmitus Daesch/Islamiriik pani toime genotsiidi paljude usuvähemuste, sealhulgas Süüria kristlaste suhtes: vt http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf.

õnnestub viimases hädas maksta⁶⁴ jultunud inimkaubitsejate kaudu eluga riskides sõidu eest üle mere liitu – kui nad ei sure uppumissurma või muude põhjustel – pekstakse, nendega vägivallatsetakse ja/või nad jäetakse saatuse hooleks paatidesse⁶⁵ sihitult triivima, kuni parimal juhul rannavalve või merel otsingu- ja päästelaevadel tegutsevad VVOd nad peale võtavad⁶⁶.

151. Minu arvates ei ole mingit kahtlust, et niisugune kohtlemine on harta artikliga 4 keelatud.

152. Seega oli tõsiselt alust arvata, et Belgia riigi keeldumine piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmisest sunniks põhikohtuasja kaebajaid, kui nad ei jää Süüriasse, otseselt seadma ennast viimases hädas eluga riskides kehaliste ja vaimsete kannatuste ohtu, et kasutada oma õigust rahvusvahelisele kaitsele, mida nad taotlesid⁶⁷. Et liikmesriik võiks niisugustel asjaoludel mitte võtta meetmeid, mis on tema võimuses, et vältida rahvusvahelist kaitset otsivate kolmanda riigi kodanike seadmist niisuguste riskide ohtu, on minu arvates samuti harta artikli 4 rikkumine.

153. Põhikohtuasja asjaoludel näib mulle, et seda hinnangut ei saa kuidagi kummutada argumendiga, et põhikohtuasja kaebajad oleksid võinud varju leida Süüriaga piirnevast riigist Liibanonist, kus asub Belgia Kuningriigi konsulaat, kus nad taotlesid viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 kohaldamist.

154. Tõsi on, et alates konflikti algusest Süürias on ÜRO pagulaste ülemvolinik registreerinud pagulastena Liibanonis rohkem kui miljon süürlast⁶⁸. 2015. aasta mais aga teatas Liibanoni valitsus ÜRO pagulaste ülemvolinikule, et uute Süüria pagulaste registreerimine tuleb peatada⁶⁹. See peatamine oli sel ajal, kui Belgia riik pidi vastu võtma vaidlusalused otsused, veel kehtiv, nagu põhikohtuasja kaebajad eelotsusetaotluse esitanud kohtus meelde tuletasid. Liibanoni Vabariik ei ole Genfi konventsiooni osalisriik⁷⁰ ja uusi registreerimata pagulasi, kellel ei olnud võimalust selles riigis varjupaigataotleja staatust saada, ähvardas oht, et nad peetakse kinni ja neid hoitakse vahi all ebaseadusliku riigis viibimise eest⁷¹, nagu muide väitsid põhikohtuasja kaebajad nii eelotsusetaotluse esitanud kohtus kui ka Euroopa Kohtus. Selle rühma inimeste olukord, kuhu oleksid seega kuulunud põhikohtuasja kaebajad, kui nad oleksid läinud Liibanoni selle riigi seadust rikkudes, on seega halvem kui registreeritud pagulastel, kes elavad väga sageli lihtsates varjualustes, nagu garaažid või lihtsad

64 – Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (OIM) 2016. aasta uuringu kohaselt oli ligikaudu 6000 Süüria ja Iraagi kodaniku puhul, kes olid jõudnud Euroopasse, hind sõidu eest Euroopasse vahemikus 1000-5000 USA dollarit inimese kohta: vt http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf.

65 – Sageli lihtsad kummipaadid.

66 – VVO Piirideta Arstid (Médecins Sans Frontières, MSF) andmetel sai 2016. aastal Vahemerel ületada piirides surma ligikaudu 5000 naist, last ja meest; need andmed on vaid ligikaudsed, kuna paljusid surnukehi ei ole kunagi kätte saadud. MSF mehitas 2015. ja 2016. aastal kolm laeva merel otsingute ja päästetööde tegemiseks ja enamik päästetutest olid pärit Süüriast: vt <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>. Pagulaste ülemvoliniku andmetel saabus 2016. aasta jaanuarist novembrini meritsi Kreekasse ja Itaaliasse üle 350 000 inimese, kellest enamik on Süüria kodanikud. Vahemerel hukkunute ja kadunuks jäänute hinnanguline arvud on ligikaudu samad mis MSFi andmetel. Vt dokumendid, mis on kättesaadavad internetisaidil: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. Parlament märkis oma 12. aprilli 2016. aasta resolutsioonis olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitus, et „kuritegelikud võrgustikud ja inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetajad kasutavad ära nende inimeste meeleheidet, kes tagakiusamise või sõja eest põgenedes soovivad jõuda ELi“, „turvalisi ja seaduslikke rändeteid, mille kaudu pagulased saavad ELi jõuda, on vähe, ning paljud riskivad jätkuvalt ja võtavad ette ohtliku tee“: vt <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

67 – ÜRO võõrtöötajate inimõiguste eriraportöör rõhutas oma 8. mai 2015. aasta aruandes (Doc. A/HRC/29/36, lõike34), et ELi seadusliku sisenemisvõimaluse keelamine iseenesest on nende „algpõhjuste“ „võtmeteguriks“, mille pärast humanitaarkriisi olukorra eest põgenevad inimesed rahvusvahelise kaitse otsingul pöörduvad inimkaubitsejate poole: vt www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

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

69 – Vt ÜRO pagulaste ülemvolinik, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, lk 13. Need meetmed on sõnaselgelt mõeldud Liibanoni saabuvate pagulastevoogude vähendamiseks: vt 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 – Igaks juhuks tuletan meelde, et isegi kui oletada, et kolmas riik on Genfi konventsiooni ratifitseerinud, ei tähendaks see, et kehtiv ümberlukkamatu selle konventsiooni järgimise, nagu ka rahvusvahelist kaitset otsivate isikute ja varjupaigataotlejate põhiõiguste austamise eeldus: vt kohtuotsus, 21.12.2011, N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 102-104).

71 – Vt eelkõige Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon>. Vt ka Janmyr, M., „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon“, *Refugee Survey Quarterly*, nr 4, 2016, lk 58-78.

telgid, riigis, kus ei ole ühtegi ametlikku pagulaslaagrit⁷², ja kellel on toitu ja vett, arstiabi, nagu ka haridust saada väga raske, kui mitte küsitav⁷³. Peale selle on rahvusvaheline ajakirjandus ja paljud VVOd andnud teatanud 2016. aastal korduvatest vägivallaaktidest Süüria pagulaste suhtes tulenevalt eelkõige kasvavatest pingetest kohaliku elanikkonnaga, eriti riigi kõige vaesemates piirkondades⁷⁴. Mõned inimõiguste vaatlejad rõhutasid isegi 2016. aasta jooksul, et olukord kõigis Süüriaga piirnevates vastuvõtvates riikides on muutunud nii väljakannatamatuks, et paljud süürlased pöördusid eluga riskides tagasi Süüriasse, kaasa arvatud piirkondadesse, kus raevutses jätkuvalt sõda⁷⁵. Lõpuks konkreetselt kristlaste – nagu põhikohtuasja kaebajad – olukorra kohta kinnitasid valitsusvaheliste organisatsioonide ja VVOde esindajad häbimärgistamise, ähvardamise ja raske vägivalla kartusi selle usuvähemuse suhtes nii Liibanonis kui ka teistes sellega piirnevates riikides, nagu Jordaania, sealhulgas isegi pagulaslaagrites⁷⁶.

155. Arvestades neid asjaolusid, mis olid või oleksid pidanud olema Belgia riigile vaidlusaluste otsuste vastuvõtmise ajal teada, ei saanud see liikmesriik seega tugineda hüpoteetilisele argumendile, et tal ei olnud mingit kohustust anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisat põhjusel, et põhikohtuasja kaebajad oleksid võinud kasutada oma õigust taotleda ja saada rahvusvahelist kaitset Liibanonilt. Minu arvates ilmneb selgelt, et Süüriast pärast 2015. aasta maikuud põgenenud süürlased ei saanud konkreetselt ja tegelikult kasutada seda õigust selles riigis. Seepärast, isegi kui oletada, et Belgia riik oleks vabanduseks toonud, et põhikohtuasja kaebajatel oli võimalus asuda Liibanoni, leian ma, et selles riigis valitseva olukorra kohta kättesaadava teabe põhjal, ei oleks Belgia riik võinud järeldada, et ta on harta artiklist 4 tulenevast positiivsest kohustusest vabastatud⁷⁷.

156. Vaidlusaluste otsuste vastuvõtmise ajal oleks Belgia riik seega pidanud jõudma järeldusele, et kui ta keeldub tunnustamast vajadust anda piiratud territoriaalse kehtivusega viisa humanitaarkaaluks, millele tuginesid põhikohtuasja kaebajad, ja kohaldab viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 loetletud keeldumis põhjuseid, siis esines eriti tõsine ja tõendatud alus arvata, et ta seab põhikohtuasja kaebajad harta artikliga 4 keelatud kohtlemise tegeliku riski ohtu.

157. Et asi oleks nimelt täiesti selge, siis mis alternatiive põhikohtuasja kaebajatel oli? Jääda Süüriasse? Mõeldamatu. Usaldada ennast eluga riskides jultunud inimkaubitsejate kätte, et püüda randuda Itaalias või jõuda Kreekasse? Talumatu. Alla vanduda ja hakata ebaseaduslikeks põgenikeks Liibanonis, ilma rahvusvahelise kaitse väljavaateta, riskides koguni Süüriasse tagasisaatmisega? Vastuvõetamatu.

158. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohta ümbersõnastatult öeldes on harta eesmärk kaitsta mitte teoreetilisi või näilisi, vaid konkreetseid ja tegelikke õigusi⁷⁸.

72 — Vt Euroopa Komisjon, Humanitaarabi ja kodanikukaitse, Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi teabeleht, Süüria kriis, september 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

73 — Vastavalt ÜRO pagulaste ülemvoliniku uuringule *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, lk 3 ja 35, on 42% perekondadest peavari, mis ei vasta humanitaarsetele miinimumstandarditele, samas kui ligi pooled 6-14-aastased lapsed ei käi koolis ja haigestuvad paljudesse haigustesse ja nakkustesse. Ainult 15% Süüria lastest Liibanonis saavad piisavas koguses toitu, mis vastab Maailma Terviseorganisatsiooni standarditele.

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

75 — Vt Amnesty International, „Cinq ans de crise, cinq millions de réfugiés syriens“ (Viis aastat kriisi, viis miljonit Süüria pagulast), 30. märts 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*, nr 1, 2014, lk 38, ja Johnston, G., „Syrian Christian refugees persecuted“, 3. aprill 2016, <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>.

77 — Vt selle kohta Euroopa Inimõiguste Kohus, 23.2.2012 (16.11.2016 parandatud redaktsioon), *Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia* (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punktid 146-158), milles tuvastati Itaalia riigi vastutus EIÖK artikli 3 alusel selle eest, et ta ei kindlustanud, et isikutel, kes saadeti välja vahepealsesse kolmandasse riiki, kes ei olnud Genfi konventsiooni ratifitseerinud, oleksid piisavad tagatised, mis väldivad riski, et nad saadetakse meelevaldselt tagasi nende päritoluriiki, arvestades eelkõige, et vahepealses kolmandas riigis puudus varjupaigamenetlus ja ei olnud võimalik nõuda selle riigi ametiasutustelt ÜRO pagulaste ülemvoliniku antud pagulasseisundi tunnustamist.

78 — Vt hiljutistest meeldetuletustest eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 1.6.2010 (3.6.2010 parandatud redaktsioon), *Gäfgen vs. Saksamaa* (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, punkt 123), ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 26.4.2016, *Murray vs. Madalmaad* (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, punkt 104).

159. Põhikohtuasja toimikus esitatud andmeid arvestades ei saa aga eitada, et põhikohtuasja kaebajad oleksid saanud rahvusvahelise kaitse, mida nad taotleavad, kui nad oleksid suutnud ületada illegaalse, nii ohtliku kui kurnava reisi takistused ja jõudnud kõigele vaatamata Belgiasse⁷⁹. Taotletud viisa andmisest keeldumise otsene tagajärg on seega sundida põhikohtuasja kaebajaid selleks, et nad saaksid kasutada oma õigust rahvusvahelisele kaitsele, iseenda ja oma kolme väikelapse elu ohtu seadma.

160. Arvestades viisaeeskirja ja liikmesriikide võetud kohustusi, on see tagajärg lubamatu. See on vähemasti vastuolus harta artikliga 4 tagatud õigusega⁸⁰.

161. Selle õiguse absoluutsust arvestades on ilmne, et asjaolu, et põhikohtuasja kaebajatel puuduvad Belgiaga peresidemed või muud laadi sidemed, ei mõjuta vastust, mis tuleb anda teisele eelotsuse küsimusele.

162. Välistamata, et Belgia ametiasutuste keelduv vastus põhikohtuasja kaebajatele rikub ka harta artiklis 18 sätestatud õigust, leian ma, et kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades ei ole selle küsimuse üle vaja otsustada.

163. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele nii: viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasja asjaolusid arvestades peab liikmesriik, kellel kolmanda riigi kodanik palub anda talle humanitaarkaaluks piiratud territoriaalse kehtivusega viisa, niisuguse viisa andma, kui esineb tõsine ja tõendatud alus arvata, et selle dokumendi andmisest keeldumise otseseks tagajärjeks on seada see kodanik harta artikliga 4 keelatud kohtlemise ohtu, võttes talt seadusliku võimaluse kasutada oma õigust taotleda selles liikmesriigis rahvusvahelist kaitset.

164. On ütlematagi selge, et see ettepanek on igakülgsest läbimõeldud.

165. Kõigepealt on see vastus minu silmis ainsana „inimeste puutumatu ja võõrandamatute õiguste universaalsete põhiväärtuste“⁸¹ vääriine, millele on Euroopa üles ehitatud ja mida liit ja selle liikmesriigid kaitsevad ja edendavad nii oma territooriumil kui ka oma suhetes kolmandate riikidega⁸². Kohtupraktikas on Euroopa Kohus ulatuslikult aidanud neid väärtusi tugevdada, asudes sageli isikute, eriti neist kõige haavatavamate, sealhulgas rahvusvahelist kaitset vajavate kolmandate riikide kodanike põhiõiguste kaitsja rolli⁸³. Nendel väärtustel peab olema mõte, need tuleb liidu õiguse kohaldamisel konkreetseks muuta ja nendest juhendada, see õigus loob tingimused nende austamiseks, nagu see on käesoleval juhul viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a puhul. Minu arvates on see liidu ja selle liikmesriikide usaldusväarsuse küsimus.

166. Käesoleva kohtuasja käsitlemiseks Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat üle lugedes jahmatas mind üks asi: selle kohtu tuvastatud asjaolud olukordade kohta, mis on alati õudsed ja traagilised, milles on tuvastatud EIÖK osalisriigi vastutus selle eest, et see riik on jätnud täitmata oma EIÖK artiklist 3 tulenevad positiivsed kohustused, on süstemaatiliselt tagantjärele tehtud tuvastused,

79 — Põhikohtuasja kaebajad väitsid Belgias asuva Pagulaste ja kodakondsuseta isikute peakomissariaadi (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides) andmete põhjal eelotsusetaotluse esitanud kohtus, ilma et Belgia riik oleks neile vastu vaieldud, et 2015. aastal andis 98% Pagulaste ja kodakondsuseta isikute peakomissariaadi tehtud otsustest Süüria kodanike kohta tulemuseks rahvusvahelise kaitse andmise. Näib, et valdav enamik neist olid saanud ebaseaduslikele kanalitele pidi.

80 — Vt selle kohta analoogia alusel kohtunik Pinto de Albuquerque kokkulangev arvamus Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuotsuses, 23.2.2012 (16.11.2016 parandatud redaktsioon), Hirsi Jamaa jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punkt 73).

81 — EL lepingu preambul.

82 — Tuletan meelde, et ELL artikli 3 lõigetes 1 ja 5 on ette nähtud, et „[l]iidu eesmärk on edendada rahu, oma väärtusi“, ja et „[s]uhetes maailmaga“ liit „kaitseb ja edendab [...] oma väärtusi“, aidates [tagada] „inimõiguste, eriti lapse õiguste kaitset“ (kohtujuristi kursiiv). ELL artikli 4 kohaselt kasutavad liikmesriigid kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine, ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

83 — Vt eelkõige kohtuotsus, 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94) täiendava kaitse andmise kohta isikule, kes on pärit riigist, mida laastab pimedat vägivalda tekitav sisemine relvakonflikt, kohtuotsused, 5.9.2012, Y ja Z (C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518), ja 7.11.2013, X jt (C-199/12-C-201/12, EU:C:2013:720) pagulasseisundi andmise kohta niisuguse kolmanda riigi kodanikele, mille puhul on tõendatud, et päritoluriiki tagasipöördumine seab kodanikud nende usutunnistuse ja homoseksuaalsuse tõttu tegeliku tagakiusamise ohtu.

enamjaolt siis, kui kõnealused kohtlemised on saanud ohvritele saatuslikuks. See on tõenäoliselt seotud vähemasti osaliselt Euroopa Inimõiguste Kohtu menetluse laadiga ja vajadusega, et enne selle kohtu poole pöördumist tuleb ammendada siseriiklikud õiguskaitsevahendid. Tõsiasi on ikkagi, et nendes kohtuasjades ei ole kunagi võetud ennetusmeetmeid ja kahjuks on pöördumatu toime pandud.

167. Käesolevas kohtuasjas otse vastupidi, ja see on ilmselgelt ka üks põhjuseid, miks Euroopa Kohus otsustas algatada eelotsuse kiirmenetluse, ei ole kõik lootus põhikohtuasja kaebajate jaoks tänaseks veel kadunud. Ettepanek, mille ma Euroopa Kohtule just tegin, näitab muide, et liidu õiguses on olemas inimlik võimalus, mis käsib liikmesriikidel rahvusvahelist kaitset otsivate isikute absoluutsete õiguste ilmselgeid rikkumisi ära hoida, enne kui on liiga hilja.

168. Euroopa Kohtul on seega võimalus mitte ainult meelde tuletada – ma väga loodan – inimlike väärtuseid ja inimõigusi, mida liit ja selle liikmesriigid on kohustunud austama, aga ka ja eelkõige anda põhikohtuasja kaebajatele lootus, et neid säästetakse kannatustest ja muust ebainimlikust kohtlemisest.

169. See suund ei tähenda – et võtta üle Belgia riigi argument vaidlusalustes otsustes –, et liikmesriigid oleksid sunnitud oma territooriumile lubama „kõik isikud, kes on katastroofilises olukorras“, mis tähendaks lubada riiki siseneda „kõik arenguriikide, sõdivate või looduskatastroofidest räsitud riikide elanikud“.

170. Tegu on, vastupidi, ja ma rõhutan, *austamisega* selle sõna kõige ülevamas tähenduses, vaieldamatutel humanitaarkaaluatlustel viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktist a ja harta artiklist 4 tulenevate kohustuste austamisega ja seda selleks, et võimaldada põhikohtuasja kaebajatel, sealhulgas – tuletan meelde – kolmel väikelapsel kasutada oma õigust rahvusvahelisele kaitsele, muidu satuksid nad otseselt harta artikliga 4 keelatud kohtlemise ohtu, millest kõnealune liikmesriik oli või oleks pidanud olema teadlik, kui ta võttis vastu otsused taotletud viisat mitte anda.

171. Asjaomaste isikute ring võib mõistagi osutada laiemaks, kui see praegu liikmesriikide praktikas on. See argument ei ole aga asjassepuutuv kohustuse seisukohast järgida kõikidel asjaoludel absoluutseid põhiõigusi, sealhulgas harta artiklis 4 osutatud õigust. Menetluse erandlikkus ei ole põhimõtete seisukohast vastuolus isegi suure isikutetulvaga. Selle näiteks on nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel⁸⁴. Selle õigusaktiga kehtestatud mehhanism on nimelt samuti „erandlik“ menetlus selleks, et tagada relvastatud konflikti piirkonnast põgenevatele või inimõiguste süstemaatilise või üldise rikkumise ohvriks langenud isikutele viivitamatu ajutine kaitse liikmesriikide territooriumil⁸⁵.

172. Lisaks tuleb kujutlust, mida nimetasid paljud Euroopa Kohtus kohtuistungil osalenud valitsused, viisaeeskirja alusel esitatavate humanitaarviisataotluste kontrollimatu tulva all ägavatest liikmesriikide konsulaaresindustest minu arvates mõneti korrigeerida. Lisaks sellele, et see argument ei ole ilmselgelt juriidiline, ei või praktilisi takistusi niisuguste taotluste esitamiseks kindlasti alahinnata, isegi kui ma neid ei garanteeri. Põhikohtuasja kaebajate olukord on samuti selle eredaks näiteks. Need kaebajad pidid nimelt saama vastuvõtuaja Belgia Kuningriigi konsulaadis Liibanonis – tingimus *sine qua non*, et saada eelnevalt luba viibida 48 tundi Liibanoni territooriumil pärast 2015. aasta maikuud⁸⁶, sõita mitusada kilomeetrit riigis, kus käib sõda, ja keset kaost, et jõuda Beirutisse ja minna nimetatud konsulaati isiklikult kohale, et täita viimase nõuet⁸⁷ ja lõpuks pöörduda tagasi Süüriasse, kuni Belgia

84 — EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162.

85 — Asjaolu, et direktiiviga 2001/55 ette nähtud menetlust Süüria kodanike kasuks ei algatatud – nii üllatav kui see ka näiks – ei ole esitatud õigusliku argumendi puhul otsustav.

86 — Vt nende tingimuste kohta eelkõige <https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>.

87 — Kohtutoimikust nähtub nimelt, et algne taotlus, mille tegi põhikohtuasja kaebajate nimel Belgia Kuningriigi konsulaadis Liibanonis nende advokaat, loeti vastuvõetamatuks, sest põhikohtuasja kaebajad ei olnud nimetatud konsulaati isiklikult kohale läinud.

ametiasutused teevad otsuse! Pealegi on üsna tõenäoline, et põhikohtuasja kaebajad pöördusid Belgia Kuningriigi konsulaati Beirutis pärast seda, kui nad olid teada saanud meedias laialt kajastatud operatsioonist, mille käigus 2015. aasta suvel mitusada ristiusklikku ja Aleppost pärit Süüria kodanikke olid saanud Belgia ametiasutustelt⁸⁸ piiratud territoriaalse kehtivusega viisa; pärast seda operatsiooni ei täheldanud Belgia valitsus massilist seda liiki taotluste tulva, mis paneks tema diplomaatilised esindused Süüriaga piirnevates riikides ägama.

173. Lisaks on minu ettepanek käesoleva ettepaneku punktis 163 ka täiesti kooskõlas inimkaubanduse ja inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu võitlemise, ebaseadusliku sisserände ja organiseeritud kuritegevuse võrgustike ennetamise eesmärkidega⁸⁹. Seadusliku võimaluse andmine saada teatud asjaoludel, liikmesriikide ametiasutuste kontrolli all rahvusvahelist kaitset – nagu ma tõlgendasin viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a – võimaldab vähemalt osaliselt vältida, et niisugust kaitset otsivad isikud, sealhulgas eelkõige naised ja lapsed, haarataks kuritegelikesse inimkaubanduse ja rändajate üle piiri toimetamise võrgustikesse, et neid ära kasutada⁹⁰. Vastupidi, nagu ma juba välja tõin, keeldumine andmast põhikohtuasja asjaoludel piiratud territoriaalse kehtivusega viisat tähendab lõppkokkuvõttes kaudselt sundida põhikohtuasja kaebajaid selleks, et nad saaksid nõuda õigust rahvusvahelisele kaitsele liikmesriigi territooriumil, usaldama oma elud nende kätte, kelle vastu liit ja liikmesriigid näevad praegu, eriti Vahemerel, suurt vaeva operatiivsete- ja finantsvahenditega, et kuritegevust paljastada ja likvideerida!

174. Lõpuks kindlustab viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a tõlgendus, mille eest ma siin seisan, igati proportsionaalselt, et järgitakse „liikmesriikide solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise põhimõtet“, millest tuleb vastavalt ELT artiklile 80 kogu liidu piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitikas juhinduda⁹¹. Selles suhtes – ja et piirduda ainult selle ühe punktiga – on Belgia valitsuse vastuväide, et tunnistamine, et liikmesriik on teatud asjaoludel kohustatud andma viisa viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punkti a alusel, tähendaks lubada isikul valida liikmesriiki, kellel ta soovib oma kaitsetaotluse lasta läbi vaadata, minu arvates ausalt öeldes asjakohatu. Äärmuslikel tingimustel, nagu need, mida peavad taluma põhikohtuasja kaebajad, on neil valikuvõimalust niisama vähe, kui on Vahemereäärsetel liikmesriikidel muutuda ilma rannikuta riigiks. Igatahes ei saa Belgia valitsuse argument üles kaaluda harta artikliga 4 tagatud absoluutset õigust ja sellega liikmesriikidele pandud positiivset kohustust.

175. Enne ettepaneku tegemist lubage mul taas tähelepanu juhtida sellele, kui nõrdinud ja sügavalt liigutatud oli terve maailm ja eriti meie siin Euroopas, kui nägime kaks aastat tagasi randa uhtunud väikese Alani elutut keha, pärast seda, kui tema perekond oli püüdnud inimkaubitsejate ja Süüria põgenikest ülekoormatud juhusliku paadiga jõuda Türgi kaudu Kreeka Kosi saarele. Tema pere neljast liikmest pääses laevahukust ainult isa. Nõrdimust tunda on kiiduväärne ja normaalne. Käesolevas kohtuasjas aga on Euroopa Kohtul võimalus minna kaugemale, nagu ma palun tal teha, sätestades rahvusvahelise kaitse saamiseks seadusliku võimaluse, mis tuleneb viisaeeskirja artikli 25 lõike 1 punktist a. Ärgu mind valesti mõistetagu: seda ei tehta emotsiooni ajel, vaid sellepärast, et liidu õigus seda nõuab.

88 — Vt selle operatsiooni kohta eelkõige <http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep> et <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>.

89 — Need eesmärgid on esitatud vastavalt ELTL artiklites 79 ja 83.

90 — Komisjon rõhutab oma 10. veebruari 2016. aasta teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles antakse ülevaade Euroopa rände tegevuskava prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast [COM (2016) 85 final] (lk 2), et „[m]e ei saa enam tegeleda ainult isikute ebaseadusliku rändevoo tagajärgedega, vaid peame liikuma edasi, et olla tegelikkuses valmis neid vooge haldama ja looma õiguspäraseid vahendeid, mille alusel kaitset vajavad isikud saaksid liitu siseneda. Samas peame suutma teha kiiresti ja tõhusalt kindlaks ja saata tagasi isikud, kellel ei ole õigust Euroopa Liidus viibida“. Samaoodi rõhutab parlament oma 12. aprilli 2016. aasta resolutsioonis (punkt R) olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitlus just, et ELi saabuvatele varjupaigataotlejatele ja pagulastele uute „turvaliste ja seaduslike rändeteede“ loomine võimaldaks ELil ja liikmesriikidel „nõrgestada ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ärimudelit“. Vt selle kohta <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

91 — Vt kohtuotsus, 21.12.2011, N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 93).

Ettepanek

176. Kõiki esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil du contentieux des étrangers' (Belgia) küsimustele järgmiselt:

- „1. Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, artikli 25 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et selle sätte tekstis kasutatud väljendi „rahvusvahelised kohustused“ all ei peeta silmas Euroopa Liidu põhiõiguste hartat. Kui liikmesriigid vaatavad läbi määruse nr 810/2009 artikli 25 lõike 1 punkti a põhjal esitatud viisataotlust, mille põhjenduseks tuginetakse humanitaarkaalutlustele, ja kui nad võtavad vastu otsuse niisuguse taotluse kohta, on nad kohustatud järgima põhiõiguste harta sätteid.
2. Määruse nr 810/2009 artikli 25 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik, kellel kolmanda riigi kodanik palub anda talle humanitaarkaalutlustel piiratud territoriaalse kehtivusega viisa, peab niisuguse viisa andma, kui konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades esineb tõsine ja tõendatud alus arvata, et selle dokumendi andmisest keeldumise otseseks tagajärjeks on seada see kodanik põhiõiguste harta artikliga 4 keelatud kohtlemise ohtu, võttes talt seadusliku võimaluse kasutada oma õigust taotleda selles liikmesriigis rahvusvahelist kaitset. Asjaolu, et kodanikul puuduvad peresidemed või muud laadi sidemed liikmesriigiga, kellele taotlus esitati, seda vastust ei mõjuta“.