



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 7. veljače 2017.¹

Predmet C-638/16 PPU

X,
X
protiv
État belge

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil du contentieux des étrangers (Belgija))

„Prethodni postupak – Nadležnost Suda – Članak 25. stavak 1. točka (a) Uredbe (EZ) br. 810/2009 o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama – Viza s ograničenom prostornom valjanošću – Provedba prava Unije – Izdavanje takve vize iz humanitarnih razloga ili međunarodnih obveza – Pojam „međunarodnih obveza” – Ženevska konvencija o statusu izbjeglica – Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Obveza država članica da izdaju humanitarnu vizu u slučaju utvrđenog rizika od povrede članka 4. i/ili članka 18. Povelje o temeljnim pravima“

Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u pogledu stranaca, Belgija) odnosi se na tumačenje članka 25. stavka 1. točke (a) Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (u daljnjem tekstu: Zakonik o vizama)² kao i članka 4. i 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2. Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između, s jedne strane, dvoje sirijskih državljana i njihovo troje male djece koji borave u Alepu (Sirija) i, s druge strane, État belge (belgijska država) jer im je potonja država odbila izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću, u smislu članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama, koju su zatražili iz humanitarnih razloga.

3. Kao što ću dokazati u ovom mišljenju, unatoč prigovorima koje su iznijele vlade koje su sudjelovale na raspravi od 30. siječnja 2017. kao i prigovorima Europske komisije, u tom se predmetu, s jedne strane, Sudu nudi prilika da pojasni da država članica provodi pravo Unije kada odlučuje o zahtjevu za vizu s ograničenom prostornom valjanošću, zbog čega mora poštovati prava zajamčena Poveljom. S druge strane, ovaj predmet, prema mojoj analizi, mora navesti Sud da utvrdi da poštovanje tih prava, osobito prava iz članka 4. Povelje, podrazumijeva da države članice imaju pozitivnu obvezu zbog koje

1 – Izvorni jezik: francuski

2 – SL 2009, L 243, str. 1., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8.

moraju izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću kada postoje ozbiljni i utemeljeni razlozi za vjerovati da će izravna posljedica odbijanja izdavanja te isprave biti da će se osobe koje traže međunarodnu zaštitu biti izložene mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju koji su zabranjeni tim člankom.

4. Prema mojem mišljenju, u vrijeme kada se zatvaraju granice i podižu zidovi važno je da države članice ne bježe od svojih odgovornosti, poput onih koje proizlaze iz prava Unije ili, usudujem se reći, prava *njihove* i *naše* Unije.

5. U vrlo alarmantnom tonu, češka vlada na raspravi je upozorila Sud na „fatalne” posljedice koje bi za Uniju imala presuda kojom bi se države članice obvezale na izdavanje humanitarnih viza na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama.

6. Iako se Unija nalazi u teškim trenucima, ja taj strah ne dijelim. Naprotiv, kao u glavnom predmetu, odbijanje priznavanja zakonitog pristupa pravu na međunarodnu zaštitu na području država članica, koje nažalost često tjera državljane trećih zemalja koji traže takvu zaštitu da se, riskirajući vlastite živote, vrate u aktualni tok nezakonitih imigranata pred vratima Unije, što mi se čini posebno zabrinjavajućim osobito s obzirom na humanitarne vrijednosti i poštovanje ljudskih prava na kojima je izgrađena Europska unija. Treba li podsjetiti, kao što je utvrđeno člancima 2. i 3. UEU-a, na to da se Unija „temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva [...] i poštovanja ljudskih prava” i da je njezin „[c]ilj [...] promicanje [...] njezinih vrijednosti”, uključujući u njezinim odnosima s ostatkom svijeta?

7. U tom pogledu, tužno je utvrditi da, unatoč dugim i opetovanim intervencijama predstavnika četrnaest vlada koje su se očitovale na raspravi održanoj 30. siječnja 2017., nijedna od njih nije podsjetila na te vrijednosti kojima su obuhvaćeni tužitelji u glavnom postupku i koje su navele Sud da pokrene hitni postupak.

8. Kao što ću dokazati u nastavku ovog mišljenja, da bi se priznao zakonit pristup pravu na međunarodnu zaštitu, suprotno tvrdnjama određenog broja vlada na raspravi pred Sudom, nije potrebno pričekati hipotetsku izmjenu Zakonika o vizama, koja bi uslijedila nakon izmjena koje bi Europski parlament predstavio na prijedlog o kojem se trenutačno raspravlja³.

9. Naime, taj zakonit pristup već postoji, onaj iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama, kao što je uostalom potvrdio izvjestitelj Odbora Parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove⁴. Zbog razloga koji će biti izneseni u mojoj analizi u nastavku, predlažem Sudu da utvrdi da u određenim uvjetima postoji takav zakonit pristup koji se odražava u obvezi izdavanja humanitarnih viza, na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

10. Člankom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), naslovljenim „Obveza na poštovanje ljudskih prava” predviđeno je da će „visoke ugovorne stranke osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. ove Konvencije”.

3 — Vidjeti Izvješće Europskog parlamenta o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Zakoniku Unije o vizama [COM(2014)164], dokument A8-0145/2016, od 22. travnja 2016.

4 — U obrazloženju izmjena koje je predložio Parlament u pogledu „humanitarnih viza”, izvjestitelj navodi (str. 100.) da se odlučio za „primjenu opreznog i pravno sigurnog pristupa koji se sastoji od jačanja i razvoja odredbi koje već postoje u [postojećem] tekstu” Zakonika o vizama (moje isticanje).

11. Člankom 3. EKLJP-a, naslovljenim „Zabrana mučenja”, određeno je da se nitko ne smije podvrgavati mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.

12. Člankom 1. odjeljkom A stavkom 2. Konvencije o statusu izbjeglica potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Protokolom iz New Yorka od 31. siječnja 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija) osobito se određuje da je izbjeglica svaka osoba koja se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje čije ima državljanstvo te se ne može ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.

13. Člankom 33. stavkom 1. Ženevske konvencije, predviđa se da nijedna država ugovornica neće ni na koji način protjerati ili vratiti izbjeglicu na granicu državnog područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja.

Pravo Unije

Povelja

14. Člankom 1. Povelje navodi se da je ljudsko dostojanstvo nepovredivo i da se mora poštovati i štiti.

15. Člankom 2. stavkom 1. Povelje određuje se da svatko ima pravo na život.

16. Člankom 3. stavkom 1. Povelje propisuje se da svatko ima pravo na poštovanje tjelesnog i duhovnog integriteta.

17. Člankom 4. Povelje određuje se da se nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.

18. Člankom 18. Povelje predviđa se da je zajamčeno pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije

19. Člankom 24. stavkom 2. Povelje navodi se da, u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta.

20. Člankom 51. stavkom 1. Povelje predviđa se da se odredbe Povelje odnose na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije.

21. Člankom 52. stavkom 3. Povelje propisuje se da u onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

Sekundarno pravo

22. Uvodnom izjavom 29. Zakonika o vizama propisuje se da taj zakonik poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u EKLJP-u i u Povelji.

23. Člankom 1. stavkom 1. Zakonika o vizama određuje se da taj zakonik utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit preko ili planirani boravak na području država članica koji ne prelazi 90 dana unutar ukupnog razdoblja od 180 dana.

24. Člankom 19. stavkom 4. tog zakonika, naslovljenim „Dopuštenost”, predviđa se da se, iznimno, zahtjev koji ne ispunjava uvjete dopuštenosti može smatrati dopuštenim iz humanitarnih razloga ili razloga nacionalnog interesa

25. Člankom 23. stavkom 4. Zakonika o vizama, naslovljenim „Odlučivanje o zahtjevu”, pojašnjava se da, osim ako zahtjev nije povučen, donosi se odluka, među ostalim, o izdavanju jedinstvene vize u skladu s člankom 24. Zakonika, izdavanju vize s ograničenom područnom valjanošću u skladu s člankom 25. tog zakonika ili odbijanju izdavanja vize u skladu s člankom 32. istog zakonika.

26. Člankom 25. Zakonika o vizama, naslovljenim „Izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću”, određuje se:

„1. Viza s ograničenom područnom valjanošću izdaje se iznimno u sljedećim slučajevima:

(a) ako konkretna država članica smatra da je potrebno iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili međunarodnih obveza,

i. odstupiti od načela da uvjeti za ulazak iz članka [6]. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama moraju biti ispunjeni [...]

ii. izdati [...] vizu [...]

[...]

2. Viza s ograničenom područnom valjanošću vrijedi za državno područje države članice koja ju je izdala. Iznimno može vrijediti za područje više od jedne države članice, sukladno pristanku svake takve države članice.

3. Ako podnositelj zahtjeva ima putnu ispravu koju ne priznaju jedna ili više, ali ne sve države članice, izdaje se viza koja vrijedi za područje država članica koje priznaju tu putnu ispravu. Ako država članica koja izdaje vizu ne priznaje putnu ispravu podnositelja zahtjeva, izdana viza vrijedi samo za tu državu članicu.

4. Kada je viza s ograničenom područnom valjanošću izdana u slučajevima iz stavka 1. točke (a), središnja tijela države članice koja izdaje vizu bez odgode prosljeđuju potrebne informacije središnjim tijelima drugih država članica, prema postupku iz članka 16. stavka 3. Uredbe [(EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak⁵].

5. Podaci iz članka 10. stavka 1. Uredbe [br. 767/2008] unose se u VIS, nakon donošenja odluke o izdavanju takve vize.”

27. Člankom 32. Zakonika o vizama, naslovljenom „Odbijanje vize”, predviđa se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1., viza se odbija:

[...]

(b) ako postoji opravdana sumnja o vjerodostojnosti popratnih isprava koje je dostavio podnositelj ili o istinitosti njihova sadržaja, vjerodostojnost izjava podnositelja ili njegova namjera da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.”

5 — SL 2008, L 218, str. 60., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 120.

28. U skladu s člankom 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena)⁶:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice, te na ukidanje međunarodne zaštite.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podneseni pri predstavništvima država članica. [...]”

29. Člankom 4. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)⁷ predviđa se da, pri provedbi te uredbe, države članice djeluju u potpunoj sukladnosti s odgovarajućim pravom Unije, uključujući Povelju, odgovarajućim međunarodnim pravom, uključujući Ženevsku konvenciju, obvezama vezanima uz međunarodnu zaštitu, posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, i temeljnim pravima.

30. Člankom 6. Zakonika o schengenskim granicama, naslovljenim „Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja”, predviđa se:

„1. Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljanu trećih zemalja su sljedeći:

- (a) imaju valjanu putnu ispravu [...];
- (b) imaju važeću vizu, ako se to traži [...], osim kad imaju važeću boravišnu dozvolu ili važeću vizu za dugotrajni boravak;
- (c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje [...];
- (d) da nisu osobe za koje je u [Schengenskom informacijskom sustavu] izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;
- (e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga.”

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

31. Tužitelji u glavnom postupku, bračni par kao i njihovo troje mlađe maloljetne djece, imaju sirijsko državljanstvo, žive u Alepu te su izjavili da su pravoslavne vjeroispovijesti. Podnijeli su 12. listopada 2016. zahtjev za izdavanje vize u belgijskom konzulatu u Beirutu (Libanon) te su se 13. listopada 2016. vratili u Siriju.

32. Ti su se zahtjevi odnosili na brzo izdavanje viza s ograničenom prostornom valjanošću, u skladu s člankom 25. stavkom 1. Zakonika o vizama. Tužitelji u glavnom postupku navode da je cilj navedenih zahtjeva bio da im se omogući da napuste opkoljeni grad Alep kako bi podnijeli zahtjev za azil u Belgiji. Jedan od tužitelja u glavnom postupku izjavio je, među ostalim, da ga je otela teroristička skupina te da

6 — SL 2013, L 180, str. 60., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.

7 — SL 2016, L 77, str. 1.

su ga tukli i mučili dok ga nisu konačno pustili u zamjenu za otkupninu. Tužitelji u glavnom postupku posebno naglašavaju pogoršanje sigurnosne situacije općenito u Siriji, a osobito u Alepu, kao i činjenicu da su zbog pravoslavne vjeroispovijesti u opasnosti od progona na temelju njihovih vjerskih uvjerenja. Dodaju da im je nemoguće registrirati se kao izbjeglice u susjednim zemljama, posebno zato što je u među vremenu granica između Libanona i Sirije zatvorena.

33. Ti su zahtjevi odbijeni odlukama Office des étrangers (Ured za strance, Belgija) od 18. listopada 2016. (u daljnjem tekstu: sporne odluke), u skladu s člankom 32. stavkom 1. točkom (b) Zakonika o vizama. Naime, prema mišljenju Office des étrangers, budući da su zatražili vizu s ograničenom prostornom valjanošću kako bi u Belgiji podnijeli zahtjev za azil, tužitelji u glavnom postupku očito su imali namjeru ostati u Belgiji dulje od 90 dana. Usto, u spornim odlukama Office des étrangers istaknuto je, s jedne strane, da se članak 3. EKLJP-a ne može tumačiti na način da se njime od država potpisnica zahtijeva da na svoje državno područje prime sve osobe koje žive u katastrofalnim uvjetima i, s druge strane, da, u skladu s belgijskim zakonodavstvom, diplomatska predstavništva nisu tijela kojima stranac može podnijeti zahtjev za azil. Kada bi se tužiteljima u glavnom postupku odobrilo izdavanje ulazne vize kako bi mogli podnijeti svoj zahtjev za azil u Belgiji, time bi se odobrilo da svoj zahtjev podnesu u diplomatskom predstavništvu.

34. Budući da su tužitelji u glavnom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev obustavili provedbu odluka o odbijanju izdavanja viza u skladu s iznimno hitnim nacionalnim postupkom, u biti tvrde da se člankom 18. Povelje predviđa pozitivna obveza država članica da zajamče pravo na azil te da je dodjela međunarodne zaštite jedini način izbjegavanja rizika od povrede članka 3. EKLJP-a i članka 4. Povelje. U tom pogledu, upućuju na to da pri odbijanju njihovih zahtjeva za izdavanje viza nije uzet u obzir navedeni rizik od povrede članka 3. EKLJP-a. Budući da su sama belgijska tijela smatrala da situacija tužitelja u glavnom postupku predstavlja izvanrednu humanitarnu situaciju, s obzirom na humanitarne razloge i međunarodne obveze koje ima Kraljevina Belgija, utvrđeno je „stanje nužnosti” propisano člankom 25. Zakonika o vizama. Stoga se pravo na izdavanje viza koje su zatražili tužitelji u glavnom postupku stječe na temelju prava Unije. U tom pogledu, tužitelji u glavnom postupku pozivaju se na presudu od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Suprotno tome, État belge, tuženik u glavnom postupku, smatra da nije nipošto dužan, na temelju članka 3. EKLJP-a ili članka 33. Ženevske konvencije, pustiti stranca na svoje državno područje te da u tom pogledu ima jedinu obvezu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

36. Sud koji je u uputio zahtjev najprije navodi da, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, kako bi se tužitelji u glavnom postupku mogli pozvati na članak 3. EKLJP-a, moraju se nalaziti pod jurisdikcijom Belgije, kao što proizlazi iz članka 1. EKLJP-a. Europski sud za ljudska prava pojasnio je da je pojam „jurisdikcija” uglavnom teritorijalan i da se u načelu odnosi na cijeli teritorij države. Međutim, postavlja se pitanje može li se provedba vizne politike i odlučivanje o zahtjevima za izdavanje viza smatrati izvršavanjem stvarne jurisdikcije. Usto, postavlja se pitanje proizlazi li pravo ulaska, koje je povezano s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i obvezom poduzimanja preventivnih mjera, osobito iz članka 33. Ženevske konvencije.

37. Zatim, sud koji je uputio zahtjev ističe da primjena članka 4. Povelje, koji odgovara članku 3. EKLJP-a, ne ovisi o izvršavanju jurisdikcije, nego o provedbi prava Unije. Budući da su predmetni zahtjevi za vizu podneseni na temelju članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama, sporne odluke donesene su na temelju uredbe Europske unije te je njima provedeno pravo Unije. Međutim, bio je sporan teritorijalni doseg prava na azil iz članka 18. Povelje, s obzirom na članak 3. Direktive 2013/32.

38. Naposljetku, s obzirom na tekst članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama, sud koji je uputio zahtjev pita se o opsegu margine prosudbe koja je ostavljena državama članicama. Naime, s obzirom na obvezujuću narav međunarodnih obveza, u vezi s Poveljom, svu je marginu u tom pogledu moguće isključiti.

39. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Odnose li se ‚međunarodne obveze‘ iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama na sva prava zajamčena Poveljom, osobito ona zajamčena člancima 4. i 18., i obuhvaćaju li također one obveze koje države članice imaju na temelju EKLJP-a i članka 33. Ženevske konvenciju?
2. Treba li, uzimajući u obzir odgovor dan na prvo pitanje, članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama tumačiti na način da država članica kojoj je podnesen zahtjev za vizu s ograničenom područnom valjanošću, ne dovodeći u pitanje marginu prosudbe kojom raspolaže u pogledu okolnosti slučaja, mora izdati zatraženu vizu ako se pokaže da postoji rizik od povrede članka 4. i/ili 18. Povelje ili druge međunarodne obveze kojom je vezana? Utječe li na odgovor na to pitanje postojanje veza između podnositelja zahtjeva i države članice kojoj je podnesen zahtjev za vizu (na primjer, obiteljske veze, udomiteljske obitelji, jamci i sponzori itd.)?”

40. Nakon zahtjeva suda koji je uputio zahtjev i u skladu s člankom 108. stavkom 1. Poslovnika Suda, vijeće određeno za hitni postupak donijelo je odluku da se o zahtjevu za prethodnu odluku odlučuje u hitnom postupku. Usto, u skladu s člankom 113. stavkom 2. Poslovnika, vijeće određeno za hitni postupak tražilo je da se predmet ustupi velikom vijeću.

41. Pisana očitovanja na prethodna pitanja podnijeli su tužitelji u glavnom postupku, belgijska vlada i Komisija.

42. Te zainteresirane stranke kao i češka, danska, njemačka, estonska, francuska, mađarska, malteška, nizozemska, austrijska, poljska, slovenska, slovačka i finska vlada saslušane su na raspravi održanoj 30. siječnja 2017.

Analiza

Nadležnost Suda

43. Najprije, belgijska vlada tvrdi da Sud nije nadležan odgovarati na prethodna pitanja jer situacija tužitelja u glavnom postupku nije obuhvaćena pravom Unije.

44. Ta vlada napominje, kao prvo, da su Zakonikom o vizama uređene samo vize u najduljem trajanju od tri mjeseca tijekom šestomjesečnog roka (vize za kratkotrajni boravak)⁸ i da su države članice na temelju članka 32. stavka 1. točke (b) tog zakonika obvezne odbiti vizu ako postoji opravdana sumnja o njegovoj namjeri da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize. Prema mišljenju belgijske vlade, člankom 25. stavkom 1. Zakonika o vizama jednostavno se odstupa od obveze odbijanja vize na temelju članka 32. stavka 1. tog zakonika te se, ograničeno, utvrđuju razlozi odbijanja na temelju kojih države članice mogu odstupati. Ti razlozi odbijanja odnose se samo na slučajeve u kojima podnositelj zahtjeva za izdavanje vize ne ispunjava uvjete za ulazak utvrđene člankom 6. stavkom 1. točkama (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama, na koje se upućuje člankom 25. stavkom 1. točkom (a) podtočkom i. Zakonika o vizama i koji su navedeni u članku 32. stavku 1. točki (a) podtočkama i., ii., iii. i vi. tog zakonika. Prema mišljenju belgijske vlade, iz toga slijedi da, iako se članak 32. Zakonika o vizama primjenjuje, u skladu s njegovim tekstom, „[n]e dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1.”, to isključenje ne obuhvaća razlog za odbijanje iz članka 32. stavka 1. točke (b) tog zakonika⁹. Viza s ograničenom prostornom valjanošću stoga se može

⁸ — Vidjeti u tom smislu presudu od 10. travnja 2012., Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, t. 36.).

⁹ — Dio argumentacije belgijske vlade u pogledu odnosa između članka 25. stavka 1. i članka 32. Zakonika o vizama bit će predmet točke 111. i sljedećih točaka ovog mišljenja.

izdati samo za boravak od najdulje tri mjeseca. Upućujući na presude od 8. studenoga 2012., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) i od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291), belgijska vlada smatra da, s obzirom na to da tužitelji u glavnom postupku ne ispunjavaju uvjete potrebne za dodjelu vize za kratkotrajni boravak na temelju Zakonika o vizama, njihova situacija nije uređena pravom Unije.

45. Kao drugo, ta vlada tvrdi da se situacija tužitelja u glavnom postupku ne može povezati s pravom Unije ni na temelju odredbi u području azila ni na temelju odredbi Povelje. Naime, na prvom mjestu, Zajednički europski sustav azila primjenjuje se, u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Direktive 2013/32, samo na zahtjeve podnesene na državnom području države članice ili na njezinoj granici, ne uključujući zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podneseni pri predstavništvima država članica. Na drugom mjestu, budući da se pravo Unije ne provodi u pogledu situacije tužitelja u glavnom predmetu, Povelja se ne može primijeniti. Naposljetku, belgijska vlada ističe da Unija nije donijela nijedan zakonodavni akt u pogledu uvjeta za ulazak i boravak dulji od tri mjeseca državljana trećih zemalja iz humanitarnih razloga. Stoga države članice zadržavaju svoju ovlast u tom području.

46. Ne pozivajući se na nenadležnost Suda, Komisija ističe slične argumente onima iznesenima u točki 44. ovog mišljenja. Prema mišljenju Komisije, zahtjev za vizu u svrhu dolaska na područje države članice kako bi se ondje mogla tražiti međunarodna zaštita ne može se razmatrati kao zahtjev za vizu za kratkotrajni boravak. S takvim se zahtjevom treba postupati kao sa zahtjevom za vizu za dugotrajni boravak, na temelju nacionalnog prava.

47. Većina vlada koje su sudjelovale na raspravi pred Sudom podupiru stajalište belgijske vlade i Komisije da se Zakonik o vizama ne primjenjuje u okolnostima glavnog predmeta.

48. Prema mojem mišljenju, sve je te prigovore potrebno odbiti.

49. Iz spisa koji je dostavio sud koji je uputio zahtjev i što je na raspravi potvrdila belgijska vlada proizlazi da su tužitelji u glavnom postupku, na temelju Zakonika o vizama, zatražili izdavanje vize za kratkotrajni boravak s ograničenom prostornom valjanošću, odnosno odobrenje ulaska na belgijsko državno područje u najduljem trajanju od 90 dana. Iz sadržaja tog spisa također proizlazi da su nadležna tijela tijekom cijelog postupka kvalificirala, razmatrala i obrađivala zahtjeve tužitelja u glavnom postupku kao zahtjeve za vizu na temelju Zakonika o vizama. Ti su se zahtjevi nužno smatrali *dopuštenima* na temelju članka 19. tog zakonika¹⁰, s obzirom na to da su odluke o odbijanju izdavanja zatraženih viza donesene u skladu s člankom 23. stavkom 4. točkom (c) navedenog zakonika. Nadalje, sporne odluke sastavljene su na „obrascima za odluku o vizi za kratkotrajni boravak”, a odbijanje izdavanja viza temeljilo se na razlozima navedenima u članku 32. stavku 1. točki (b) Zakonika o vizama.

50. Namjera tužitelja u glavnom postupku da zatraže status izbjeglica kada uđu na belgijsko državno područje *ne može mijenjati narav ni predmet* njihovih zahtjeva. Točnije, ta namjera ne može ih promijeniti u zahtjeve za vizu za dugotrajni boravak niti isključiti te zahtjeve iz područja primjene Zakonika o vizama i prava Unije, suprotno tvrdnjama više država članica na raspravi pred Sudom.

51. U skladu s tumačenjem koje će Sud iznijeti u pogledu članka 25. Zakonika o vizama i njegova odnosa s člankom 32. tog zakonika¹¹, takva namjera *mogla bi u najboljem slučaju predstavljati razlog za odbijanje zahtjeva tužitelja u glavnom postupku*, u skladu s pravilima navedenog zakonika, *ali nikako* razlog za neprimjenu tog članka.

10 — Ipak, iz spisa ne proizlazi jesu li se zahtjevi tužitelja u glavnom postupku smatrali nedopuštenima „iznimno” „iz humanitarnih razloga”, u skladu s člankom 19. stavkom 4. Zakonika o vizama.

11 — Za odnose između dvaju članaka vidjeti točku 111. i sljedeće točke ovog mišljenja.

52. Upravo je zakonitost takvog odbijanja predmet glavnog predmeta i okosnica prethodnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, kojima se nastoji dobiti pojašnjenje uvjeta primjene članka 25. Zakonika o vizama u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu.

53. Nadalje, napominjem da tužitelji u glavnom postupku nikako nisu trebali tražiti vizu za dugotrajni boravak. Naime, da im je dopušten ulazak na belgijsko državno područje, i pod pretpostavkom da se, nakon što bi podnijeli zahtjeve za azil, ti zahtjevi ne bi obradili prije isteka njihovih viza za kratkotrajni boravak, njihovo pravo na ostanak na tom državnom području nakon 90 dana proizlazilo bi iz njihova statusa tražitelja azila, na temelju članka 9. stavka 1. Direktive 2013/32. Zatim bi to pravo proizlazilo iz njihova statusa ovlaštenika međunarodne zaštite.

54. Sud je stoga izričito nadležan odgovoriti na pitanja koja je postavio Conseil du contentieux des étrangers.

55. Presudama od 8. studenoga 2012., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) i od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291), koje je navela belgijska vlada, ne mogu se potkrijepiti tvrdnje o nenadležnosti Suda koje je iznijela ta vlada.

56. Najprije, u tim se presudama Sud nije proglasio nenadležnim, nego je odgovorio na pitanja koja su mu bila postavljena.

57. Nadalje, ovaj se predmet jasno razlikuje od predmeta u kojima su donesene navedene presude, u kojima je Sud zaključio da situacija tužitelja u glavnim postupcima na koju su se odnosili ti predmeti nije bila uređena pravom Unije i da nije bila ni na koji način povezana s tim pravom¹². Točnije, tim presudama Sud je utvrdio da se nije moglo smatrati da se na navedene tužitelje odnosi Direktiva 2004/38/EZ¹³ ni, u pogledu tužitelja u glavnom predmetu u kojem je donesena presuda od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291), Direktiva 2003/86¹⁴ i da se stoga ti akti *nisu na njih primjenjivali*¹⁵.

58. U ovom predmetu, suprotno tome, tužitelji u glavnom postupku podnijeli su zahtjeve za kratkotrajne vize na temelju uredbе Unije kojom se usklađuju postupci i uvjeti za izdavanje tih viza te koja se *na njih primjenjuje*. Naime, njihova je situacija obuhvaćena Zakonikom o vizama *ratione personae* kao i *ratione materiae*.

12 — Vidjeti presude od 8. studenoga 2012., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 80. i 81.) i od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 42.).

13 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.) i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.)

14 — Direktiva Vijeća od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.)

15 — Vidjeti presudu od 8. svibnja 2013., presude Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 24. do 33.), u kojima je Sud utvrdio, s jedne strane, da se Direktiva 2003/86 ne primjenjuje na članove obitelji K. Ymerage jer je on luksemburški državljanin i, s druge strane, jer se ni Direktiva 2004/38 na njih ne primjenjuje s obzirom na to da K. Ymeraga nije ostvario svoje pravo na slobodu kretanja. Vidjeti također presudu od 8. studenoga 2012., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 61. i 65.), u kojima je Sud utvrdio da se Direktiva 2004/38, na koju se Y. Iida pozvao kako bi dobio „dozvolu boravišta za člana obitelji građanina Unije” na temelju njemačkog prava, ne primjenjuje na njegovu situaciju jer nije bio u pratnji člana svoje obitelji, građanina Unije, koji je ostvario svoju slobodu kretanja niti mu se pridružio.

59. S jedne strane, Zakonik o vizama primjenjuje se, u skladu s njegovim člankom 1. stavkom 2. na „državljanima trećih zemalja koji moraju imati vizu prilikom prelaska vanjskih granica država članica sukladno Uredbi [...] br. 539/2001”¹⁶, kojim je osobito utvrđen popis trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu. Međutim, Sirija je jedna od tih trećih zemalja¹⁷. Kao sirijski državljani, tužitelji u glavnom postupku stoga su morali imati vizu kako bi ušli na državno područje država članica.

60. S druge strane, ni u članku 1. stavku 1. Zakonika o vizama, u kojem je naveden cilj tog zakonika, niti u njegovu članku 2. točki 2., u kojem je definiran pojam „viza”, ne upućuje se na *razloge* za koje se viza traži. Tim je odredbama opisan takav cilj i definiran takav pojam, pri čemu se upućuje samo na *trajanje* odobrenja boravka koje je moguće zatražiti i dobiti. Razlozi za podnošenje zahtjeva za vizu uzimaju se u obzir samo u svrhu primjene članka 25. Zakonika o vizama i pri ocjeni postojanja razloga za odbijanje predviđenih člankom 32. tog zakonika, odnosno u odmakloj fazi obrade zahtjeva za vizu. To je tumačenje potkrijepljeno člankom 19. Zakonika o vizama. U skladu sa stavkom 2. tog članka, zahtjev za vizu „je dopušten” kada nadležni konzulat utvrdi da su ispunjeni uvjeti iz stavka 1. tog članka. Među tim uvjetima nije navedeno da podnositelj zahtjeva treba podnijeti popratne isprave navedene u članku 14. Zakonika o vizama, osobito one iz točaka (a) i (d) tog članka, odnosno, isprave kojima se dokazuje svrha putovanja i informacije na temelju kojih se može provjeriti namjera podnositelja da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize. Iz toga slijedi da su zahtjevi tužitelja u glavnom postupku za dobivanje vize za kratkotrajni boravak u trajanju ograničenom na 90 dana obuhvaćeni materijalnim područjem primjene Zakonika o vizama, neovisno o razlozima zbog kojih su podneseni te su ih belgijska konzularna tijela pravilno smatrala dopuštenima na temelju članka 19. tog zakonika.

61. Stoga je situacija tužitelja u glavnom postupku uređena Zakonikom o vizama i, stoga, pravom Unije, *uključujući* u slučaju da treba zaključiti da su njihovi zahtjevi s pravom odbijeni. Naime, kao što je Sud pojasnio u presudi od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), razlozi odbijanja vize konačno su utvrđeni Zakonikom o vizama¹⁸ i treba ih primijeniti u skladu s relevantnim odredbama tog zakonika.

62. Taj zaključak nije doveden u pitanje tvrdnjom belgijske vlade, koju su na raspravi također iznijeli Komisija i određeni broj država članica, prema kojem na temelju Zakonika o vizama nije moguće podnijeti zahtjev za vizu utemeljen na članku 25. tog zakonika.

63. Najprije, takav argument, osim što je pretjerano formalistički, protivi se članku 23. stavku 4. točki (b) Zakonika o vizama, kojim je među odlukama koje se mogu donijeti u pogledu „zahtjeva” za vizu koji je proglašen dopuštenim na temelju članka 19. tog zakonika uključena odluka o izdavanju vize s ograničenom područnom valjanošću u skladu s člankom 25 tog zakonika.

64. Zatim, napominjem da je u Prilogu I. Zakonika o vizama naveden samo jedan usklađeni obrazac zahtjeva. U zaglavlju tog obrasca općenito se navodi „Zahtjev za schengensku vizu”, pri čemu nije pojašnjeno na koju se vrstu vize odnosi od onih uređenih tim zakonikom, odnosno na jedinstvenu vizu, tranzitnu vizu ili vizu s ograničenom područnom valjanošću, za koju je zahtjev podnesen. Tek pri ispunjavanju točke 21. tog obrasca, naslovljene „Glavna svrha/svrhe putovanja”, u kojoj je navedeno više kućica, od kojih svaka odgovara jednom razlogu putovanja (obrazovanje, turizam, službeni posjet, zdravstveni razlozi itd.), podnositelj zahtjeva unosi pojašnjenja o vrsti zatražene vize (na primjer, označivanjem kućice „zrakoplovni tranzit” ako traži tu vrstu vize). Budući da taj popis razloga nije konačan (zadnja kućica sadržava rubriku „drugo (molimo navedite)”), podnositelj zahtjeva sasvim je slobodan, kao što su učinili tužitelji u glavnom postupku, navesti da je njihov zahtjev

16 — Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2001, L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., stavak 10. str. 3.).

17 — U skladu s člankom 1. stavkom 1. i s popisom u Prilogu I. Uredbi br. 539/2001

18 — Vidjeti presudu od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C 84/12, EU:C:2013:862, t. 65.)

potaknut humanitarnim razlozima na temelju članka 25. Zakonika o vizama. To je uostalom potvrđeno činjenicom da je, u dijelu navedenog obrasca koji je samo za službenu uporabu, u rubrici „Odluka o vizi”, među opcijama u slučaju pozitivne odluke, navedeno i izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću.

65. Općenitije, ističem da se ni u jednom dijelu Zakonika o vizama podnositelju zahtjeva za vizu ne zabranjuje da se pri podnošenju svojeg zahtjeva pozove na primjenu članka 25. tog zakonika u svoju korist, ako ne ispunjava jedan od uvjeta ulaska predviđenih člankom 6. stavkom 1. točkama (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama ili ako smatra da njegova situacija nije obuhvaćena prvom odredbom.

66. Što se tiče okolnosti glavnog predmeta, podsjećam da iz spisa koji je dostavio sud koji je uputio zahtjev, što je na raspravi potvrdila belgijska vlada, proizlazi da su tužitelji u glavnom postupku svoje zahtjeve za vizu podnijeli u skladu s odredbama Zakonika o vizama, pri čemu su podnijeli usklađeni obrazac zahtjeva koji je naveden u Prilogu I. tog zakonika kao i popratne isprave koje su trebali priložiti.

67. Naposljetku, čak i da se, kao što osobito tvrde belgijska vlada i Komisija, Zakonikom o vizama ne omogućuje podnošenje zahtjeva za vizu na temelju članka 25. tog zakonika, takva okolnost ne bi bila dovoljna da se tužitelji u glavnom postupku isključe iz područja primjene Zakonika o vizama jer su tražili izdavanje vize čiji su postupci i uvjeti za dodjelu uređeni tim zakonikom i jer su se njihovi zahtjevi obradili i odbili na temelju odredbi tog zakonika.

68. S obzirom na prethodna razmatranja, nije potrebno odgovoriti na argumente belgijske vlade iznesene u točki 45. ovog mišljenja, u pogledu irelevantnosti odredbi u području azila u pogledu predmetnih činjenica¹⁹.

69. Suprotno tome, argumenti belgijske vlade, kao i oni Komisije i država članica prisutnih na raspravi u pogledu primjenjivosti Povelje u okolnostima glavnog predmeta ispitat će se u okviru analize prvog prethodnog pitanja. U tom pogledu, želim pojasniti da sam uglavnom radi jasnoće, uz mogućnost da ću se malo ponavljati, radije zasebno razmatrao argumente koji se temelje na nenadležnosti Suda i neprimjenjivosti Zakonika o vizama od argumenata, koji se uvelike preklapaju s prvim argumentima, u pogledu primjenjivosti Povelje i provedbe prava Unije.

70. Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je, suprotno tvrdnjama belgijske vlade, situacija tužitelja u glavnom postupku obuhvaćena pravom Unije. Stoga je Sud nadležan odgovoriti na pitanja koja je postavio Conseil du contentieux des étrangers.

Prvo prethodno pitanje

71. Prvo prethodno pitanje dijeli se na dva dijela. U okviru prvog dijela, sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud odnosi li se izraz „međunarodne obveze” iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama na prava zajamčena Poveljom i, osobito, prava iz njezinih članaka 4. i 18. U okviru drugog dijela, sud koji je uputio zahtjev želi znati odnosi li se navedeni izraz na obveze koje države članice imaju na temelju EKLJP-a i članka 33. Ženevske konvencije.

72. Prema mojem mišljenju, odgovor koji treba dati na prvi dio pitanja nije osobito sporan.

19 — U tom pogledu, samo ću istaknuti da, suprotno onome što se čini da želi reći ta vlada, tužitelji u glavnom postupku nisu podnijeli zahtjeve za diplomatski azil, koji u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2013/32, nisu obuhvaćeni područjem primjene te direktive ni onim Zajedničkog europskog sustava azila. Suprotno tome, tvrde da im je povrijeđeno pravo na azil, koje je zajamčeno člankom 18. Povelje, jer su im belgijska tijela odbila ulazak, čime im je uskraćen zakonit pristup međunarodnoj zaštiti koja se dodjeljuje u skladu s navedenim sustavom. Stoga nije isključeno da se situacija tužitelja u glavnom postupku može smatrati povezanom s pravom Unije, također zbog njihova statusa potencijalnih korisnika takve zaštite.

73. Unija ima vlastiti pravni poredak, koji je različit od međunarodnog poretka. U skladu s člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a, Povelja je dio primarnog prava Unije i stoga je izvor prava Unije. Kada su ispunjeni uvjeti za njezinu primjenu, države članice dužne su je poštovati na temelju svojeg pristupanja Uniji. Zahtjevi koji proizlaze iz Povelje stoga nisu dio „međunarodnih obveza” iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama, i to neovisno o dosegu koji je potrebno pripisati tom izrazu.

74. Ipak, to ne znači da države članice pri donošenju odluka na temelju te odredbe ne moraju poštovati odredbe Povelje.

75. Područje primjene Povelje, što se tiče djelovanja država članica, utvrđeno je u njezinu članku 51. stavku 1., u skladu s kojim se odredbe Povelje odnose na države članice kada provode pravo Unije. Temeljna prava zajamčena Poveljom moraju se, prema tome, poštivati kada nacionalna pravila, i, općenitije, djelovanje predmetne države članice, potpadaju u područje primjene prava Unije²⁰.

76. Stoga valja provjeriti provodi li pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, država članica koja, u okolnostima poput onih u glavnom predmetu, donosi odluku kojom odbija izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću koja je tražena iz humanitarnih razloga na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama.

77. U tom pogledu, valja istaknuti, kao prvo, da su uvjeti za izdavanje takvih viza, kao i sustav kojim podliježu, predviđeni uredbom Unije, čiji je cilj obuhvaćen provedbom, putem uspostave „zajedničkog korpusa” propisa, zajedničke vizne politike čiji je cilj olakšavanje zakonitog putovanja i suzbijanje nezakonite imigracije daljnjim usklađivanjem nacionalnih zakonodavstava i uređivanjem praksi i lokalnim konzularnim misijama²¹.

78. Na temelju njegova članka 1. stavaka 1. i 2., Zakonik o vizama utvrđuje „postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit preko ili planirani boravak na području država članica koji ne prelazi 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana” i, kao što sam prethodno već podsjetio, primjenjuje se na državljane trećih zemalja koji moraju imati vizu prilikom prelaska vanjskih granica država članica sukladno Uredbi br. 539/2001²².

79. U skladu s člankom 2. točkom 2. podtočkom (a) Zakonika o vizama, pojam „viza”, u smislu tog zakonika, definiran je kao „odobrenje koje je izdala država članica” radi „tranzita preko ili planiranog boravka na području država članica koji ne prelazi 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana”. Tim je pojmom obuhvaćena i „viza s ograničenom prostornom valjanošću”, koja je uređena člankom 25. Zakonika o vizama. Ne uzimajući u obzir uvjete za izdavanje (i odbijanje izdavanja), ta se viza od „jedinstvene vize”, koja je definirana u članku 2. točki 3. tog zakonika, razlikuje samo u pogledu teritorijalnog dosega dozvole ulaska i boravka koja se dodjeljuje, budući da je taj doseg ograničen, kao što je pojašnjeno u točki 4. tog članka 2., na područje jedne ili više država članica.

80. Iz toga slijedi da tijela država članica, izdavanjem ili odbijanjem izdavanja vize s ograničenom prostornom valjanošću na temelju članka 25. Zakonika o vizama, donose odluku u pogledu isprave kojom se odobrava prelazak vanjskih granica država članica i koja podliježe *usklađenom sustavu* te stoga djeluju *u okviru i u skladu s pravom Unije*.

81. Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje eventualnim priznavanjem diskrecijske ovlasti predmetne države članice u okviru primjene članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama.

20 — Vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 21.).

21 — U skladu s Haškim programom: jačanje slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji (SL 2005, C 53, str. 1.). Vidjeti uvodnu izjavu 3. Zakonika o vizama.

22 — Vidjeti točku 59. ovog mišljenja.

82. Naime, okolnost da se uredbom Unije državama članicama priznaje diskrecijska ovlast ne sprječava, kao što je Sud pojasnio u presudi od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 68. i 69.), da su akti doneseni pri izvršavanju te ovlasti obuhvaćeni provedbom prava Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, kada proizlazi da je navedena ovlast sastavni dio normativnog sustava uspostavljenog predmetnom uredbom i da se mora izvršavati u skladu s ostalim odredbama uredbe²³.

83. Čak i da se člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama državama članicama ostavlja diskrecijska ovlast u pogledu izdavanja viza iz humanitarnih razloga, što će biti predmet ispitivanja u okviru analize drugog prethodnog pitanja, treba utvrditi da su takve vize obuhvaćene zajedničkom viznom politikom i da su uređene uredbom Unije, kojom su utvrđena pravila o nadležnosti, uvjeti i načini izdavanja, doseg, kao i uzroci ništavosti ili ukidanja²⁴. Stoga odluke koje nadležna tijela država članica donose na temelju navedene odredbe predstavljaju provedbu postupaka predviđenih Zakonikom o vizama te je eventualna diskrecijska ovlast koju ta tijela mogu izvršiti pri donošenju tih odluka sastavni dio normativnog sustava uspostavljenog navedenim zakonikom.

84. U tim okolnostima valja zaključiti da tijela država članica pri donošenju odluke na temelju članka 25. Zakonika o vizama provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje te su stoga dužna poštovati prava zajamčena tom Poveljom.

85. Nadalje, takav zaključak proizlazi iz samog teksta Zakonika o vizama, čijom se uvodnom izjavom 29. taj zakonik podređuje temeljnim pravima i načelima Povelje²⁵. U predgovoru svojeg Priručnika za obradu zahtjeva za izdavanje viza i izmjenu izdanih viza²⁶, čiji je cilj jamčiti usklađenu provedbu, osobito, odredbi Zakonika o vizama, Komisija potvrđuje tu obvezu poštovanja temeljnih prava, ističući da se ta prava, koja su osobito utemeljena na Povelji, trebaju zajamčiti svakoj osobi koja zatraži vizu i da se „pri obradi zahtjeva za izdavanje vize treba [...] u potpunosti uzeti u obzir zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja te zabrana svake diskriminacije koje se temelje na člancima 3. odnosno 14. [EKLJP-a] i na člancima 4. odnosno 21. [Povelje]”.

86. Kao drugo, što se tiče okolnosti glavnog predmeta, već sam imao priliku istaknuti da iz sadržaja spisa koji je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da su tužitelji u glavnom postupku tijekom podnošenja svojeg zahtjeva za vizu zatražili da se na njih primijeni članak 25. stavak 1. točka (a) Zakonika o vizama, da se sporne odluke temelje na razlogu za odbijanje koji je predviđen člankom 32, stavkom 1. točkom (b), *in fine*, Zakonika o vizama i da je o tom odbijanju odlučeno nakon što je utvrđeno da nisu ispunjeni uvjeti za izdavanje humanitarnih viza na temelju članka 25. tog zakonika, osobito izvanredna narav postupka i privremena narav predviđenog boravka.

87. Stoga je točno da je u glavnom predmetu belgijskim tijelima zahtjev podnesen na temelju i u skladu s odredbama Zakonika o vizama te da su ta tijela djelovala na temelju i u skladu s tim odredbama.

88. Prema tome, sporne odluke predstavljaju provedbu tog zakonika i stoga prava Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Pri donošenju tih odluka navedena su tijela bila dužna poštovati prava zajamčena Poveljom.

23 — Vidjeti u tom smislu također presudu od 26. rujna 2013., IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, t. 48., 49. i 61.).

24 — U pogledu doseg usklađivanja koje se želi postići Zakonikom o vizama, vidjeti presude od 10. travnja 2012., Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, t. 42.) i od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, t. 49. i 50.).

25 — Uvodnom izjavom 29. Zakonika o vizama propisuje se da taj zakonik „poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u [EKLJP-u] i u Povelji [...]”.

26 — Pročišćena verzija koja se temelji na Odluci Komisije od 19. ožujka 2010. o uvođenju Priručnika za obradu zahtjeva za izdavanje viza i izmjenu izdanih viza [C(2010) 1620 *final*] i provedbenim odlukama Komisije od 4. kolovoza 2011., [C(2011) 5501 *final*] i od 29. travnja 2014., C(2014) 2727. Taj priručnik sadržava upute (smjernice, najbolje prakse i preporuke) namijenjene konzularnom osoblju i djelatnicima drugih tijela zaduženih za obradu zahtjeva za izdavanje vize i za odlučivanje o tim zahtjevima, kao i tijelima nadležnima za izmjene izdanih viza.

89. Također valja naglasiti da su temeljna prava priznata Poveljom, čije se poštovanje nalaže svim tijelima država članica koja djeluju u okviru prava Unije, zajamčena adresatima akata koja je takvo tijelo donijelo *neovisno o svim kriterijima teritorijalnosti*.

90. Kao što sam to dokazao u točkama 49. do 70. i 76. do 88. ovog mišljenja, situacija tužitelja u glavnom postupku *obuhvaćena je* pravom Unije, a akti koji su u pogledu njih doneseni predstavljaju provedbu tog prava u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Situacija tužitelja u glavnom postupku stoga je obuhvaćena područjem primjene Povelje, i to neovisno o okolnosti da se ne nalaze na državnom području države članice i o činjenici da nisu povezani s takvim područjem.

91. Sud je u tom pogledu vrlo jasan u svojoj sudskoj praksi: „[p]rimjenjivost prava Unije podrazumijeva primjenjivost temeljnih prava zajamčenih Poveljom” i „ne mogu postojati slučajevi koji ulaze u područje primjene prava Unije a da se ne primjenjuju spomenuta temeljna prava”²⁷. Stoga postoji paralelizam između djelovanja Unije, putem svojih institucija ili putem svojih država članica, i primjene Povelje. Kada ju je na raspravi Sud o tome pitao, Komisija se složila s tim zaključkom²⁸

92. Ako treba smatrati da se Povelja ne primjenjuje kada institucija ili država članica koja provodi pravo Unije djeluje izvanteritorijalno, to bi značilo da se na situacije obuhvaćene pravom Unije ne primjenjuju temeljna prava Unije, čime bi se narušio navedeni paralelizam. Jasno je da bi takvo tumačenje imalo posljedice i izvan samog područja vizne politike.

93. Nadalje, radi ograničavanja na to područje, ako bi primjena Povelje bila uvjetovana kriterijem *teritorijalne povezanosti s Unijom* (ili pak s jednom od njezinih država članica), uz kriterij *povezanosti s pravom Unije*, pri provedbi cjelokupnog zajedničkog viznog sustava predviđenog Zakonikom o vizama vjerojatno se ne bi poštovala prava predviđena Poveljom, čime se ne bi povrijedila samo načela kojima je uređena njezina primjena, nego i jasna želja zakonodavca Unije, koja je izražena u uvodnoj izjavi 29. Zakonika o vizama u vrijeme kada Povelja još nije imala obvezujući učinak.

94. Zbog istih razloga, primjena Povelje na situaciju tužitelja u glavnom postupku ne ovisi ni o tome izvršava li État belge u pogledu njih bilo kakav oblik ovlasti i/ili nadzora, suprotno onome što se člankom 1. EKLJP-a predviđa, u skladu s kojim države članice te konvencije osiguravaju „svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom” prava i slobode određene u odjeljku I. te konvencije²⁹.

95. U skladu s argumentacijom belgijske vlade, koju su na raspravi podupirale neke od država članica, odredba slična članku 1. EKLJP-a može se primijeniti i na sustav Povelje, barem što se tiče prava iz Povelje koja odgovaraju pravima zajamčenim EKLJP-om. Belgijska vlada podsjeća da, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, s obzirom na objašnjenja u pogledu tog članka³⁰, ako prava iz Povelje odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaka su onima navedenima u toj konvenciji, uključujući odobrena ograničenja. Prema mišljenju te vlade, načelo iz članka 1. EKLJP-a dio je tih ograničenja te je njime određeno područje primjene, osobito, članka 4. Povelje, koji odgovara članku 3. EKLJP-a. Iz toga bi slijedilo da, s obzirom na to da tužitelji nisu pod jurisdikcijom État belge, njihova situacija nije obuhvaćena tom odredbom.

27 — Vidjeti presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 21.) i od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 34.).

28 — Nepotrebno je reći da se, ako se poštuje takav paralelizam, Poveljom ne mogu uspostaviti nove ovlasti u korist Unije ili mijenjati postojeće ovlasti, u smislu članka 51. stavka 2. Povelje.

29 — Za tumačenje članka 1. EKLJP-a, vidjeti osobito odluku ESLJP-a od 12. prosinca 2001., Banković i dr./Belgija i dr. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, t. 61. i 67.), presude ESLJP-a od 29. ožujka 2010., Medvedyev i dr./Francuska i Španjolska (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, t. 63. i 64.), od 7. srpnja 2011., Al-Skeini i dr./Ujedinjena Kraljevina (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107) i od 23. veljače 2012. (verzija ispravljena 16. studenoga 2016.), Hirsi Jamaa i dr./Italija (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, t. 72.).

30 — Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.). U skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, ta se objašnjenja trebaju uzeti u obzir u kontekstu njezina tumačenja. Vidjeti također presudu od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 47. i navedena sudska praksa).

96. Postoji više razloga protiv tumačenja koje predlaže belgijska vlada.

97. Kao prvo, članak 1. EKLJP-a sadržava „klauzulu o jurisdikciji” koja služi kao kriterij za aktiviranje odgovornosti država stranaka EKLJP-a za eventualne povrede odredbi te konvencije. Međutim, takva klauzula nije navedena u Povelji. Kao što sam već prethodno naglasio, jedini kriterij kojim je uvjetovana primjena Povelje, što se tiče djelovanja država članica, utvrđen je u njezinu članku 51. stavku 1. Osim toga, iako je navedenom klauzulom uvjetovana primjena EKLJP-a, ona se ipak ne odnosi na „značenje” i „opseg primjene” koji je potrebno dati njegovim odredbama, na koje se upućuje u članku 52. stavku 3. Povelje.

98. Kao drugo, upućivanje, u objašnjenjima koja se odnose na članak 52. stavak 3. Povelje, na „ograničenja” prava predviđenih Poveljom, treba shvatiti na način da se pravom Unije ne mogu na prava iz Povelje koja odgovaraju pravima iz EKLJP-a primijeniti ograničenja koja nisu odobrena u sustavu EKLJP-a³¹. Drugim riječima, tom je odredbom utvrđeno pravilo prema kojem pravo iz EKLJP-a prevladava kada je njime zajamčena viša razina zaštite temeljnih prava.

99. Kao treće, člankom 52. stavkom 3. *in fine* Povelje pojašnjava se da ekvivalentnost značenja i opsega primjene između prava iz Povelje i odgovarajućih prava iz EKLJP-a „ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu”. Iz toga slijedi da razina zaštite osigurana EKLJP-om predstavlja samo minimalni prag ispod kojeg se Unija ne smije spustiti, pri čemu Unija, suprotno tome, može pravima zajamčenima Poveljom koja odgovaraju pravima iz EKLJP-a dati širu zaštitu³². Belgijska vlada svojom argumentacijom u biti tvrdi da je Unija *dužna* na ta prava primijeniti ista ograničenja poput onih koja su odobrena u sustavu EKLJP-a za prava zajamčena tom konvencijom. Takvom bi se tezom zadnju rečenicu članka 52. stavka 3. Povelje očito lišilo svakog korisnog učinka.

100. Kao četvrto, iz teksta članka 4. Povelje, koji je univerzalno sastavljen, ne može proizaći nikakvo ograničenje u pogledu teritorijalne ili pravne situacije osoba iz tog članka.

101. Naposljetku, tumačenje koje predlaže belgijska vlada proizlazi iz pomutnje koja je nastala između pitanja o *primjenjivosti* Povelje kao mjerila za zakonitost akata koje država članica donosi na temelju članka 25. stavka 1. točke (b) Zakonika o vizama i pitanja o *sadržaju* i *opsegu obveza* koje te države članice imaju na temelju odredbi Povelje pri obradi zahtjeva za vizu s obzirom na te odredbe³³.

102. U toj fazi dolazim do drugog dijela prvog prethodnog pitanja, kojim sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da pojasni odnosi li se izraz „međunarodne obveze” iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama na obveze koje države članice imaju na temelju EKLJP-a i članka 33. Ženevske konvencije.

103. Smatram da za rješavanje glavnog postupka nije korisno da Sud zauzme stajalište u tom pogledu. Naime, neovisno o značenju i opsegu primjene koje treba dati navedenom izrazu, nesporno je da EKLJP i Ženevska konvencija predstavljaju mjerilo za tumačenje prava Unije u području ulaska, boravka i azila, kao i mjerilo za zakonitost djelovanja država članica pri provedbi tog prava.

31 — U objašnjenjima koja se odnose na članak 52. stavak 3. Povelje pojašnjeno je da „zakonodavac, pri utvrđivanju ograničenja tih prava, mora poštovati jednake norme, određene u detaljnim sporazumima o ograničenjima u EKLJP-u”.

32 — Objašnjenjima koja se odnose na članak 52. stavak 3. Povelje u tom je pogledu pojašnjeno da su odobrena ograničenja prava predviđenih EKLJP-om „primjenljiv[a] za prava obuhvaćena ovim stavkom, bez štetnog učinka na autonomiju prava Unije i Suda Europske unije”.

33 — To će pitanje biti predmet ispitivanja u okviru analize drugog prethodnog pitanja.

104. Ipak, sud koji je uputio zahtjev sumnja u primjenjivost EKLJP-a kao i Ženevske konvencije na situaciju tužitelja u glavnom postupku jer ne ispunjavaju kriterij teritorijalnosti kojim je uvjetovana primjena tih dvaju tekstova³⁴. U svojim pisanim očitovanjima belgijska vlada i Komisija tvrde da su ti tekstovi neprimjenjivi.

105. Razmatranja iznesena tijekom ispitivanja prvog dijela tog prvog prethodnog pitanja navela su me na zaključak da Sud ne treba odlučiti ni o tom pitanju.

106. Naime, iz tih razmatranja proizlazi da su belgijska tijela, kada su donijela sporne odluke, bila dužna poštovati odredbe Povelje, osobito, njezine članke 4. i 18. na koje je uputio sud koji je uputio zahtjev.

107. Budući da je člancima 4. i 18. Povelje zajamčena najmanje jednaka zaštita onoj iz članka 3. EKLJP-a i članka 33. Ženevske konvencije, nije potrebno ispitati primjenjuju li se ti akti na situaciju tužitelja u glavnom postupku.

108. Na temelju svih prethodnih razmatranja, predlažem da se na prvo prethodno pitanje koje je postavio Conseil du contentieux des étrangers odgovori da se članak 25. stavak 1. točka (a) Zakonika o vizama treba tumačiti na način da se izraz „međunarodne obveze” iz teksta te odredbe ne odnosi na Povelju, nego da je države članice moraju poštovati kada na temelju te odredbe ispituju zahtjev za vizu iz humanitarnih razloga, kao i kada odlučuju o takvom zahtjevu.

Drugo prethodno pitanje

109. Svojim drugim pitanjem, iako priznaje da država članica od koje je zatraženo izdavanje humanitarne vize u skladu s člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama ima marginu prosudbe u pogledu okolnosti svakog predmeta, sud koji je uputio zahtjev pita se je li, u situaciji u kojoj postoji utvrđeni rizik od povrede članka 4. i/ili članka 18. Povelje, ta država članica dužna izdati navedenu vizu. Također se pita utječe li na odgovor na to pitanje postojanje veza između osobe koja je zatražila primjenu članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama i države članice kojoj je podnesen zahtjev za izdavanje vize (na primjer, obiteljske veze, udomiteljske obitelji, jamci i sponzori itd.).

110. Zbog razloga koji su navedeni u nastavku, smatram da na to pitanje treba odgovoriti pozitivno, neovisno o tome postoje li veze između osobe i države članice od koje je zatraženo izdavanje vize.

111. U skladu s člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama, viza s ograničenom područnom valjanošću izdaje se iznimno ako konkretna država članica smatra da je potrebno iz humanitarnih razloga odstupiti od načela da uvjeti za ulazak iz članka 6. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama moraju biti ispunjeni³⁵.

34 — Conseil du contentieux des étrangers navodi da iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da je pojam jurisdikcije u smislu članka 1. EKLJP-a uglavnom teritorijalan, s obzirom na to da je područje primjene te konvencije, osim u izvanrednim okolnostima, ograničeno *ratione loci* na državna područja država članica (vidjeti osobito odluku ESLJP-a od 12. prosinca 2001., Banković i dr./Belgija i dr. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, t. 61. i 67.), presude od 29. ožujka 2010., Medvedyev i dr./Francuska i Španjolska (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, t. 63. i 64.), od 7. srpnja 2011., Al-Skeini i dr./Ujedinjena Kraljevina (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107) i od 23. veljače 2012. (verzija ispravljena 16. studenoga 2016.), Hirsi Jamaa/Italija (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, t. 72).). Uvjet teritorijalnosti primjenjuje se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, i na članak 33. Ženevske konvencije.

35 — Potpuno je logično da se u članku 25. stavku 1. točki (a) podtočki i. Zakonika o vizama ne upućuje na članak 6. stavak 1. točku (b) Zakonika o schengenskim granicama kojim se od državljana trećih zemalja zahtijeva da imaju važeću vizu.

112. Kao što sam već naveo, belgijska vlada tvrdi da se tom odredbom omogućuje *a priori* samo odstupanje, u biti, od razloga za odbijanje vize koji su navedeni u članku 32. stavku 1. točki (a) podtočkama i., ii., iii. i iv. Zakonika o vizama, a ne od razloga iz članka 32. stavka 1. točke (b) tog zakonika. Iz toga zaključuje da se člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama ne omogućuje izdavanje prostorno ograničene vize državljanima koji nemaju namjeru napustiti područje država članica prije isteka zatražene vize.

113. Prema mojem mišljenju, taj prigovor treba odbiti.

114. Kao što priznaje belgijska vlada, iz teksta članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama proizlazi da se ta odredba primjenjuje „[n]e dovodeći u pitanje” članak 25. stavak 1. navedenog zakonika. Prema tome, sam razlog za odbijanje vize, naveden u članku 32. stavku 1. točki (b) Zakonika o vizama, ne sprječava državu članicu da primjenjuje članak 25. stavak 1. Zakonika o vizama.

115. To je logično. Članak 32. stavak 1. točka (b) Zakonika o vizama odnosi se na slučaj odbijanja izdavanja vize ako postoji „opravdana sumnja o vjerodostojnosti popratnih isprava koje je dostavio podnositelj ili o istinitosti njihova sadržaja, vjerodostojnost izjava podnositelja ili njegova namjera da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize”. Međutim, nije potrebno izričito napomenuti da se člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama omogućuje odstupanje od slučaja odbijanja vize koji bi se temeljio na „opravdan[oj] sumnj[i] o vjerodostojnosti popratnih isprava” kada je tim člankom državi članici već izričito omogućeno izdavanje prostorno ograničene vize u slučaju kada podnositelj zahtjeva nema ni valjanu putnu ispravu kojom se njegovu nositelju omogućuje prelazak granice (uvjet iz članka 6. stavka 1. točke (a) Zakonika o schengenskim granicama). Usto, ako je država članica ovlaštena primijeniti članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama, čak i kada državljanin predmetne treće zemlje nikako nije opravdao svrhu i uvjete namjeravanog boravka (vidjeti uvjet iz članka 6. stavka 1. točke (c) Zakonika o schengenskim granicama i razlog odbijanja iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke i.) ili unatoč tome što državljanin osobito predstavlja prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost (vidjeti uvjet iz članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama i razlog odbijanja iz članka 32. stavka 1. točke (a) podtočke vi.), ne vidim zašto bi bilo potrebno u tom članku navesti da ta odredba obuhvaća i slučajeve u kojima postoji „opravdana sumnja” o vjerodostojnosti izjava podnositelja ili o njegovoj namjeri da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize. Konačno, radi se o primjeni izreke „tko može više, može i manje”.

116. Vodeći se istom logikom, važno je i napomenuti da, na temelju članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama, država članica može primijeniti članak 25. stavak 1. tog zakonika neovisno o razlogu odbijanja iznesenom u članku 32. stavku 1. točki (a) podtočki iv. tog zakonika, odnosno neovisno o okolnosti da je predmetna osoba već boravila 90 dana tijekom zadnjih 180 dana na području država članica. Ako su države članice ovlaštene primjenjivati članak 25. stavak 1. Zakonika o vizama u slučaju kada je osoba već boravila dulje od 90 dana tijekom zadnjih 180 dana, u svakom slučaju moraju biti ovlaštene izdati državljaninu treće zemlje vizu s ograničenom prostornom valjanošću za kojeg postoji opravdana sumnja o njegovoj namjeri da napusti područje prije isteka vize.

117. Kao što sam već naglasio, to ne mijenja narav izdane vize, koja ostaje viza za kratkotrajni boravak, u skladu sa Zakonikom o vizama³⁶. Tom se vizom ne daje automatski pravo na ulazak, kao što je navedeno u članku 30. Zakonika o vizama.

36 — Vidjeti točke 49. do 51. ovog mišljenja.

118. Usto, sama Komisija priznaje u svojem Priručniku za obradu zahtjeva za izdavanje viza i izmjenu izdanih viza³⁷ da članak 25. stavak 1. Zakonika o vizama predstavlja pravni temelj kojim su države članice ovlaštene u istom razdoblju od 180 dana izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću od 90 dana nakon izdavanja jedinstvene vize i tako ublažiti strogu primjenu razloga odbijanja iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama.

119. Prema tome, člankom 25. stavkom 1. Zakonika o vizama državama članicama omogućuje se da, pod određenim uvjetima koji su utvrđeni tim zakonikom, odnosno, među ostalim, iz humanitarnih razloga, odbaci sve razloge odbijanja iz članka 32. stavka 1. točaka (a) i (b) tog zakonika. Jasna je namjera zakonodavca Unije, koja se odražava u tim odredbama. Izraz „[n]e dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1.”, iz članka 32. Zakonika o vizama, može imati samo jedno značenje, a to je da se njime konkretno odobrava primjena članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama i stoga izdavanje vize s ograničenom prostornom valjanošću, *neovisno* o razlozima odbijanja iz članka 32. stavka 1. točaka (a) i (b) navedenog zakonika.

120. S obzirom na to pojašnjenje, sada se valja zapitati treba li članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama tumačiti na način da se njime predviđa samo mogućnost država članica da odbace razloge odbijanja iz članka 32. stavka 1. točaka (a) i (b) Zakonika o vizama ili da im, pod određenim uvjetima, nalaže takvu mjeru i stoga ih navodi na izdavanje vize s ograničenom prostornom valjanošću iz humanitarnih razloga.

121. Zbog razloga koje ću iznijeti u nastavku, smatram da se pravu Unije protivi tumačenje članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama na način da se njime države članice samo ovlašćuje na izdavanje takvih viza. Moje stajalište temelji se na tekstu i strukturi odredbi Zakonika o vizama kao i na činjenici da države članice pri izvršavanju svoje margine prosudbe moraju poštovati prava zajamčena Poveljom kada primjenjuju navedene odredbe.

122. Iz članka 23. stavka 4. Zakonika o vizama proizlazi da su njime podrobno uređene vrste akata koje treba donijeti kada je državama članicama podnesen zahtjev za vizu. U glavnom predmetu radi se o odluci o izdavanju vize s ograničenom prostornom valjanošću, u skladu s člankom 25. tog zakonika, ili o odbijanju izdavanja takve vize, u skladu s člankom 32. tog zakonika.

123. Međutim, kao što odluke o odbijanju izdavanja vize treba donijeti u okviru uspostavljenom člankom 32. Zakonika o vizama³⁸, odluke o izdavanju vize s ograničenom prostornom valjanošću treba donijeti u okviru uspostavljenom člankom 25. stavkom 1. tog zakonika.

124. S obzirom na odnos između članka 25. stavka 1. i članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama koji sam prethodno istaknuo, iz toga proizlazi da se država članica, od koje je državljanin treće zemlje zatražio izdavanje vize s ograničenom prostornom valjanošću iz humanitarnih razloga, ne može osloboditi obveze ispitivanja istaknutih razloga na temelju kojih bi se mogli izuzeti iz primjene razlozi odbijanja iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama.

125. To je tumačenje potkrijepljeno tekstem članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama kojim je pojašnjeno da se viza s ograničenom područnom valjanošću „izdaje” kada su ispunjeni uvjeti iz te odredbe. U tom slučaju, upotrebom glagola izdati u indikativu, koji nalazimo i u drugim jezičnim verzijama članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama³⁹, državama članicama nalaže se izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću.

37 — Naveden u bilješci 26., t. 9.1.2., str. 80.

38 — Vidjeti presudu od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, t. 37.).

39 — Vidjeti, među ostalim, verzije tog članka na njemačkom („wird [...] erteilt”), španjolskom („[s]e expedirá”), talijanskom („sono rilasciati”), portugalskom („é emitido”), finskom („myönnetään”), švedskom jeziku („ska [...] utfärdas”) i engleskom („shall be issued”).

126. U toj fazi rasuđivanja, čini mi se stoga očitim da se Zakonikom o vizama državi članici nalaže barem ispitivanje humanitarnih razloga na koje se poziva državljanin treće zemlje radi izuzimanja iz primjene razloga odbijanja članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama te kako bi se u njegovu korist primijenio članak 25. stavak 1. točka (a) tog zakonika.

127. Ako nakon tog ispitivanja država članica smatra da su ti razlozi utemeljeni, Zakonikom o vizama *zahtijeva se* da tom državljaninu izda vizu s ograničenom prostornom valjanošću.

128. Točno je da se, s obzirom na tekst članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama, ne može osporiti da država članica od koje je zatraženo izdavanje vize zadržava marginu prosudbe humanitarnih razloga zbog kojih je nužno izuzeti iz primjene razloge odbijanja iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama i stoga izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću.

129. Međutim, kao što sam već imao priliku reći⁴⁰, ta je margina prosudbe nužno ograničena pravom Unije jer je obuhvaćena područjem primjene odredbi Zakonika o vizama.

130. S jedne strane, definicija i doseg samog izraza „humanitarni razlozi”, prema mojem mišljenju, ne mogu se u potpunosti prepustiti diskreciji država članica. Iako nije definiran u Zakoniku o vizama, radi se o pojmu prava Unije jer se u članku 25. stavku 1. navedenog zakonika ne upućuje na nacionalno pravo država članica. Nadalje, činjenica da viza izdana na temelju članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama u načelu vrijedi samo za državno područje države članice koja ju je izdala⁴¹ ne znači da humanitarni razlozi moraju biti svojstveni toj državi članici. Treba priznati da je izraz „humanitarni razlozi” vrlo širok te se konkretno, prema mojem mišljenju, ne može ograničiti na slučajeve medicinske ili zdravstvene pomoći državljanina predmetne treće zemlje ili njegove bliske osobe, koji su navedeni u spornim odlukama u glavnom predmetu i na koje se belgijska vlada pozvala na raspravi pred Sudom. Tekstom članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama ne podupire se takvo tumačenje te ograničavanje humanitarnih razloga na loše zdravstveno stanje ili bolest upućuje na izrazitu uskogrudnost. Bez namjere za definiranjem takvih razloga u ovom mišljenju, u toj fazi smatram da u svakom slučaju ne postoji sjenka sumnje u to da su razlozi koje su tužitelji u glavnom postupku iznijeli pred belgijskim tijelima, u pogledu potrebe da pobjegnu od oružanog sukoba i slijepog nasilja koje vlada u Siriji, osobito u gradu Alepu i da izbjegnu mučenje i progon kojem tvrde da su podvrgnuti, osobito zbog svoje pripadnosti vjerskoj manjini, obuhvaćeni područjem primjene humanitarnih razloga, također u smislu članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama. Ako ne bi bio takav slučaj, taj bi izraz bio lišen svakog smisla. Konačno, kada bi se podržala „minimalistička” teza belgijske vlade, to bi dovelo do paradoksalne posljedice da što su humanitarni razlozi ozbiljniji, to bi oni bili manje obuhvaćeni područjem primjene članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama.

131. S druge strane, kao što sam prethodno pojasnio, kada je država članica potaknuta na donošenje odluke radi odbijanja vize s ograničenom prostornom valjanošću jer zbog humanitarnih razloga koje je iznijela zainteresirana osoba nije potrebno odbaciti razloge odbijanja iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama, ta država članica nesumnjivo provodi pravo Unije. Stoga država članica od koje je zatraženo izdavanje vize pri izvršavanju margine prosudbe poštuje prava zajamčena Poveljom.

132. Drugim riječima, kako bi država članica od koje je zatraženo izdavanje vize ostala u granicama svoje margine prosudbe, ona mora doći do zaključka da odbijanjem primjene članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama, unatoč humanitarnim razlozima koje je iznio predmetni državljanin treće zemlje, ta država članica ne povređuje prava navedena u Povelji. Ako država članica dođe do obrnutog zaključka, mora odbaciti razloge odbijanja iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama i izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću, u skladu s člankom 25. stavkom 1. točkom (a) tog zakonika.

40 — Vidjeti t. 82. i 83. ovog mišljenja.

41 — Podsjećam na to da se, u skladu s člankom 25. stavkom 2. Zakonika o vizama, za tu vizu iznimno može priznati da vrijedi i za područje više od jedne države članice.

133. Zahtjev da se poštuju prava zajamčena Poveljom u načelu ni na koji način ne otežava državi članici donošenje odluke o provedbi postupka predviđenog člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama s obzirom na humanitarne razloge situacije o kojoj mora odlučiti.

134. Drukčiji bi mogao biti slučaj da se radi o obijanju dodjele vize i, posljedično, o primjeni jednog ili više razloga odbijanja iz članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama.

135. U tom bi slučaju trebalo utvrditi povređuje li država članica obveze koje ima na temelju Povelje time što ne uzima ili time što odbija uzeti u obzir humanitarne razloge svojstvene određenoj situaciji ili time što odbija izdati vizu s ograničenom prostornom valjanošću.

136. Valja ustrajati na činjenici da taj zahtjev ne uskraćuje državi članici svu marginu prosudbe. Stoga mi se čini da neprihvaćanje zahtjeva za prisustvovanje pogrebu preminule bliske osobe na državnom području države članice, što je vrlo bolno za zainteresiranu osobu, može dovesti do povrede prava zajamčenog Poveljom.

137. Prema mojem mišljenju, isto ne vrijedi ako je, s obzirom na predmetne okolnosti i humanitarne razloge, podnositelj zahtjeva zbog odbijanja izdavanja vize u stvarnoj opasnosti od povrede prava utvrđenih Poveljom, konkretno prava apsolutnog karaktera, kao što su pravo na ljudsko dostojanstvo (članak 1. Povelje), pravo na život (članak 2. Povelje), pravo na integritet osobe (članak 3. Povelje) i pravo na zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (članak 4. Povelje)⁴², i, tim više, kada ta prava mogu bit povrijeđena u pogledu osobito ranjivih osoba, kao što su mlađi maloljetnici, čija zaštita interesa mora biti primarni cilj u svakom djelovanju koje provode tijela javnih vlasti, u skladu s člankom 24. stavkom 2. Povelje. Nadalje, u tom pogledu podsjećam da je Sud u presudi od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 94. do 98.), što se tiče utvrđivanja od strane države članice odgovornosti za obradu zahtjeva za izdavanje azila, već potvrdio da se sama mogućnost države članice, predviđena aktom sekundarnog zakonodavstva Unije, može za tu istu državu članicu pretvoriti u stvarnu obvezu kako bi se zajamčilo poštovanje članka 4. Povelje

138. Ako se stoga ograničim samo na ispitivanje članka 4. Povelje, na koji se konkretno odnosi drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, važno je podsjetiti, kao što sam prethodno učinio, da pravo navedeno u tom članku odgovara pravu koje je zajamčeno člankom 3. EKLJP-a, čiji je tekst isti⁴³. Te dvije odredbe sadržavaju jednu od temeljnih vrijednosti Unije i njezinih država članica, zbog čega one u svim okolnostima zabranjuju mučenje i nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kaznu⁴⁴. Iz toga slijedi da se zabrana predviđena člankom 4. Povelje primjenjuje i na najteže okolnosti, kao što je borba protiv terorizma i organiziranog kriminala⁴⁵, ili pod pritiskom rastućeg priljeva migranata i osoba koje traže međunarodnu zaštitu prema državnom području država članica, u kontekstu koji je također obilježen gospodarskom krizom⁴⁶.

139. Po analogiji sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava u pogledu članka 3. EKLJP-a, člankom 4. Povelje se državama članicama, kada provode pravo Unije, ne propisuje samo negativna obveza prema osobama, odnosno da im se zabranjuje mučenje i nečovječno ili ponižavajuće postupanje, nego i *pozitivna obveza*, odnosno nalaže im se da poduzimaju mjere kojima će spriječiti

42 — Sud je podsjetio na apsolutni karakter prava utvrđenog člankom 4. Povelje, koje je usko povezano s poštovanjem ljudskog dostojanstva, vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 85.) i od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, t. 56.).

43 — Vidjeti u tom smislu Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) kao i presudu od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 86.).

44 — Presuda od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 87.)

45 — Vidjeti presudu od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 87.), kao i po analogiji, ESLJP, 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 195. i navedena sudska praksa).

46 — Vidjeti, po analogiji, ESLJP, 23. veljače 2012. (verzija ispravljena 16. studenoga 2016.), Hirsi Jamaa i dr./Italija (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, t. 122.).

da se navedene osobe podvrgavaju mučenju i nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, osobito kada se radi o ranjivim osobama, uključujući kada ta loša postupanja provode pojedinci⁴⁷. Stoga se odgovornost države može utvrditi, među ostalim, kada njezina vlastita tijela nisu poduzela razumne mjere kako bi spriječila ostvarivanje rizika od mučenja ili nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, za koje su morala znati⁴⁸. U svojim presudama od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 94., 106. i 113.) i od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 90. i 94.), Sud je veće presudio da, kao i članak 3. EKLJP-a, članak 4. Povelje u određenim okolnostima za države članice predstavlja pozitivnu obvezu.

140. Pri ispitivanju toga je li država povrijedila svoju pozitivnu obvezu donošenja razumnih mjera kako bi izbjegla da se osoba izloži stvarnom riziku od postupanja zabranjenih člankom 4. Povelje, smatram da, po analogiji sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava u pogledu članka 3. EKLJP-a, valja provjeriti koje su predvidljive posljedice tog propusta ili tog odbijanja djelovanja u odnosu na predmetnu osobu⁴⁹. U tom okviru, s obzirom na akte zatražene u glavnom predmetu, važno je uzeti u obzir opću situaciju zemlje podrijetla predmetne osobe i/ili zemlje u kojoj je ta osoba morala ostati, kao i okolnosti svojstvene slučaju zainteresirane osobe⁵⁰. Iako je ispitivanje tih situacija i tih okolnosti s obzirom na članak 4. Povelje neizbježno kako bi se u određenom slučaju utvrdilo je li država članica povrijedila pozitivnu obvezu koja joj je propisana zabranom iz tog članka, ne radi se međutim o utvrđivanju ili dokazivanju odgovornosti predmetnih trećih zemalja ili skupina ili drugih tijela koja su djelovala u tim zemljama na temelju općeg međunarodnog prava ili na drugoj osnovi⁵¹.

141. Nadziranjem postojanja rizika od izlaganja osobe postupanjima koja su zabranjena člankom 4. Povelje, koji proizlazi iz propusta ili odbijanja države članice da poduzme razumne mjere u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, smatram da se Sud mora osloniti na elemente koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev i najprije pozvati se na činjenice za koje je država članica znala ili je trebala znati u trenutku kada je odlučila primijeniti razloge odbijanja predviđene člankom 32. stavkom 1. Zakonika o vizama, odnosno najnovije podatke kojima bi se, ovisno o slučaju, mogao potvrditi ili osporiti način na koji je država članica odlučila o osnovanosti strahova zainteresirane osobe⁵².

142. U skladu s člankom 267. UFEU-a, koji se temelji na podjeli ovlasti između suda koji je uputio zahtjev i Suda, na prvom je da provjeri elemente kojima je État belge raspolagao ili za koje je morao znati u trenutku donošenja spornih odluka. Stoga, u svrhu ispitivanja opće situacije države podrijetla ili države u kojoj je zainteresirana osoba morala ostati i stvarnog rizika koji je snosila, smatram da taj sud mora pridati važnost informacijama koje dolaze iz pouzdanih i objektivnih izvora, kao što su institucije Unije, tijela i agencije Ujedinjenih naroda ili vladini izvori, kao i nevladine organizacije koje se smatraju ozbiljnima, osobito informacije sadržane u novijim izvješćima neovisnih međunarodnih

47 — Vidjeti osobito, po analogiji, ESLJP, 28. ožujka 2000., Mahmut Kaya/Turska (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, t. 115.), ESLJP, od 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 198.), od 25. travnja 2013., Savridin Dzhurayev/Rusija (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, t. 179.), i ESLJP od 23. veljače 2016., Nasr i Ghali/Italija (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, t. 283.).

48 — Vidjeti osobito, po analogiji, ESLJP, 28. ožujka 2000., Mahmut Kaya/Turska (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, t. 115.), ESLJP, od 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 198.) i ESLJP, 23. veljače 2016., Nasr i Ghali/Italija (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, t. 283.).

49 — Vidjeti osobito u tom smislu, ESLJP, 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 213.). Vidjeti također ESLJP, 23. veljače 2016., Nasr i Ghali/Italija (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, t. 289.).

50 — Vidjeti osobito u tom smislu ESLJP, 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 213.) i ESLJP, 23. veljače 2016., Nasr i Ghali/Italija (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, t. 289.).

51 — Vidjeti osobito u tom smislu ESLJP, 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 212. i navedenu sudsku praksu).

52 — Vidjeti u tom smislu po analogiji ESLJP, 13. prosinca 2012., El-Masri/bivša jugoslavenska republika Makedonija (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, t. 214.).

udruga za zaštitu ljudskih prava kao što su Amnesty International ili Human Rights Watch⁵³. Kako bi se ocijenila pouzdanost tih izvješća, relevantni kriteriji jesu autoritet i ugled njihovih autora, ozbiljnost istraživanja iz kojih proizlaze ta izvješća, koherentnost njihovih zaključaka i njihova potvrda iz drugih izvora⁵⁴.

143. **Ipak**, smatram da valja uzeti u obzir brojne poteškoće s kojima se vlade i nevladine organizacije suočavaju u prikupljanju informacija u opasnim i nestabilnim situacijama. Nije uvijek moguće istraživanja provesti u neposrednoj blizini sukoba. U takvom slučaju, može biti potrebno osloniti se na informacije koje dostave izvori koji su izravno upućeni u situaciju⁵⁵, kao što su reporteri.

144. Ne uskraćujući sudu koji je uputio zahtjev njegovu zadaću da te informacije detaljno ispita na temelju prethodno navedenih pouzdanih i objektivnih izvora, čini mi se važnim istaknuti glavne elemente za koje je *État belge* znala ili trebala znati u trenutku donošenja spornih odluka⁵⁶, s obzirom na to da su određene činjenice općepoznate i da je lako dostupan velik broj izvora o situaciji u Siriji, o situaciji sirijskog stanovništva kao i o situaciji susjednih zemalja te države te kako bi sud koji je uputio zahtjev dao koristan i brz odgovor te pojasnio Sudu koji će biti ishod presude koju će donijeti.

145. Najprije, iz same odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da *État belge* nije uopće osporavao opis koji su tužitelji u glavnom postupku iznijeli u pogledu vrlo intenzivnog slijepog nasilja koje vlada u Siriji, zlostavljanja i teških povreda ljudskih prava koja su počinjena u toj zemlji, a osobito u Alepu, gradu njihova podrijetla. Nadležna belgijska tijela svakako su morala znati za apokaliptičnu ili „katastrofalnu” – narav, prema izrazu koji je upotrijebljen u spornim odlukama –, opće situacije u Siriji, tim više što je, kao što su također tužitelji u glavnom postupku istaknuli pred sudom koji je uputio zahtjev, taj sud već naglasio, prije donošenja spornih odluka, da je bilo „općepoznato” da je sigurnosna situacija u Siriji bila dramatična s obzirom na sve alarmantne elemente koji su pred njim izneseni⁵⁷.

146. Općepoznata narav humanitarne drame i apokaliptične situacije koju proživljava civilno stanovništvo u Siriji, ako ju je i dalje potrebno dokazati, potkrijepljena je različitim podacima i službenim dokumentima. Stoga, u dokumentu objavljenom u rujnu 2016.⁵⁸, odnosno oko mjesec dana prije donošenja spornih odluka, sama je Komisija istaknula da je sukobom u Siriji „nastala najveća svjetska humanitarna kriza od [Drugog] svjetskog rata” te je napomenula da se humanitarna kriza u Siriji i dalje pogoršava s obzirom na jačanje sukoba, rasta nasilja, općeg nepoštovanja međunarodnih pravnih pravila i teških povreda ljudskih prava. Komisija je također naglasila iznimnu ranjivost sirijskog stanovništva s obzirom na to da su civili prve žrtve praksi koje su postale „uobičajena pojava”, kao što su „silovanja i druga seksualna nasilja, prisilni nestanci, premještanja pod prisilom, novačenje djece vojnika, masovna pogubljenja i bombardiranja usmjerena na civile”. Usto, što se tiče Alepa, Komisija je istaknula da su zbog intenzivnih bombardiranja i sukoba danas nebrojene žrtve civili, a više od dva milijuna osoba živi bez pristupa vodi i električnoj energiji, u strahu od opsade te pod stalnim zračnim napadima.

53 — Vidjeti u tom smislu po analogiji ESLJP, 28. veljače 2008, Saadi/Italija (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, t. 131. i 143.), ESLJP, 17. srpnja 2008., M. S. S./Belgija i Grčka, (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, t. 227. i 255.), ESLJP, 23. veljače 2012. (verzija ispravljena 16. studenoga 2016.), Hirsi Jamaa i dr./Italija (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, t. 116. i 118.), i ESLJP, 23. kolovoza 2016., J. K. i dr./Švedska (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, t. 90.). Vidjeti također u tom smislu u drugom kontekstu presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, t. 59. i navedena sudska praksa). U drugom kontekstu vidjeti u tome smislu i presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin (C 182/15, EU:C:2016:630, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

54 — Vidjeti po analogiji, ESLJP, 3. srpnja 2014., Gruzija/Rusija (I) (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, t. 138.) i ESLJP, 23. kolovoza 2016., J. K. i dr./Švedska (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, t. 88. i 90.).

55 — Vidjeti po analogiji ESLJP, 23. kolovoza 2016., J.K i dr./Švedska (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, t. 89.).

56 — U presudi od 21. siječnja 2011., M. S. S./Belgija i Grčka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, t. 366.), Europski sud za ljudska prava zaključio je da je Kraljevina Belgija povrijedila pozitivnu obvezu predviđenu člankom 3. EKLJP-a nakon što je utvrdio da su u trenutku donošenja mjere u tom predmetu „činjenice bile općepoznate i da ih je bilo lako provjeriti na temelju velikog broja izvora”.

57 — Vidjeti presudu br. 175973 od Conseil du contentieux des étrangers od 7. listopada 2016., X/III/État belge, t. 8. Vidjeti također presudu br. 176363 od Conseil du contentieux des étrangers od 14. listopada 2016., X/I/État belge, t. 8.

58 — Vidjeti dokument Europske komisije Humanitarna pomoć i civilna zaštita, informativni članak ECHO-a, sirijska kriza, rujan 2016., dostupan na internetskoj stranici http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

147. Nekoliko tjedana kasnije, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda izjavilo je da ga je „uznemirila činjenica da se strahovita humanitarna situacija u gradu Alepu nastav[ila] pogoršavati”⁵⁹, da je zgroženo „zbog širenja nasilja, koje je doseglo neprihvatljivu razinu, i zbog smrti [...] na desetke tisuća djece” i da je „izrazito ožalošćeno zbog stalnog pogoršanja strašne humanitarne situacije u Siriji i broja osoba koje trebaju hitnu humanitarnu pomoć, a osobito medicinsku pomoć”⁶⁰. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda ustrajalo je i na potrebi da se „okončaju napadi usmjereni na civile i civilne ustanove, osobito napadi na škole i zdravstvene ustanove, [...] slijepo bombardiranje minobacačem, napadi automobilskom bombom, samoubilački napadi [...], izgladnjivanje civila kao metoda borbe, uključujući opkoljavanjem naseljenih područja, te opće pribjegavanje mučenju, zlostavljanjima, arbitrarnim pogubljenjima, [...] prisilnim nestancima, seksualnom nasilju, [...] kao i teškom nasilju i zlostavljanjima djece”⁶¹.

148. Zatim, u trenutku kada je État belge trebao donijeti sporne odluke, belgijska tijela nisu samo bila obaviještena o općoj situaciji iznimne ranjivosti sirijskih civila koja je prethodno opisana, nego su razumno morala znati, kao što proizlazi iz spisa u glavnom predmetu, za okolnosti koje se odnose na tužitelje u glavnom postupku. Naime, točno je da su tužitelji u glavnom postupku (a) boravili u opkoljenom gradu Alepu⁶² i da je od njih petero troje male djece, od kojih je najstariji imao samo deset godina, (b) da su kršćanske vjeroispovijesti, pri čemu su djeca bila krštena prema pravoslavnom obredu, i da stoga pripadaju skupini osoba koje imaju ozbiljne i utemeljene razloge za vjerovati da jesu i da su bili meta, ako ne i predmet progona, različitih oružanih skupina u Siriji⁶³ i (c) da su podnijeli isprave u potporu svojem zahtjevu za vizu, koje sud koji je uputio zahtjev nije osporavao i kojima je konkretno potkrijepljena činjenica da je obitelj bila žrtva različitih nasilnih činova koje su počinile oružane skupine koje djeluju u Alepu, osobito da je oca obitelji otela jedna od oružanih skupina tijekom čega su ga tukli i mučili, prije nego što je konačno oslobođen u zamjenu za otkupninu.

149. S obzirom na te elemente, nesporno je da su tužitelji u glavnom postupku u Siriji bili izloženi, u najmanju ruku, stvarnim rizicima od vrlo ozbiljnih nečovječnih postupanja koja su jasno obuhvaćena područjem primjene zabrane iz članka 4. Povelje.

150. Usto, pri donošenju spornih odluka, État belge znao je ili je trebao znati da su predvidljive posljedice tih odluka tužiteljima u glavnom postupku ostavile jedini izbor između izlaganja opasnosti, patnji i prethodno navedenim nečovječnim postupanjima, koja bi mogla dovesti čak i do njihove smrti, ili drugim vrstama sličnih postupanja, dok bi pokušavali nezakonito doći do državnog područja države članice kako bi ondje podnijeli svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Naime, u potpunosti je dokumentirano da su sirijski državljani, među kojima i oni koji traže međunarodnu zaštitu, koji iz

59 — Rezolucija 2328 (2016) koju je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda donijelo 19. prosinca 2016.

60 — Rezolucija 2332 (2016) koju je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda donijelo 21. prosinca 2016.

61 — Rezolucija 2332 (2016) koju je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda donijelo 21. prosinca 2016.

62 — U skladu s informacijama koje je 20. listopada 2016. objavio francuski odjel organizacije Amnesty International, u Alepu je između 19. rujna i 16. listopada 2016. bilo najmanje 600 zračnih napada, pri čemu su ubijene na stotine civila, na tisuće ih je ranjeno te je uništeno ili oštećeno nekoliko desetaka važnih infrastrukturnih objekata. Vidjeti u tom smislu članak organizacije Amnesty International: <https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre>

63 — Vidjeti među drugim izvorima Rand, S., „Syria: Church on Its Knees”, Open Doors Advocacy Report, svibanj 2012., dostupno na internetskoj stranici https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, Eghdamian K., „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatar”, *Oxford Monitor of Forced Migration*, br. 1, 2014., str. 38., kao i izjavu predstavnika Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice u travnju 2016.: <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>. U poglavlju o Siriji svojeg godišnjeg izvješća za 2016., United States Commission for International Religious Freedom (USCIRF) podsjeća da je u prosincu 2015. zaključio da je oružana skupina Da'esh/Islamska država počinila genocid nad više vjerskih manjina, među kojima i nad sirijskim kršćanima: vidjeti http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf

očaja uz pomoć beskrupuloznih krijumčara ljudi plaćaju⁶⁴ za prelazak preko mora do Europske unije riskirajući vlastite živote, ako ne poginu utapanjem ili na drugi način, izloženi udarcima, zlostavljanjima i/ili prepušteni slučaju u improviziranim plovilima⁶⁵ dok ih, u najboljem slučaju ne spasi obalna straža ili nevladine organizacije koje iznajmljuju brodove za potragu i spašavanje na moru⁶⁶.

151. Prema mojem mišljenju, nema sumnje u to da su takva postupanja zabranjena člankom 4. Povelje.

152. Stoga su postojali ozbiljni razlozi za vjerovati da je État belge odbijanjem izdavanja vize s ograničenom prostornom valjanošću izravno potaknuo tužitelje u glavnom postupku, osim da ostanu u Siriji, na to da se iz očaja izlože fizičkim i psihičkim patnjama riskirajući vlastite živote kako bi ostvarili pravo na međunarodnu zaštitu koju su tražili⁶⁷. Prema mojem mišljenju, činjenica da država članica u takvim okolnostima može ne poduzeti mjere koje su u njezinoj ovlasti kako bi izbjegla da se državljani treće zemlje koji traže međunarodnu zaštitu izlože takvim rizicima također predstavlja povredu članka 4. Povelje.

153. U okolnostima glavnog predmeta, čini se da tu ocjenu nikako ne može osporiti argument da su tužitelji u glavnom postupku mogli potražiti utočište u Libanonu, susjednoj državi Sirije, gdje se nalazi konzulat Kraljevine Belgije u kojem su zatražili primjenu članka 25. stavka 1. Zakonika o vizama.

154. Točno je da je od početka sukoba u Siriji Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (HCR) u Libanonu registrirao više od milijun Sirijaca kao izbjeglice⁶⁸. Ipak, u svibnju 2015. libanonska vlada obavijestila je HCR da treba obustaviti registraciju novih sirijskih izbjeglica⁶⁹. Ta se obustava još primjenjivala u trenutku kada je État belge trebao donijeti sporne odluke, kao što su tužitelji u glavnom postupku to istaknuli pred sudom koji je uputio zahtjev. Libanon nije ugovorna stranka Ženevske konvencije⁷⁰ te su nove neregistrirane izbjeglice, kojima je u toj zemlji bila uskraćena mogućnost dobivanja statusa tražitelja azila, riskirale uhićenje i oduzimanje slobode zbog nezakonitog boravka⁷¹, kao što su uostalom tužitelji u glavnom postupku tvrdili pred sudom koji je uputio zahtjev kao i pred Sudom. Situacija te skupine osoba, kojoj su stoga mogli pripasti tužitelji u glavnom postupku da su ulaskom u Libanon povrijedili zakonodavstvo te zemlje, stoga je još nesigurnija od

64 — U skladu sa studijom Međunarodne organizacije za migracije (IOM), izrađenom 2016. na uzorku od 6000 sirijskih i iračkih državljana koji su došli u Europu, cijena za put do Europe kretala se od 1000 USD do 5000 USD po osobi: vidjeti http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf

65 — Često samo na gumenim čamcima.

66 — Prema tvrdnji nevladine organizacije Liječnici bez granica (Médecins Sans Frontières), oko 5000 muškaraca, žena i djece umrlo je 2016. u pokušaju prelaska preko Sredozemnog mora, pri čemu je ta brojka samo procjena jer brojna tijela nisu nikada pronađena. Liječnici bez granica iznajmili su 2015. i 2016. tri broda za potragu i spašavanje na moru te je većina spašenih osoba došla iz Sirije. Vidjeti dokumente dostupne na internetskoj stranici <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>. Prema tvrdnji Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, od siječnja do studenoga 2016. više od 350 000 osoba pristiglo je morskim putem u Grčku i Italiju, od kojih je većina sirijskog državljanstva. Procjene broja poginulih i nestalih na Sredozemnom moru otprilike su iste kao i procjene Liječnika bez granica: vidjeti dokumente dostupne na stranici: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. U svojoj Rezoluciji od 12. travnja 2016. o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom Unije migraciji, Parlament je istaknuo da „kriminalne mreže i krijumčari iskorištavaju očaj ljudi koji pokušavaju ući u Uniju bježeći od progona ili rata” i da su „sigurne i zakonite rute za pristup izbjeglica Uniji ograničene i da se mnogi i dalje izlažu rizicima na opasnim rutama”: vidjeti <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

67 — U izvješću od 8. svibnja 2015. (dokument A/HRC/29/36, t. 34.), posebni izvjestitelj Ujedinjenih naroda za ljudska prava migranata naglasio je da odbijanje osiguravanja zakonitog ulaska u Uniju samo po sebi predstavlja „ključni čimbenik” „temeljnih razloga” zbog kojih se osobe koje traže međunarodnu zaštitu i bježe od humanitarne krize obraćaju krijumčarima ljudi: vidjeti www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

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

69 — Vidjeti HCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016., str. 13. Te su mjere izričito namijenjene smanjenju priljeva izbjeglica u Libanon: vidjeti 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 — Podsjećam na to da, čak i da je treća zemlja ratificirala Ženevsku konvenciju, to ne bi značilo da postoji neoboriva pretpostavka poštovanja navedene konvencije kao i temeljnih prava u pogledu osoba koje traže međunarodnu zaštitu i tražitelja azila: vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 102. do 104).

71 — Vidjeti osobito Human Rights Watch, *World Report*, 2016., Libanon, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/libanon>. Vidjeti također Janmyr, M., „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon”, *Refugee Survey Quarterly*, br. 4, 2016., str. 58. – 78.

situacije registriranih izbjeglica koji vrlo često žive u rudimentarnim skloništima, kao što su garaže ili jednostavni šatori, u zemlji gdje ne postoji službeni kamp⁷², a pristup hrani i vodi, zdravstvenoj skrbi, kao i obrazovanju već je iznimno težak, ako ne i neizvjestan⁷³. Osim toga, međunarodni mediji i više nevladinih organizacija ukazivali su tijekom 2016. na opetovana nasilja prema sirijskim izbjeglicama do kojih je došlo osobito zbog rastućih napetosti s lokalnim stanovništvom, konkretno u najsiriromašnijim regijama zemlje⁷⁴. Određeni promatrači ljudskih prava isticali su čak tijekom 2016. da je situacija u svim zemljama domaćinima koje graniče sa Sirijom postala toliko neizdrživa da su se brojni Sirijci vraćali u Siriju riskirajući vlastite živote, uključujući na područja na kojima su sukobi nastavljeni bjesjeti⁷⁵. Naposljedku, konkretnije što se tiče situacije kršćana, kao što su tužitelji u glavnom postupku, predstavnici međuvladinih i nevladinih organizacija izrazili su strah od ostracizma, zastrašivanja i teškog nasilja u pogledu te vjerske manjine u Libanonu kao i u drugim susjednim državama, kao što je Jordan, uključujući unutar samih izbjegličkih kampova⁷⁶.

155. S obzirom na te okolnosti, koje je État belge u trenutku donošenja spornih odluka znao ili je trebao znati, ta država članica stoga se nije mogla pozvati na hipotetski argument prema kojem ona nije imala nikakvu obvezu izdavanja vize s ograničenom prostornom valjanošću jer su tužitelji u glavnom postupku mogli ostvariti svoje pravo te zatražiti i dobiti međunarodnu zaštitu u Libanonu. Smatram da je očito da Sirijci koji su izbjegli iz Sirije nakon svibnja 2015. nisu mogli konkretno i učinkovito ostvariti takvo pravo. Stoga, pod pretpostavkom da se État belge pozvao na mogućnost tužitelja u glavnom postupku da dođu do Libanona, smatram da, s obzirom na informacije dostupne o situaciji u toj zemlji, État belge nije mogao zaključiti da je bio oslobođen ispunjavanja svoje pozitivne obveze koju ima na temelju članka 4. Povelje⁷⁷.

156. U trenutku donošenja spornih odluka, État belge trebao je stoga doći do zaključka da postoje osobito ozbiljne i utemeljene naznake da će, ako odbije priznati potrebu za izdavanjem vize s ograničenom prostornom valjanošću iz humanitarnih razloga na koje su se pozvali tužitelji u glavnom postupku i ako primijeni razloge odbijanja navedene u članku 32. stavku 1. Zakonika o vizama, tužitelji u glavnom postupku izložiti stvarnom riziku od postupanja koja su zabranjena člankom 4. Povelje.

157. Naime, kako bih bio posve jasan, kakve su mogućnosti imali tužitelji u glavnom postupku? Ostati u Siriji? Nezamislivo. Prepustiti se beskrupuloznim krijumčarima ljudi riskirajući vlastiti život kako bi pokušali pristati u Italiji ili stići do Grčke? Neprihvatljivo. Pomiriti se sa životom nezakonitih izbjeglica u Libanonu, bez mogućnosti dobivanja međunarodne zaštite, izlažući se istom riziku od protjerivanja u Siriju? Nedopustivo.

158. Da parafraziram Europski sud za ljudska prava, cilj Povelje nije zaštititi teoretska ili iluzorna prava, nego konkretna i stvarna prava⁷⁸.

72 — Vidjeti dokument Europske komisije Humanitarna pomoć i civilna zaštita, informativni članak ECHO-a, sirijska kriza, rujan 2016., http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

73 — U skladu sa studijom HCR-a, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, str. 3. i 35., 42% obitelji živi u skloništima koja ne odgovaraju minimalnim humanitarnim standardima, dok preko polovine djece od 6 do 14 godina ne pohađa školu te je podložno brojnim bolestima i infekcijama. Samo 15% sirijske djece u Libanonu dobiva dovoljno hrane prema standardima Svjetske zdravstvene organizacije.

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

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

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

77 — Vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 23. veljače 2012. (verzija ispravljena 16. studenoga 2016.), Hirsi Jamaa i dr./Italija (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, t. 146. do 158.) u kojoj je utvrđena odgovornost talijanske države na temelju članka 3. EKLJP-a jer se nije uvjerila da državljani protjerani prema posrednoj trećoj zemlji, koja nije ratificirala Ženevsku konvenciju, imaju dovoljna jamstva koja ih štite od rizika da ih se arbitrarno vrati u njihovu zemlju podrijetla, osobito s obzirom na nepostojanje postupka azila u posrednim trećim zemljama i na nemogućnost da se od tijela te zemlje ishodi priznavanje statusa izbjeglica koji dodijeli HCR.

78 — Vidjeti za novija upućivanja osobito ESLJP, 1. lipnja 2010. (verzija ispravljena 3. lipnja 2010.) Gäfgen/Njemačka (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, t.123.) i ESLJP, 26. travnja 2016., Murray/Nizozemska (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, t. 104.).

159. S obzirom na informacije sadržane u spisu glavnog postupka, nesporno je da bi tužitelji u glavnom postupku dobili međunarodnu zaštitu koju traže da su uspjeli prevladati prepreke nezakonitog putovanja, koje je jednako opasno kao i iscrpljujuće, te usprkos svemu stići u Belgiju⁷⁹. Stoga je izravna posljedica odbijanja izdavanja zatražene vize bila da su tužitelji u glavnom postupku bili potaknuti na ugrožavanje vlastitih života, među kojima i života svoje troje mlađe djece, kako bi ostvarili svoje pravo na međunarodnu zaštitu.

160. Uzimajući u obzir Zakonik o vizama i obveze koje su preuzele države članice, ta je posljedica neprihvatljiva. U najmanju se ruku protivi pravu koje je zajamčeno člankom 4. Povelje⁸⁰.

161. S obzirom na apsolutni karakter tog prava, očito je da okolnost da tužitelji u glavnom postupku nemaju obiteljske ili druge veze u Belgiji ne utječe na odgovor koji treba dati na drugo prethodno pitanje.

162. Iako nije isključeno da su belgijska tijela odbijanjem zahtjeva tužitelja u glavnom postupku povrijedila i pravo utvrđeno člankom 18. Povelje, s obzirom na sva prethodna razmatranja smatram da ne treba odlučiti o tom pitanju.

163. Stoga, predlažem Sudu da na drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odgovori na sljedeći način: članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama treba tumačiti na način da je, s obzirom na okolnosti glavnog predmeta, država članica od koje je državljanin treće zemlje zatražio izdavanje vize s ograničenom prostornom valjanošću zbog postojanja humanitarnih razloga dužna izdati takvu vizu ako postoje ozbiljni i utemeljeni razlozi za vjerovati da će odbijanje izdavanja te isprave dovesti do izravne posljedice da će taj državljanin biti izložen postupanjima koja su zabranjena člankom 4. Povelje, tako što će mu se uskratiti zakonit pristup ostvarivanju njegova prava da zatraži međunarodnu zaštitu u toj državi članici.

164. Nepotrebno je reći da je taj prijedlog vrlo promišljen.

165. Najprije, smatram da je jedino to stajalište dostojno „opć[ih] vrijednosti nepovredivih i neotuđivih prava ljudskog bića”⁸¹ na kojima je izgrađena Europska unija te koje štite i promiču Unija i njezine države članice, na svojim državnim područjima kao i u odnosima s trećim zemljama⁸². U svojoj sudskoj praksi Sud je uvelike pridonio tim vrijednostima, time što je često zauzimao ulogu čuvara temeljnih prava osoba, osobito onih najranjivijih, uključujući državljane trećih zemalja koji trebaju međunarodnu zaštitu⁸³. Te vrijednosti trebaju imati smisla te se trebaju provoditi i usmjeravati u primjeni prava Unije kada se tim pravom nudi prilika da ih se poštuje, kao što je to ovdje slučaj s člankom 25. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o vizama. Prema mojem mišljenju, u pitanju je vjerodostojnost Unije i njezinih država članica.

79 — Oslanjajući se na informacije koje je dao Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Opće povjerenstvo za izbjeglice i osobe bez državljanstva) u Belgiji, tužitelji u glavnom postupku tvrdili su pred sudom koji je uputio zahtjev, a da im Belgija nije proturječila, da je u 2015. gotovo 98 % odluka Općeg povjerenstva za izbjeglice i osobe bez državljanstva u pogledu sirijskih državljana dovelo do dodjele međunarodne zaštite. Čini se da je velika većina došla nezakonitim putovima.

80 — Vidjeti u tom smislu po analogiji slično mišljenje suca P. Pinta de Albuquerquea u presudi ESLJP-a od 23. veljače 2012. (verzija ispravljena 16. studenoga 2016.), Hirsi Jamaa i dr./Italija (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, t. 73.).

81 — Preambula UEU-a

82 — Podsjećam da je, u skladu s člankom 3. stavkom 1. i 5. UEU-a, „[c]ilj [...] [Europske unije] promicanje mira [i] njezinih vrijednosti [...]” te da „Unija podržava i promiče svoje vrijednosti” „[u] svojim odnosima s ostatkom svijeta”, doprinoseći „zaštiti ljudskih prava, osobito prava djeteta [...]” (moje isticanje). U skladu s člankom 4. UEU-a, države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora te se suzdržavaju od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije.

83 — Vidjeti osobito presudu od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94) u pogledu pristupa supsidijarnoj zaštiti državljanina zemlje u kojoj vlada unutarnji oružani sukob koji uzrokuje slijepo nasilje, te presude od 5. rujna 2012., Y i Z (C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518) i od 7. studenoga 2013., X i dr. (C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720) u pogledu pristupa statusu izbjeglica u korist državljana trećih zemalja za koje je utvrđeno da bi se povratkom u svoju državu podrijetla izložili stvarnom riziku od progona zbog svoje vjeroispovijesti ili homoseksualnosti.

166. Jedna me stvar iznenadila kada sam ponovno čitao sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava radi rješavanja ovog predmeta: utvrđivanja tog suda u pogledu situacija, koje su uvijek strahovite i dramatične, u kojima je utvrđena odgovornost države članke EKLJP-a za povredu svojih pozitivnih obveza koje ima na temelju članka 3. EKLJP-a, sustavno su iznesena *a posteriori*, najčešće kada su predmetna postupanja za žrtve bila kobna. To je vjerojatno povezano, barem djelomično, s naravi postupka pred Europskim sudom za ljudska prava i potrebom da se, prije nego što se pred njim pokrene postupak, iskoriste sva nacionalna pravna sredstva. Ostaje činjenica da u tim predmetima nikad nisu bile donesene preventivne mjere te da je počinjena nepopravljiva šteta.

167. Budući da je u ovom predmetu sasvim suprotan slučaj, što je očito jedan od razloga zbog kojih je Sud pokrenuo hitni prethodni postupak, tužitelji u glavnom postupku zasad još nisu izgubili svaku nadu. Prijedlog koji upravo iznosim Sudu, osim toga, dokazuje da u okviru prava Unije postoji humanitarni put kojim se državama članicama nalaže da sprječavaju očite povrede apsolutnih prava osoba koje traže međunarodnu zaštitu prije nego što bude prekasno.

168. Sud stoga nema samo priliku podsjetiti, čemu se izrazito nadam, na poštovanje humanitarnih vrijednosti i ljudskih prava na što su se obvezale Unija i njezine države članice, nego također i ponajprije tužiteljima u glavnom postupku pružiti nadu da će biti pošteđeni daljnjih patnji i nečovječnih postupanja.

169. Ta uputa ne znači, da potvrdim argument État belge iznesen u spornim odlukama, da države članice imaju obvezu na svoje državno područje primiti „sve osobe koje žive u katastrofalnim uvjetima”, što bi podrazumijevalo da je ulazak dozvoljen „svim narodima čije su zemlje u razvoju, u kojima se ratuje ili koje su pogođene prirodnim nepogodama”.

170. Naprotiv, ustrajem na tome da se radi o *poštovanju*, u najplemenitijem smislu te riječi, iz nespornih humanitarnih razloga, obveza koje proizlaze iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama i članka 4. Povelja, kako bi se tužiteljima u glavnom postupku, među kojima je, podsjećam, troje mlađe djece, omogućilo da ostvare svoje pravo na međunarodnu zaštitu, bez koje bi bili izravno izloženi postupanjima koja su zabranjena člankom 4. Povelje, a za koja je predmetna država članica znala ili je trebala znati u trenutku donošenja odluka o neizdavanju zatraženih viza.

171. Točno je da se krug dotičnih osoba može pokazati širim nego što je to sada u praksi država članica. Taj je argument ipak irelevantan s obzirom na obvezu poštovanja, u svim okolnostima, temeljnih prava apsolutnog karaktera, među kojima i pravo iz članka 4. Povelje. Iznimna narav postupka, sa stajališta načela, nije suprotna priljevu, čak ni velikom, pojedinaca. Primjer je naveden u Direktivi Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prijehu i snošenju posljedica prijeha tih osoba⁸⁴. Naime, mehanizam koji je uveden tim aktom predstavlja „izvanredni” postupak kojim se osobama koje su pobjegle s područja oružanih sukoba ili osobe koje su bile žrtve sustavnog ili općeg kršenja svojih ljudskih prava osigurava neodgodiva i privremena zaštita na državnom području država članica⁸⁵.

172. Usto, prema mojem mišljenju, treba razlikovati raspon opterećenja, koji je naveo veliki broj vlada koje su sudjelovale na raspravi pred Sudom, u konzularnim uredima država članica pred nekontroliranim priljevom zahtjeva za izdavanje humanitarnih viza koje će se podnijeti na temelju Zakonika o vizama. Osim toga što taj argument očito nije pravne naravi, praktične prepreke podnošenju takvih zahtjeva svakako ne treba podcijeniti, iako ih ja ne podržavam. Situacija tužitelja u glavnom postupku odličan je primjer. Naime, tužitelji su trebali zakazati sastanak u konzulatu Kraljevine Belgije u Libanonu, *conditio sine qua non* da bi nakon svibnja 2015. dobili 48-satnu

84 — SL 2001, L 212, str. 12., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.

85 — Okolnost da postupak predviđen Direktivom 2001/55 nije pokrenut u korist sirijskih državljana, koliko god se to može činiti nevjerojatnim, nije odlučujuća u pogledu pravnog argumenta koji je upravo iznesen.

propusnicu na libanonskom državnom području⁸⁶, prijeći nekoliko stotina kilometara u zemlji u kojoj vlada rat i kaos kako bi došli u Beirut te se osobno pojavili u navedenom konzulatu i zadovoljili njegov zahtjev⁸⁷ te se, naposljetku, vratili u Siriju i čekali odluku belgijskih tijela! Nadalje, iako su se tužitelji u glavnom postupku vrlo vjerojatno obratili konzulatu Kraljevine Belgije u Beirutu nakon što su saznali za operaciju koja je bila vrlo popraćena u medijima tijekom koje su belgijska tijela u ljeto 2015. više stotina sirijskih državljana, kršćanske vjeroispovijesti i podrijetlom iz Alepa, izdala vize s ograničenom prostornom valjanošću⁸⁸, belgijska vlada nije izjavila da je nakon te operacije zaprimila golem priljev zahtjeva te vrste, kojim su zatrpane njezine diplomatske misije u državama koje graniče sa Sirijom.

173. Zatim, prijedlog koji sam iznio u točki 163. ovog mišljenja također je sasvim u skladu s ciljevima suzbijanja trgovanja ljudima, nezakonitog useljavanja i mreža organiziranog kriminala⁸⁹. Naime, nudeći zakonit pristup međunarodnoj zaštiti u određenim okolnostima, pod nadzorom tijela država članica, tumačenje koje sam zagovarao u pogledu članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama omogućuje, barem djelomično, izbjegavanje da se osobe koje traže takvu zaštitu, među kojima osobito žene i djeca, uhvate i iskorištavaju u kriminalnim mrežama trgovanja migrantima⁹⁰. U obrnutom slučaju, kao što sam već istaknuo, odbijanjem izdavanja viza s ograničenom prostornom valjanošću u okolnosti glavnog predmeta konačno se tužitelje u glavnom postupku izravno potiče, kako bi na državnom području države članice mogli ostvariti pravo na međunarodnu zaštitu, da svoje živote povjere onima protiv kojih Unija i njezine države članice, konkretnije na Sredozemlju, trenutačno ulažu velike operativne i financijske napore kako bi se onemogućile i spriječile kriminalne aktivnosti!

174. Naposljetku, tumačenjem koje se ovdje zagovara u pogledu tumačenja članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama osigurava se, uzimajući sve u obzir, poštovanje „načel[a] solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama” kojim moraju biti uređene sve politike Unije koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje, u skladu s člankom 80. UFEU-a⁹¹. U tom pogledu, i kako se ne bih usredotočio na samo jedno pitanje, čini mi se neprimjerenim prigovor belgijske vlade prema kojem bi priznavanje da je država članica dužna u određenim uvjetima izdati vizu na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama značilo da je osobi dozvoljeno da odabere državu članicu u kojoj želi da se ispita njezin zahtjev za zaštitu. U ekstremnim uvjetima kao što su oni kojima su bili izloženi tužitelji u glavnom postupku, njihova je mogućnost izbora jednako ograničena kao i mogućnost sredozemnih država članica da postanu zemlja bez obale. U svakom slučaju, argument belgijske vlade ne može imati prednost pred apsolutnim karakterom prava zajamčenog člankom 4. Povelje i pred pozitivnom obvezom koja ja tim člankom propisana državama članicama.

175. Prije zaključka, želio bih vas podsjetiti na to koliko je cijeli svijet, a osobito mi u Europi, prije dvije godine bio ogorčen i duboko potresen vidjeti beživotno tijelo malog Alana zabačeno na plaži, nakon što je njegova obitelj pokušala, uz pomoć krijumčara ljudi i improviziranog plovila prepunog sirijskih izbjeglica, preko Turske pristići na grčki otok Kos. Od četiriju članova njegove obitelji, samo je njegov

86 — Vidjeti u pogledu tih okolnosti osobito

<https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>.

87 — Naime, iz spisa proizlazi da se prvi zahtjev koji je odvjetnik tužitelja u glavnom postupku podnio u njihovo ime u konzulatu Kraljevine Belgije u Libanonu smatrao nedopuštenim jer tužitelji u glavnom postupku nisu osobno došli u navedeni konzulat.

88 — Vidjeti za tu operaciju osobito <http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep> i <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>.

89 — Ti su ciljevi navedeni u člancima 79. i 83. UFEU-a.

90 — U svojoj Komunikaciji od 10. veljače 2016. Europskom parlamentu i Vijeću o trenutačnom stanju provedbe prioritetnih mjera u okviru Europskog migracijskog programa (COM (2016) 85 *final*), Komisija ističe (str. 2.) da, „[o]sim rješavanja posljedica nekontroliranih i nezakonitih tokova ljudi, moramo postati uistinu spremni upravljati tim tokovima i osigurati kontroliran i zakonit način ulaska za osobe kojima je potrebna zaštita [...] u Europskoj uniji”. Usto, u svojoj Rezoluciji od 12. travnja 2016. (točka R) o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom Unije migraciji, Parlament posebno naglašava da bi se osiguravanjem „sigurnih i zakonitih ruta” za ulazak tražitelja azila i izbjeglica u Uniju moglo Uniji kao i državama članicama omogućiti da „[...] naštet[e] poslovnom modelu krijumčara”. Vidjeti u tom smislu <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

91 — Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 93.).

otac preživio brodolom. Pohvalno je i razumno biti ogorčen. U ovom predmetu, Sud ipak ima priliku otići korak dalje, što mu i predlažem, uvođenjem zakonitog pristupa međunarodnoj zaštiti koja proizlazi iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama. Da ne bi bilo zabune: ne zato što emocije to nalažu, nego zato što je to propisano pravom Unije.

Zaključak

176. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Conseil du contentieux des étrangers (Belgija) odgovori kako slijedi:

- „1. Članak 25. stavak 1. točku (a) Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama, treba tumačiti na način da se izraz „međunarodne obveze” koji je naveden u tekstu te odredbe ne odnosi na Povelju Europske unije o temeljnim pravima. Kada države članice ispituju, na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 810/2009, zahtjev za vizu u prilog kojem su istaknuti humanitarni razlozi i kada odlučuju o takvom zahtjevu, dužne su poštovati odredbe Povelje o temeljnim pravima.
2. Članak 25. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 810/2009 treba tumačiti na način da je država članica od koje je državljanin treće zemlje zatražio izdavanje vize s ograničenom prostornom valjanošću zbog postojanja humanitarnih razloga dužna izdati takvu vizu ako, s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, postoje ozbiljni i utemeljeni razlozi za vjerovati da će odbijanje izdavanja te isprave dovesti do izravne posljedice da će taj državljanin biti izložen postupanjima koja su zabranjena člankom 4. Povelje o temeljnim pravima, tako što će mu se uskratiti zakonit pristup ostvarivanju njegova prava da zatraži međunarodnu zaštitu u toj državi članici. Okolnost da takav državljanin nema obiteljske ili druge veze s državom članicom od koje je zatražio izdavanje vize ne utječe na taj odgovor.”