



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 7 lutego 2017 r.¹

Sprawa C-638/16 PPU

X,
X
przeciwko
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil du contentieux des étrangers (Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne — Właściwość Trybunału — Artykuł 25 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 810/2009 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy — Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej — Stosowanie prawa Unii — Wydanie takiej wizeny ze względów humanitarnych lub z uwagi na zobowiązania międzynarodowe — Pojęcie „zobowiązań międzynarodowych” — Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców — Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek wydania wizeny ze względów humanitarnych w sytuacji udowodnionego ryzyka naruszenia art. 4 lub art. 18 Karty praw podstawowych

Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, przedstawiony przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia), dotyczy wykładni art. 25 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (zwany dalej „kodeksem wizowym”)², jak również art. 4 i art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
2. Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy dwójką obywateli syryjskich wraz z trojgiem małych dzieci, którzy mieszkają w Aleppo (Syria), a État belge w przedmiocie odmowy wydania przez nie wizeny o ograniczonej ważności terytorialnej zgodnie z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, o którą wystąpiono ze względów humanitarnych.
3. Jak pokażę w niniejszej opinii, mimo zastrzeżeń podniesionych przez rządy biorące udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 30 stycznia 2017 r., a także przez Komisję, niniejsza sprawa, po pierwsze, daje Trybunałowi okazję uściślić, iż państwo członkowskie, wydając decyzję w sprawie wniosku o wydanie wizeny o ograniczonej ważności terytorialnej, stosuje prawo Unii, a to z kolei nakłada na nie obowiązek zapewnienia poszanowania praw zagwarantowanych w karcie. Po drugie niniejsza sprawa, moim zdaniem, powinna skłonić Trybunał do potwierdzenia, że przestrzeganie tych praw, w szczególności prawa ustanowionego w art. 4 karty, wymaga istnienia pozytywnego obowiązku

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 2009, L 243, s. 1.

po stronie państw członkowskich, który powinien spowodować wydanie przez nie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej, gdy istnieją poważne i udokumentowane podstawy, aby przypuszczać, że odmowa wydania tego dokumentu doprowadzi do bezpośredniej konsekwencji w postaci narażenia ubiegających się o ochronę międzynarodową osób na tortury lub niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo na traktowanie zakazane na mocy tego artykułu.

4. W mojej ocenie jest niezmiernie istotne, aby w dobie zamykania granic i wznoszenia murów państwa członkowskie nie uchylały się od swoich obowiązków wynikających z przepisów prawa Unii, czyli, jeśli mogę posłużyć się takim sformułowaniem, z prawa *ich* i *naszej* Unii.

5. W tonie szczególnie alarmistycznym rząd czeski podczas rozprawy ostrzegł Trybunał przed „fatalnymi” konsekwencjami dla Unii, które wynikną z wyroku prowadzącego do zobowiązania państw członkowskich do wydawania wiz ze względów humanitarnych na podstawie art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego.

6. Chociaż Unia przeżywa trudne czasy, nie podzielam tej obawy. Wręcz przeciwnie, to właśnie odmowa, jak w postępowaniu głównym, uznania prawnych mechanizmów skorzystania z prawa do ochrony międzynarodowej na terytorium państw członkowskich – która niestety często prowadzi obywateli państw trzecich, starających się o uzyskanie takiej ochrony, do dołączenia, z zagrożeniem życia, do strumienia nielegalnych imigrantów stojących u drzwi Unii – wydaje mi się szczególnie niepokojąca, biorąc w szczególności pod uwagę wartości humanitarne i poszanowanie praw człowieka, na których opiera się konstrukcja europejska. Czy trzeba przypominać, że, jak potwierdzają to odpowiednio art. 2 i 3 traktatu UE, Unia „opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, [...] jak również poszanowania praw człowieka”, a „[c]elem Unii jest wspieranie [...] jej wartości”, w tym w stosunkach z resztą świata?

7. W tym względzie zasmucające jest to, że pomimo obszerności i powtarzalności przemówień przedstawicieli czternastu rządów, którzy zajmowali miejsce przy mównicy w trakcie rozprawy w dniu 30 stycznia 2017 r., żaden z nich nie wspomniał o tych wartościach w odniesieniu do sytuacji, w której znaleźli się skarżący w postępowaniu głównym, a która skłoniła Trybunał do przeprowadzenia postępowania w trybie pilnym.

8. Jak pokażę w dalszej części niniejszej opinii, w przeciwieństwie do tego, co pewna liczba państw członkowskich podniosła na rozprawie przed Trybunałem, aby uznać istnienie prawnych mechanizmów dostępu do prawa do ochrony międzynarodowej nie ma potrzeby czekać na potencjalną modyfikację kodeksu wizowego, która byłaby następstwem zmian przedstawionych przez Parlament Europejski na podstawie wniosku znajdującego się obecnie w fazie dyskusji³.

9. Owe prawne mechanizmy już bowiem istnieją – jest to mianowicie art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, co zresztą zostało przyznane przez sprawozdawcę Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu⁴. Z powodów, które przedstawiam w mojej analizie, proponuję Trybunałowi, aby stwierdził istnienie takich prawnych mechanizmów, przejawiających się w obowiązku wydania – pod pewnymi warunkami – wizy ze względów humanitarnych na podstawie art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego.

3 – Zobacz raport Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Unijnego kodeksu wizowego [COM(2014)164], dokument A8-0145/2016 z dnia 22 kwietnia 2016 r.

4 – W uzasadnieniu do zaproponowanych przez Parlament zmian dotyczących „wiz ze względów humanitarnych”, sprawozdawca wskazuje (s. 100), że wybrał „ostrożne i prawnie umocowane podejście opierające się na *wzmocnieniu i rozwinięciu istniejących przepisów zawartych w tekście*” aktualnego kodeksu wizowego (podkreślenie moje).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

10. Artykuł 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), zatytułowany „Obowiązek przestrzegania praw człowieka”, przewiduje, że „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej Konwencji”.

11. Artykuł 3 EKPC, zatytułowany „Zakaz tortur”, stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

12. Artykuł 1A ust. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., zmienionej protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r. (zwanej dalej „konwencją genewską”) stanowi w szczególności, że uchodźcą jest każda osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa.

13. Artykuł 33 ust. 1 konwencji genewskiej, zatytułowany „Zakaz wydalania lub zawracania”, przewiduje, że żadne umawiające się państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.

Prawo Unii Europejskiej

Karta

14. Artykuł 1 karty stanowi, że godność człowieka jest nienaruszalna, musi być szanowana i chroniona.

15. Artykuł 2 ust. 1 karty wskazuje, że każdy ma prawo do życia.

16. Artykuł 3 ust. 1 karty stwierdza, że każdy ma prawo do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej.

17. Artykuł 4 karty stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

18. Artykuł 18 karty przewiduje, że gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

19. Artykuł 24 ust. 2 karty stanowi, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.

20. Artykuł 51 ust. 1 karty, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi, że postanowienia karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.

21. Artykuł 52 ust. 3 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad”, stanowi, że w zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

Prawo pochodne

22. W motywie 29 kodeksu wizowego stwierdza się, że kodeks ów uwzględnia podstawowe prawa i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w [EKPC] oraz w [karcie].

23. Artykuł 1 ust. 1 kodeksu wizowego, zatytułowany „Cel i zakres stosowania”, stanowi, że kodeks określa tryb i warunki wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie.

24. Artykuł 19 ust. 4 tego kodeksu, zatytułowany „Dopuszczalność”, przewiduje, że na zasadzie odstępstwa wniosek, który nie spełnia wymogów [dopuszczalności], można uznać za dopuszczalny ze względów humanitarnych lub z uwagi na interes państwowy.

25. Artykuł 23 ust. 4 kodeksu wizowego, zatytułowany „Decyzja w sprawie wniosku”, stanowi, że jeżeli nie wycofano wniosku, podejmuje się decyzję o wydaniu wizy jednolitej zgodnie z art. 24, o wydaniu wizy o ograniczonej ważności terytorialnej zgodnie z art. 25, o odmowie wydania wizy zgodnie z art. 32 tegoż kodeksu.

26. Artykuł 25 kodeksu wizowego, zatytułowany „Wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej”, stanowi:

„1. Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej jest wydawana wyjątkowo w następujących przypadkach:

a) jeżeli dane państwo członkowskie uzna za konieczne, z przyczyn [ze względów] humanitarnych, z uwagi na interes państwowy lub zobowiązania międzynarodowe:

i) odstąpienie od zasady, że warunki wjazdu określone w art. [6] ust. 1 lit. a), c), d) i e) kodeksu granicznego Schengen muszą zostać spełnione [...]

ii) wydanie wizy [...].

[...]

2. Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej jest ważna na terytorium wydającego ją państwa członkowskiego. Wyjątkowo może ona być ważna na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego, pod warunkiem wyrażenia zgody przez każde z tych państw.

3. Jeżeli osoba ubiegająca się o wizę posiada dokument podróży nieuznawany przez co najmniej jedno państwo członkowskie – ale nie przez wszystkie – wydaje się wizę ważną na terytorium państw członkowskich uznających ten dokument podróży. Jeżeli państwo członkowskie wydające wizę nie uznaje dokumentu podróży osoby ubiegającej się o wizę, wydana wiza jest ważna tylko w tym państwie członkowskim.

4. Jeżeli w przypadkach opisanych w ust. 1 lit. a) wydano wizę o ograniczonej ważności terytorialnej, organy centralne państwa członkowskiego wydającego wizę niezwłocznie przekazują odnośne informacje organom centralnym innych państw członkowskich z zastosowaniem procedury, o której mowa w art. 16 ust. 3 [rozporządzenia (WE) nr 767/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Systemu Informacji Wizowej (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych⁵].

5. Dane określone w art. 10 ust. 1 [rozporządzenia nr 767/2008] wprowadza się do systemu VIS po podjęciu decyzji w sprawie wydania wizy”.

27. Artykuł 32 ust. 1 kodeksu wizowego, zatytułowany „Odmowa wydania wizy”, stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 25 ust. 1 odmawia się wydania wizy, jeżeli:

[...]

b) poważne wątpliwości budzi autentyczność dokumentów uzupełniających przedstawionych przez osobę ubiegającą się o wizę lub prawdziwość ich treści, wiarygodność oświadczeń złożonych przez osobę ubiegającą się o wizę lub jej zamiar opuszczenia terytorium państw członkowskich, zanim wygaśnie termin ważności wizy, o którą osoba ubiegająca się o wizę występuje”.

28. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona)⁶:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państw członkowskich, oraz do cofania ochrony międzynarodowej.

2. Niniejszej dyrektywy nie stosuje się do wniosków o azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich [...]”.

29. Artykuł 4 rozporządzenia (UE) 2016/399/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)⁷ stanowi, że stosując niniejsze rozporządzenie, państwa członkowskie w pełni przestrzegają odpowiednich przepisów prawa Unii, w tym karty, prawa międzynarodowego, w tym konwencji genewskiej, zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady non-refoulement, oraz praw podstawowych.

30. Artykuł 6 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Warunki wjazdu obywateli państw trzecich”, przewiduje:

„W przypadku planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym, co oznacza wzięcie pod uwagę okresu 180-dniowego poprzedzającego każdy z dni pobytu, warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące:

a) posiadają oni ważny dokument podróży [...];

b) posiadają oni ważną wizę, jeżeli jest ona wymagana [...], chyba że posiadają ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową;

5 — Dz.U. 2008, L 218, s. 60; sprostowanie Dz.U. 2013, L 303, s. 60.

6 — Dz.U. 2013, L 180, s. 60.

7 — Dz.U. 2016, L 77, s. 1.

- c) uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania [...];
- d) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w [Systemie Informacyjnym Schengen];
- e) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich”.

Spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

31. Skarżący w postępowaniu głównym, małżeństwo wraz z trojgiem małych dzieci, są obywatelami syryjskimi, mieszkają w Aleppo i zgodnie z oświadczeniem są wyznania chrześcijańskiego obrządku prawosławnego. W dniu 12 października 2016 r. złożyli oni wnioski wizowe w konsulacie Belgii w Bejrucie (Liban) i wrócili do Syrii w dniu 13 października 2016 r.

32. We wnioskach tych wnoszono o szybkie wydanie wiz o ograniczonej ważności terytorialnej na podstawie art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego. Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym ich wnioski mają na celu umożliwienie im opuszczenia oblężonego miasta Aleppo w celu złożenia wniosku o udzielenie azylu w Belgii. Jeden ze skarżących w postępowaniu głównym zeznał, między innymi, że został uprowadzony przez grupę terrorystyczną, pobity i torturowany, a następnie uwolniony po wpłaceniu okupu. Skarżący w postępowaniu głównym podkreślają, w szczególności, pogorszenie się stanu bezpieczeństwa w Syrii, a zwłaszcza w Aleppo, oraz fakt, że ponieważ są wyznania chrześcijańskiego obrządku prawosławnego są narażeni na prześladowania ze względu na swoją religię. Dodają oni, że nie mają możliwości zarejestrowania się jako uchodźcy w państwach sąsiednich, ze względu, między innymi, na okoliczność, że granica między Libanem i Syrią została w międzyczasie zamknięta.

33. Wnioski te zostały oddalone decyzjami wydanymi przez Office des étrangers (urząd ds. cudzoziemców, Belgia) w dniu 18 października 2016 r. (zwanymi dalej „spornymi decyzjami”) na podstawie art. 32 ust. 1 lit. b) kodeksu wizowego. Zdaniem Office des étrangers występując o wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej w celu złożenia wniosku o udzielenie azylu w Belgii skarżący w postępowaniu głównym mieli bowiem oczywisty zamiar przebywania w Belgii przez czas przekraczający 90 dni. Ponadto w spornych decyzjach Office des étrangers podkreślono, po pierwsze, że art. 3 EKPC nie może być interpretowany jako zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia na swoje terytorium wszystkich osób znajdujących się w sytuacji katastroficznej oraz, po drugie, że zgodnie z ustawodawstwem belgijskim placówki dyplomatyczne nie należą do organów, do których cudzoziemiec może wystąpić z wnioskiem o udzielenie azylu. Tymczasem przyznanie uprawnienia do wydania wizy wjazdowej skarżącym w postępowaniu głównym w celu umożliwienia im złożenia wniosku o udzielenie azylu w Belgii oznaczałoby umożliwienie im złożenia wniosku w placówce dyplomatycznej.

34. Ponieważ skarżący wnieśli do sądu odsyłającego o zawieszenie wykonania decyzji o odmowie wydania wizy w ramach postępowania o nadzwyczajnej pilności, skarżący w postępowaniu głównym podnoszą zasadniczo, że art. 18 karty nakłada na państwa członkowskie pozytywny obowiązek zapewnienia prawa do azylu, przy czym udzielenie ochrony międzynarodowej jest jedynym sposobem uniknięcia ryzyka naruszenia art. 3 EKPC i art. 4 karty. W tym względzie krytykują one brak uwzględnienia podnoszonego ryzyka naruszenia art. 3 EKPC w decyzji oddalającej ich wnioski wizowe. Tymczasem ponieważ władze belgijskie same uznały, że sytuacja skarżących w postępowaniu głównym stanowi wyjątkową sytuację humanitarną, to biorąc pod uwagę względy humanitarne i zobowiązania międzynarodowe Królestwa Belgii „stan konieczności” wymagany przez art. 25 kodeksu wizowego

należy uznać za wykazany. W konsekwencji uprawnienie do wydania wiz wnioskowanych przez skarżących w postępowaniu głównym zostało uzyskane na podstawie prawa Unii. W tym względzie skarżący w postępowaniu głównym powołują się na wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Natomiast État belge, będące stroną pozwaną w postępowaniu głównym, uważa, że nie jest w żaden sposób zobowiązane na podstawie art. 3 EKPC ani na podstawie art. 33 konwencji genewskiej do przyjęcia na swoje terytorium cudzoziemca, a jedynym obowiązkiem spoczywających w tym względzie na nim jest obowiązek non-refoulement.

36. Sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do tego, aby skarżący w postępowaniu głównym mogli się powołać na art. 3 EKPC, muszą podlegać jurysdykcji belgijskiej, jak wynika z art. 1 EKPC. Europejski Trybunał Praw Człowieka sprecyzował, że pojęcie „jurysdykcji” jest zasadniczo terytorialne, a jurysdykcja jest co do zasady sprawowana na całym terytorium państwa. Jednakże powstaje pytanie, czy wykonywanie wspólnej polityki wizowej i podejmowanie decyzji w przedmiocie wniosków wizowych może zostać uznane za sprawowanie rzeczywistej jurysdykcji. Tak samo jest w kwestii tego, czy prawo wjazdu wynika, jako następstwo zasady non-refoulement i obowiązku podjęcia środków ochronnych, między innymi, z art. 33 konwencji genewskiej.

37. Następnie sąd odsyłający wskazuje, że zastosowanie art. 4 karty, który odpowiada art. 3 EKPC nie zależy od sprawowania jurysdykcji, lecz od stosowania prawa Unii. Ponieważ wnioski wizowe zostały złożone na podstawie art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego, sporne decyzje zostały wydane na podstawie rozporządzenia Unii Europejskiej i stosowały prawo Unii. Natomiast terytorialny zakres zastosowania prawa do azylu, określony w art. 18 karty, jest sporny w świetle art. 3 dyrektywy 2013/32.

38. Wreszcie w świetle brzmienia art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego sąd odsyłający zastanawia się nad zakresem swobodnego uznania pozostawionego państwom członkowskim. Zważywszy bowiem na wiążący charakter zobowiązań międzynarodowych, interpretowanych w związku z postanowieniami karty, wszelki margines uznania powinien być w tym względzie wykluczony.

39. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy »zobowiązania międzynarodowe«, o których mowa w art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, dotyczą wszystkich praw gwarantowanych przez kartę, w szczególności praw zagwarantowanych przez art. 4 i 18, a także obejmują zobowiązania, które ciążą na państwach członkowskich na podstawie EKPC oraz art. 33 konwencji genewskiej?
- 2) Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, czy art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego należy interpretować w ten sposób, iż z zastrzeżeniem marginesu uznania w zakresie okoliczności sprawy, państwo członkowskie rozpatrujące wniosek o wydanie wizeny o ograniczonej ważności terytorialnej, jest zobowiązane do wydania wnioskowanej wizeny, jeżeli istnieje ryzyko naruszenia art. 4 lub art. 18 karty albo innego ciążącego na nim zobowiązania międzynarodowego? Czy istnienie powiązań między wnioskodawcą a państwem członkowskim, do którego wpłynął wniosek o wydanie wizeny (na przykład więzi rodzinnych, posiadania rodziny w przyjmującym państwie członkowskim, poręczycieli, sponsorów, itp.), ma znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie?”

40. W następstwie wniosku sądu odsyłającego, zgodnie z art. 108 ust. 1 regulaminu, wyznaczona izba postanowiła o rozpoznaniu odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym. Co więcej, zgodnie z art. 113 ust. 2 regulaminu, wyznaczona izba wniosła o przekazanie sprawy do wielkiej izby.

41. Pytania prejudycjalne były przedmiotem uwag na piśmie ze strony skarżących w postępowaniu głównym, rządu belgijskiego i Komisji.

42. Strony te, podobnie jak rządy czeski, duński, niemiecki, estoński, francuski, węgierski, maltański, niderlandzki, austriacki, polski, słoweński, słowacki i fiński przedstawiły swoje uwagi ustne na rozprawie w dniu 30 stycznia 2017 r.

Analiza

W przedmiocie właściwości Trybunału

43. Rząd belgijski podnosi tytułem głównym, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne, ponieważ sytuacja skarżących w postępowaniu głównym nie podlega prawu Unii.

44. Rząd ten podnosi w pierwszej kolejności, że kodeks wizowy reguluje jedynie kwestię wydawania wiz na okres nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie („wizy krótkoterminowe”)⁸ i że art. 32 ust. 1 lit. b) wspomnianego kodeksu zobowiązuje państwa członkowskie do odmowy wydania wizy, jeżeli poważne wątpliwości budzi zamiar opuszczenia przez osobę ubiegającą się o wizę terytorium państw członkowskich przed wygaśnięciem terminu ważności wizy, o którą osoba ta występuje. Zdaniem rządu belgijskiego art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego jest jedynie odstępstwem od obowiązku odmowy wydania wizy na podstawie art. 32 ust. 1 tego kodeksu i określa w sposób wyczerpujący podstawy odmowy, od których państwa członkowskie mogą odstąpić. Owe podstawy odmowy dotyczą wyłącznie przypadków, gdy osoba ubiegająca się o wizę nie spełnia wszystkich warunków wjazdu ustanowionych w art. 6 ust. 1 lit. a), c), d) i e) kodeksu granicznego Schengen, do których odsyła art. 25 ust. 1 lit. a) pkt i) kodeksu wizowego, określonych w art. 32 ust. 1 lit. a) pkt i), ii), iii) i vi) tego kodeksu. Wynika stąd, zdaniem rządu belgijskiego, że chociaż art. 32 kodeksu wizowego stosuje się, zgodnie z jego brzmieniem, „bez uszczerbku dla art. 25 ust. 1” tego kodeksu, wyłączenie to nie obejmuje podstawy odmowy, o której mowa w art. 32 ust. 1 lit. b) rzeczonego kodeksu⁹. Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej może zostać wydana jedynie w przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy. Powołując się na wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) oraz z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in. (C-87/12, EU:C:2013:291), rząd belgijski uważa, że ze względu na to, że skarżący w postępowaniu głównym nie spełniają przesłanek wymaganych do uzyskania wizy krótkoterminowej na podstawie kodeksu wizowego, ich sytuacja nie jest regulowana przez prawo Unii.

45. W drugiej kolejności rząd ten podnosi, że ani przepisy w dziedzinie azylu, ani postanowienia karty nie pozwalają powiązać sytuacji skarżących w postępowaniu głównym z prawem Unii. Po pierwsze, wspólny europejski system azylowy ma bowiem zastosowanie, zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2013/32, wyłącznie do wniosków złożonych na terytorium państw członkowskich lub na ich granicach, z wyjątkiem wniosków o azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich. Po drugie, ponieważ prawo Unii nie było stosowane w odniesieniu do sytuacji skarżących w postępowaniu głównym, karta nie ma zastosowania. Rząd belgijski wskazuje wreszcie, że nie został przyjęty przez Unię żaden akt prawodawczy w odniesieniu do warunków wjazdu i pobytu przez okres ponad trzech miesięcy obywateli państw trzecich ze względów humanitarnych. Państwa członkowskie zachowują zatem w tej dziedzinie swoje kompetencje.

⁸ — Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 kwietnia 2012 r., Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, pkt 36).

⁹ — Część argumentacji rządu belgijskiego dotycząca powiązania między art. 25 ust. 1 i art. 32 kodeksu wizowego zostanie zbadana w pkt 111 i nast. niniejszej opinii.

46. Komisja, chociaż nie podnosi braku właściwości Trybunału, przedstawia argumenty podobne do argumentów opisanych w pkt 44 niniejszej opinii. Jej zdaniem wnioski o wydanie wizy umożliwiającej wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu wystąpienia tam o ochronę międzynarodową nie może być rozumiany jako wniosek o wydanie wizy krótkoterminowej. Wniosek taki powinien zostać potraktowany jako wniosek o wydanie wizy na pobyt długotrwały zgodnie z prawem krajowym.

47. Większość rządów, które wzięły udział w rozprawie przed Trybunałem, przyłączyła się do stanowiska rządu belgijskiego oraz Komisji, stwierdzając brak zastosowania kodeksu wizowego w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym.

48. Moim zdaniem, wszystkie te zarzuty należy oddalić.

49. Z akt sprawy przekazanych przez sąd odsyłający wynika – co zostało potwierdzone przez rząd belgijski w toku rozprawy – że skarżący w postępowaniu głównym wnieśli na podstawie kodeksu wizowego o wydanie wiz *krótkoterminowych* o ograniczonej ważności terytorialnej, a mianowicie zezwolenia na wjazd na terytorium tego państwa na łączny okres nieprzekraczający 90 dni. Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że właściwe organy zakwalifikowały, zbadały i rozpatrzyły wnioski skarżących w postępowaniu głównym w całym toku postępowania jako wnioski o wydanie wizy *na podstawie kodeksu wizowego*. Wnioski te musiały być uznane za *dopuszczalne* na mocy art. 19 tego kodeksu¹⁰, ponieważ decyzje o odmowie wydania wiz zostały podjęte zgodnie z art. 23 ust. 4 lit. c) rzeczonego kodeksu. Sporne decyzje zostały zresztą sporządzone przy użyciu „formularza decyzji w sprawie wizy krótkoterminowej”, a odmowa wydania wizy została oparta na jednym z powodów wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. b) kodeksu wizowego.

50. Żywiony przez skarżących w postępowaniu głównym zamiar ubiegania się o status uchodźcy po wjeździe na terytorium belgijskie *nie zmienia charakteru ani przedmiotu* ich wniosków. W szczególności nie może on spowodować przekształcenia ich wniosków we wnioski o wize długoterminowe, ani doprowadzić do tego, że wnioski te znajdują się poza zakresem stosowania kodeksu wizowego oraz prawa Unii, przeciwnie do stanowisk szeregu państw członkowskich zaprezentowanych na rozprawie przed Trybunałem.

51. W świetle wykładni, jakiej Trybunał powinien dokonać w odniesieniu do art. 25 kodeksu wizowego i relacji, w jakiej pozostaje on do art. 32 tego kodeksu¹¹, tego rodzaju zamiar *może co najwyżej stanowić podstawę oddalenia wniosków skarżących w postępowaniu głównym*, na podstawie przepisów rzeczonego kodeksu, *ale z pewnością nie* podstawę jego niestosowania.

52. Tymczasem to właśnie zgodność z prawem tego rodzaju odmowy jest przedmiotem postępowania przed sądem odsyłającym i stanowi sedno pytań prejudycjalnych zadanych przez sąd odsyłający, które zmierzają do uzyskania wyjaśnień w przedmiocie przesłanek stosowania art. 25 kodeksu wizowego w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

53. Ponadto pragnę zauważyć, że skarżący w postępowaniu głównym nie mieli żadnej potrzeby występowania o wize długoterminowe. Jeśli bowiem udzielono by im zezwolenia na wjazd na terytorium Belgii, i przy założeniu, że po złożeniu przez nich wniosków o udzielenie azylu wnioski te nie zostałyby rozpatrzone przed końcem ważności ich wiz krótkoterminowych, ich prawo do pozostania na terytorium tego państwa po upływie 90 dni wynikałoby z posiadanego przez nich statusu osób ubiegających się o azyl w oparciu o art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32. Następnie, prawo to miałyby źródło w ich statusie osób objętych ochroną międzynarodową.

10 — Z akt sprawy nie wynika jednak, czy wnioski skarżących w postępowaniu głównym zostały uznane za dopuszczalne „na zasadzie odstępstwa” „z przyczyn humanitarnych” na podstawie art. 19 ust. 4 kodeksu wizowego.

11 — W przedmiocie relacji, w jakiej pozostają do siebie oba te artykuły, zob. pkt 111 i nast. niniejszej opinii.

54. Trybunał jest zatem w sposób oczywisty właściwy do tego, aby udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez Conseil du contentieux des étrangers.

55. Wyroki z dnia 8 listopada 2012 r., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691) oraz z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in. (C-87/12, EU:C:2013:291), przywołane przez rząd belgijski, nie mogą przemawiać za przyjęciem jego twierdzenia o braku właściwości Trybunału.

56. Przede wszystkim w przytoczonych wyrokach Trybunał nie stwierdził braku swojej właściwości, lecz udzielił odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione.

57. Co więcej, niniejsza sprawa różni się wyraźnie od okoliczności spraw zakończonych rzeczonymi wyrokami, w których Trybunał uznał, że sytuacja skarżących w postępowaniach głównych będąca przedmiotem tych spraw nie była regulowana przez prawo Unii i nie miała żadnego związku z prawem Unii¹². W szczególności, w wyrokach tych Trybunał orzekł, że skarżących nie można było uznać za beneficjentów dyrektywy 2004/38/WE¹³, ani – w przypadku skarżących w postępowaniu głównym, w odniesieniu do którego wydano wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in. (C-87/12, EU:C:2013:291) – dyrektywy 2003/86¹⁴, a zatem, że akty te *nie miały do nich zastosowania*¹⁵.

58. W niniejszej sprawie natomiast skarżący w postępowaniu głównym złożyli wnioski o wize krótkoterminowe na podstawie rozporządzenia Unii, które harmonizuje procedury i warunki wydawania tych wiz i które *znajduje do nich zastosowanie*. Ich sytuacja jest bowiem objęta przez kodeks wizowy zarówno *ratione personae*, jak i *ratione materiae*.

59. Po pierwsze, kodeks wizowy stosuje się zgodnie z jego art. 1 ust. 2 do „wszystkich obywateli państw trzecich, którzy, zgodnie z rozporządzeniem [...] nr 539/2001, muszą posiadać wizę podczas przekraczania zewnętrznych granic państw członkowskich”¹⁶, które to rozporządzenie określa wykaz państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu. Syria jest jednym z tych państw trzecich¹⁷. Jako obywatele syryjscy, skarżący w postępowaniu głównym mieli zatem obowiązek posiadania wize w celu wjazdu na terytorium państw członkowskich.

60. Po pierwsze, ani art. 1 ust. 1 kodeksu wizowego, który określa jego cel, ani jego art. 2 ust. 2, który definiuje pojęcie „wizy”, nie odnoszą się do *powodów* wystąpienia o wizę. Przepisy te opisują ów cel i definiują owo pojęcie, odnosząc się jedynie do *okresu* ważności zezwolenia na pobyt, o które można wnioskować i które może być przyznane. Powody wskazane w uzasadnieniu wniosku o wydanie wize nie są brane pod uwagę przy stosowaniu art. 25 kodeksu wizowego ani przy dokonywaniu oceny istnienia podstaw odmowy przewidzianych w art. 32 tego kodeksu, czyli na zaawansowanym etapie rozpatrywania wniosku o wydanie wize. Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w art. 19 kodeksu wizowego. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, właściwy konsulat „uznaje wniosek za dopuszczalny”, jeżeli

12 — Zobacz wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 80, 81); z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in. (C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 42).

13 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

14 — Dyrektywa Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12).

15 — Zobacz wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in. (C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 24–33), w którym Trybunał stwierdził, po pierwsze, że dyrektywa 2003/86 nie stosuje się względem członków rodziny K. Ymeragi, ze względu na fakt, że jest on obywatelem Luksemburga, a po drugie, że dyrektywa 2004/38 również nie ma zastosowania, ponieważ K. Ymeraga nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się. Zobacz też wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 61 i 65), w którym Trybunał stwierdził, że dyrektywa 2004/38, na której Y. Iida oparł się w celu uzyskania „karty pobytovej członka rodziny obywatela Unii” na podstawie prawa niemieckiego, nie miała zastosowania do jego sytuacji, gdyż nie towarzyszył on ani nie dołączał do członka swojej rodziny będącego obywatelem Unii, który skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się.

16 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001, z dnia 15 marca 2001 r., wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizę podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2001, L 81, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 129, s. 40; Dz.U. 2016, L 75, s. 72; Dz.U. 2016, L 137, s. 27).

17 — Zgodnie z art. 1 ust. 1 i z wykazem ujętym w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001.

stwierdzi, że przesłanki określone w ust. 1 tego artykułu zostały spełnione. Wśród tych przesłanek nie znajduje się złożenie przez wnioskodawcę dokumentów uzupełniających, określonych w art. 14 kodeksu wizowego, w szczególności tych, o których mowa w lit. a) i d) tego artykułu, a mianowicie, odpowiednio, dokumentów, z których wynika *cel* podróży oraz informacji pozwalających ocenić, czy osoba ubiegająca się o wizę zamierza opuścić terytorium państw członkowskich przed upływem terminu ważności wizy, o którą występuje. Z powyższego wynika, że wnioski skarżących w postępowaniu głównym, zmierzające do uzyskania wizy na okres do 90 dni, mieszczą się w przedmiotowym zakresie stosowania kodeksu wizowego, niezależnie od powodów, dla których zostały złożone, i słusznie zostały uznane za dopuszczalne przez belgijskie organy konsularne zgodnie z art. 19 kodeksu.

61. Sytuacja skarżących w postępowaniu głównym jest zatem regulowana przez kodeks wizowy, a co za tym idzie, przez prawo Unii, w *tym również* w przypadku, w którym należałoby uznać, że ich wnioski zostały słusznie oddalone. Jak bowiem Trybunał wyjaśnił w wyroku z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), podstawy odmowy wydania wizy są określone przez kodeks wizowy w sposób wyczerpujący¹⁸ i powinny być stosowane z poszanowaniem stosownych przepisów owego kodeksu.

62. Wniosku tego nie może podważyć argument rządu belgijskiego, przedstawiony również przez Komisję i przez szereg państw członkowskich na rozprawie, zgodnie z którym kodeks wizowy nie pozwala na złożenie wniosku o wydanie wizy na podstawie art. 25 kodeksu.

63. Przede wszystkim argument ten, zbyt zresztą formalistyczny, jest nie do pogodzenia z art. 23 ust. 4 lit. b) kodeksu wizowego, który wśród decyzji, które mogą zostać wydane w odniesieniu do „wniosku” wizowego uznanego za dopuszczalny na podstawie art. 19 tego kodeksu, wymienia wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej na podstawie z art. 25 rzeczowego kodeksu.

64. Co więcej, pragnę zauważyć, że w załączniku I do kodeksu wizowego znajduje się tylko jeden ujednoczony formularz wniosku. Zgodnie ze swym nagłówkiem formularz ten stanowi ogólny „Wniosek o przyznanie wizy Schengen” i nie określa rodzaju wizy, spośród tych, które są regulowane przez ów kodeks – czyli wizy jednolitej, tranzytowej lub o ograniczonej ważności terytorialnej – o wydanie której składany jest wniosek. Dopiero wypełniając pkt 21 tego formularza, zatytułowany „Główny(-e) cel(-e) podróży”, w którym znajduje się szereg pól odpowiadających przyczynie podróży (nauka, turystyka, wizyta urzędowa, względy zdrowotne, itd.), wnioskodawca przedstawia informacje co do rodzaju wizy (na przykład, zaznaczając pole „tranzyt lotniczy”, jeżeli wnosi o wizę tego rodzaju). Ponieważ wykaz tych przyczyn nie jest wyczerpujący [ostatnie pole jest oznaczone „inny (proszę określić)“], jest całkowicie dopuszczalne, aby wnioskodawca, jak uczynili to skarżący w postępowaniu głównym, poinformował, że jego wniosek jest motywowany względami humanitarnymi na podstawie art. 25 kodeksu wizowego. Potwierdza to zresztą okoliczność, że w części formularza przeznaczonej do użytku służbowego, w rubryce „Decyzja o wizie” znajduje się jako jedna z możliwych opcji w przypadku wydania decyzji pozytywnej, również wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej.

65. Co więcej, pragnę zauważyć, że żaden z przepisów kodeksu wizowego nie stoi na przeszkodzie temu, aby ubiegający się o wizę powołał się przy składaniu wniosku na art. 25 tego kodeksu, jeżeli nie spełnia warunków wjazdu określonych w art. 6 ust. 1 lit. a), b), c), d) i e) kodeksu granicznego Schengen lub jeżeli uważa, że jego sytuacja jest objęta pierwszym przepisem.

18 — Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 65).

66. Jeżeli chodzi o okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, pragnę przypomnieć, że z akt sprawy przekazanych przez sąd odsyłający wynika – co zostało potwierdzone przez rząd belgijski w toku rozprawy – że skarżący w postępowaniu głównym złożyli wnioski wizowe zgodnie z przepisami kodeksu wizowego, poprzez złożenie zarówno ujednoliconego formularza wniosku, takiego jak znajdujący się w załączniku I do tego kodeksu, jak i dokumenty uzupełniające, które należy dołączyć do wniosku.

67. Wreszcie, nawet przy założeniu, że – jak podkreślają rząd belgijski i Komisja – kodeks wizowy nie pozwala złożyć wniosku o wydanie wizy na podstawie art. 25 kodeksu, okoliczność ta nie wystarczy, by spowodować, że skarżący w postępowaniu głównym znaleźli się poza zakresem stosowania kodeksu wizowego, z tego powodu, że wystąpili oni o wydanie wizy, w przypadku której procedury i przesłanki przyznania są regulowane przez ten kodeks, a ich wnioski zostały rozpatrzone i oddalone na podstawie przepisów rzeczzonego kodeksu.

68. W świetle powyższych rozważań nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na argumenty rządu belgijskiego przedstawione w pkt 45 niniejszej opinii, dotyczące braku istotnego znaczenia przepisów w dziedzinie azylu w świetle okoliczności sprawy¹⁹.

69. Natomiast argumenty rządu belgijskiego oraz Komisji i państw członkowskich uczestniczących w rozprawie co do zastosowania karty w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym zostaną zbadane w ramach analizy pierwszego pytania prejudycjalnego. W tym zakresie chciałbym wyjaśnić, że w szczególności w trosce o przejrzystość, nawet jeśli będę się nieco powtarzał, wolałbym rozpatrzyć oddzielnie argumenty dotyczące braku właściwości Trybunału i braku zastosowania kodeksu wizowego od pokrywających się w dużej mierze z tymi pierwszymi argumentów dotyczących stosowania karty oraz stosowania prawa Unii.

70. Z ogółu powyższych uwag wynika, że wbrew temu, co twierdzi rząd belgijski, sytuacja skarżących w postępowaniu głównym objęta jest zakresem prawa Unii. W związku z tym Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawione przez Conseil du contentieux des étrangers.

W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

71. Pierwsze pytanie prejudycjalne składa się z dwóch części. W pierwszej części sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w celu ustalenia, w istocie, czy wyrażenie „zobowiązania międzynarodowe” znajdujące się w art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego dotyczy praw gwarantowanych przez kartę, a w szczególności praw określonych w art. 4 i art. 18 karty. W ramach drugiej części sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy pojęcie to odnosi się do obowiązków państw członkowskich w świetle EKPC oraz art. 33 konwencji genewskiej.

72. Nie ma moim zdaniem większych wątpliwości co do odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pierwszą część pytania prejudycjalnego.

19 — W tym względzie ograniczę się jedynie do stwierdzenia, że w przeciwieństwie do tego, co zdaje się milcząco zakładać ów rząd, skarżący w postępowaniu głównym nie złożyli wniosków o udzielenie azylu dyplomatycznego, które zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2013/32 nie należą do jej zakresu stosowania ani nie są objęte wspólnym europejskim systemem azylowym. Podnoszą oni natomiast naruszenie ich prawa do azylu, takiego jak gwarantowany przez art. 18 karty, w związku z odmową wjazdu przez władze belgijskie, a która to odmowa pozbawia ich prawnej mechanizmów dostępu do ochrony międzynarodowej udzielanej zgodnie z tym systemem. Nie jest zatem wykluczone, że sytuacja skarżących w postępowaniu głównym może być uznana za mająca związek z prawem Unii, również ze względu na ich potencjalny status beneficjentów takiej ochrony.

73. Unia posiada własny porządek prawny, który jest odrębny od porządku międzynarodowego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE karta stanowi część prawa pierwotnego Unii i jest zatem źródłem prawa Unii. Gdy przesłanki jej stosowania są spełnione, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania ze względu na swoje członkostwo w Unii. Wymogi wynikające z karty nie należą zatem do „zobowiązań międzynarodowych”, o których mowa w art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, i to niezależnie od znaczenia, jakie należy nadać temu wyrażeniu.

74. Nie oznacza to jednak, że decyzje przyjmowane przez państwa członkowskie na podstawie tego przepisu nie powinny być zgodne z postanowieniami karty.

75. Jej zakres stosowania w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim te stosują prawo Unii. Poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty jest zatem konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe – oraz, bardziej ogólnie, działania państwa członkowskiego – mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii²⁰.

76. Należy zatem zbadać, czy państwo członkowskie, które w okolicznościach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym wydaje decyzję, w której odmawia wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej ze względów humanitarnych na podstawie z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

77. W tym względzie należy w pierwszej kolejności podnieść, że przesłanki wydawania wiz, a także mechanizm ich wydawania, zostały określone przez rozporządzenie Unii, którego cel jest elementem wprowadzania w życie – poprzez ustanowienie „wspólnego korpusu” norm – wspólnej polityki wizowej, zmierzającej do „ułatwienia legalnych podróży oraz przeciwdziałania nielegalnej imigracji przez dalszą harmonizację ustawodawstwa krajowego i praktyk rozpatrywania wniosków w lokalnych urzędach konsularnych”²¹.

78. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 kodeksu wizowego ustanawia on „tryb i warunki wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie” i, jak już wspomniałem powyżej, ma zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy, zgodnie z rozporządzeniem nr 539/2001, muszą posiadać wizę podczas przekraczania zewnętrznych granic państw członkowskich²².

79. Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) kodeksu wizowego pojęcie „wizy” definiuje się na potrzeby tego kodeksu jako „zezwolenie wydawane przez państwo członkowskie”, którego przedmiotem jest „tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie, licząc od dnia pierwszego wjazdu na terytorium państw członkowskich”. Pojęcie to obejmuje również „wizę o ograniczonej ważności terytorialnej”, którą reguluje art. 25 kodeksu wizowego. Abstrahując od przesłanek jej udzielania (i odmowy udzielenia), wiza ta różni się od „wizy jednolitej”, określonej w art. 2 ust. 3 tego kodeksu, tylko zakresem terytorialnym przyznawanego zezwolenia na wjazd i pobyt, który jest ograniczony, jak wskazano w pkt 4 tego samego artykułu 2, do terytorium jednego lub kilku państw członkowskich.

20 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 21).

21 — Zgodnie z programem haskim: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, C 53, s. 1). Zobacz motyw 3 kodeksu wizowego.

22 — Zobacz pkt 58 powyżej.

80. Wynika stąd, że wydając lub odmawiając wydania wize o ograniczonej ważności terytorialnej na podstawie art. 25 kodeksu wizowego władze państw członkowskich wydały decyzję dotyczącą dokumentu zezwalającego na przekroczenie granic zewnętrznych państw członkowskich, które są objęte *systemem zharmonizowanym* i działają zatem *w ramach i na podstawie prawa Unii*.

81. Wniosku tego nie podważa ewentualne uznanie uprawnień dyskrejonalnych danego państwa członkowskiego zgodnie z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego.

82. Okoliczność, że uregulowanie Unii przyznaje państwom członkowskim uprawnienia dyskrejonalne nie stoi bowiem na przeszkodzie, jak Trybunał wskazał w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 68, 69), temu, aby akty przyjęte w wykonaniu tego uprawnienia należały do zakresu stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, jeśli można z niego wnioskować, że rzeczony uprawnienie dyskrejonalne stanowi integralną część systemu prawnego ustanowionego przez rozpatrywane rozporządzenie i powinno być wykonywane z poszanowaniem innych przepisów tego rozporządzenia²³.

83. Tymczasem nawet przy założeniu, że art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego daje państwom członkowskim uprawnienie dyskrejonalne w odniesieniu do wydawania wiz ze względów humanitarnych – które to zagadnienie zostanie zbadane w ramach analizy drugiego pytania prejudycjalnego – należy stwierdzić, że kwestie związane z tego rodzaju wizami mieszczą się w zakresie wspólnej polityki wizowej oraz są regulowane przez rozporządzenie Unii, które określa w odniesieniu do nich zasady jurysdykcji, przesłanki i procedury wydania, zakres, a także przyczyny unieważnienia lub cofnięcia wize²⁴. Zatem decyzje wydane przez właściwe organy państw członkowskich na podstawie tego przepisu stanowią wynik zastosowania procedur przewidzianych w kodeksie wizowym i ewentualnych uprawnień dyskrejonalnych, które organy te mają wykonywać przy wydawaniu owych decyzji, stanowiących integralną część systemu prawnego ustanowionego przez ten kodeks.

84. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przyjmując decyzję na podstawie art. 25 kodeksu wizowego, organy państwa członkowskiego stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty i są zatem zobowiązane do poszanowania praw przez nią gwarantowanych.

85. Wniosek taki wynika ponadto z samego brzmienia przepisów kodeksu wizowego, którego motyw 29 podporządkowuje ów kodeks prawom podstawowym i zasadom karty²⁵. We wstępie do podręcznika do rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz²⁶ – który ma na celu zagwarantowanie jednolitego stosowania, w szczególności, przepisów kodeksu wizowego – Komisja potwierdza ów wymóg poszanowania praw podstawowych, podkreślając, że prawa te, takie jak ustanowione w szczególności w karcie, muszą być zagwarantowane każdej osobie, która występuje o wizę, oraz że „[r]ozpatrywanie wniosków wizowych powinno odbywać się [...] przy pełnym przestrzeganiu zakazu nieludzkiego i poniżającego traktowania i zakazu dyskryminacji, zawartych odpowiednio w art. 3 i art. 14 [EKPC] oraz w art. 4 i art. 21 [karty]”.

23 — Zobacz także podobnie wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 48, 49, 61).

24 — W odniesieniu do zakresu harmonizacji realizowanej przez kodeks wizowy, zob. wyroki: z dnia 10 kwietnia 2012 r., Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, pkt 42); z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 49, 50).

25 — Zgodnie z art. 29 kodeksu wizowego kodeks ów „uwzględnia podstawowe prawa i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w [EKPC] oraz w [karcie]”.

26 — Wersja skonsolidowana oparta na decyzji Komisji z dnia 19 marca 2010 r. ustanawiającej podręcznik do rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz [C(2010) 1620 wersja ostateczna] i decyzjach wykonawczych Komisji z dnia 4 sierpnia 2011 r. [C(2011) 5501 wersja ostateczna] i z dnia 29 kwietnia 2014 r. [C(2014) 2727]. Podręcznik ten zawiera wskazówki (wytyczne, najlepsze praktyki i zalecenia) przeznaczone dla personelu konsularnego i przedstawicieli innych organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków wizowych i wydawanie w ich przedmiocie decyzji, a także dla organów odpowiedzialnych za zmienianie wydanych wiz.

86. Co się tyczy w drugiej kolejności okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, miałem już okazję stwierdzić, że z akt sprawy przekazanych przez sąd odsyłający wynika, iż skarżący w postępowaniu głównym wystąpili przy składaniu wniosku o wydanie wizy o zastosowanie wobec nich art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, że sporne decyzje opierają się na podstawie odmowy wizy określonej w art. 32 ust. 1 lit. b) in fine kodeksu wizowego i że odmowa ta została udzielona po ustaleniu, iż nie zostały spełnione warunki wydania wizy ze względów humanitarnych zgodnie z art. 25 tego kodeksu, w szczególności wyjątkowy charakter procedury oraz czasowy charakter pobytu.

87. Jest zatem oczywiste, że w sprawie w postępowaniu głównym do władz belgijskich zwrócono się, aby podjęły działania na podstawie i przy zastosowaniu przepisów kodeksu wizowego.

88. W konsekwencji sporne decyzje stanowią wynik stosowania tego kodeksu, a zatem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Wydając owe decyzje, organy te były zobowiązane do poszanowania praw gwarantowanych przez kartę.

89. Należy również podkreślić, że prawa podstawowe uznane w karcie, których poszanowanie jest obowiązkiem każdego organu państw członkowskich działającego w ramach prawa Unii, są zagwarantowane adresatom aktów przyjmowanych przez taki organ *bez względu na jakiegokolwiek kryteria terytorialne*.

90. Jak zostało to wykazane w pkt 49–70 i 76–88 niniejszej opinii, sytuacja skarżących w postępowaniu głównym *jest objęta* zakresem prawa Unii, a akty przyjęte wobec nich stanowią formę stosowania tego prawa w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Sytuacja skarżących w postępowaniu głównym wchodzi zatem w zakres stosowania karty i to niezależnie od okoliczności, że nie znajdują się oni na terytorium państwa członkowskiego, i od faktu, że nie posiadają oni łącznika z tym terytorium.

91. Trybunał jasno wyraża się w tym względzie w swoim orzecznictwie: „stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty” i „nie mogą [...] występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania”²⁷. Istnieje zatem element paralelizmu pomiędzy działaniem Unii, czy to przez jej instytucje, czy też przez państwa członkowskie, i stosowaniem karty. Zapytana o to przez Trybunał na rozprawie, Komisja zgodziła się z takim wnioskiem²⁸.

92. Tymczasem gdyby uznać, że karta nie ma zastosowania w przypadku, gdy instytucja lub państwo członkowskie stosujące prawo Unii działają poza swoim terytorium, oznaczałoby to, że w sytuacjach objętych prawem Unii prawa podstawowe Unii Europejskiej nie znajdują zastosowania, co podważałoby ów paralelizm. Oczywiście jest, że taka wykładnia prowadziłaby do konsekwencji, które wykraczają poza dziedzinę li tylko wspólnej polityki wizowej.

93. Ponadto, ograniczając się do tej dziedziny, gdyby stosowanie karty było uzależnione od istnienia *łącznika terytorialnego z Unią* (czy raczej z jednym z jej państw członkowskich), a nie tylko kryterium *łącznika z prawem Unii*, stosowanie całości wspólnego systemu wizowego przewidzianego w kodeksie wizowym byłoby prawdopodobnie wyłączone z wymogu poszanowania praw ustanowionych przez kartę, sytuacja taka nie uwzględniałaby nie tylko zasad regulujących jej stosowanie, ale także wyraźnej woli prawodawcy Unii, takiej jak wyrażona w motywie 29 kodeksu wizowego w czasie, gdy karta nie miała jeszcze mocy wiążącej.

27 — Zobacz wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 21); z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 34).

28 — Jest oczywiste, że gdy przyjmie się taki paralelizm, nie może być mowy o utworzeniu przez kartę nowych kompetencji dla Unii ani o zmianie istniejących kompetencji Unii w rozumieniu art. 51 ust. 2 karty.

94. Z tych samych powodów stosowanie karty do sytuacji skarżących w postępowaniu głównym, również nie zależy od sprawowania jakiejkolwiek formy władzy lub kontroli przez État belge nad skarżącymi, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje w odniesieniu do EKPC jej art. 1, zgodnie z którym państwa będące stronami tej konwencji przyznają prawa i wolności określone w tytule I tej konwencji „każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji”²⁹.

95. Zgodnie z argumentacją rządu belgijskiego – którą poparł szereg państw członkowskich podczas rozprawy – przepis analogiczny do art. 1 EKPC ma zastosowanie również w ramach systemu karty, przynajmniej w odniesieniu do tych spośród ustanowionych przez nią praw, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC. Rząd belgijski podnosi, że zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, interpretowanym w świetle wyjaśnień dotyczących tego artykułu³⁰, w przypadku gdy jego prawa odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres, w tym dopuszczalne ograniczenia, są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Według tego rządu zasada określona w art. 1 EKPC stanowi integralną część tych ograniczeń i ogranicza zakres stosowania, w szczególności, art. 4 karty, który odpowiada art. 3 EKPC. Wynika stąd, że jeżeli skarżący nie znajdują się pod jurysdykcją État belge, ich sytuacja nie jest objęta zakresem tego przepisu.

96. Różne względy sprzeciwiają się wykładni zaproponowanej przez rząd belgijski.

97. Po pierwsze, art. 1 EKPC zawiera „klauzulę jurysdykcyjną”, która działa jako kryterium aktywujące odpowiedzialność państw stron EKPC za ewentualne naruszenia postanowień tej konwencji. Tymczasem taka klauzula nie występuje w karcie. Jak już podkreśliłem powyżej, jedyne kryterium w odniesieniu do działań państw członkowskich warunkujące jej zastosowanie, zostało wpisane w art. 51 ust. 1 karty. Ponadto, o ile wspomniana klauzula warunkuje stosowanie EKPC, o tyle nie dotyczy ona „znaczenia” ani „zakresu”, jakie należy nadać jej postanowieniom, do których odnosi się art. 52 ust. 3 karty.

98. Po drugie, znajdujące się w art. 52 ust. 3 karty odniesienie do „ograniczeń” praw w niej ustanowionych należy rozumieć w ten sposób, że prawo Unii nie znajduje zastosowania do praw ustanowionych w karcie, które odpowiadają prawom z EKPC, ograniczeń, które nie są przyjęte w systemie tej konwencji³¹. Innymi słowy, postanowienie to ustanawia zasadę, zgodnie z którą prawo ustanowione w EKPC ma pierwszeństwo, jeśli zapewnia ochronę praw podstawowych na wyższym poziomie.

99. Po trzecie, art. 52 ust. 3 in fine karty stanowi, że równoważność znaczenia i zakresu między prawami na podstawie karty i odpowiadającymi im prawami EKPC „nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”. Wynika stąd, że poziom ochrony zapewniony przez EKPC stanowi jedynie próg minimalny, poniżej którego Unia nie może zejść, natomiast Unia może nadać prawom gwarantowanym przez kartę, które odpowiadają prawom ustanowionym w EKPC, zakres

29 — W przedmiocie wykładni art. 1 EKPC zob., w szczególności, wyroki ETPC: z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie Bankovic i in. przeciwko Belgii i in. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, pkt 61, 67); z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie Medvedevyev i in. przeciwko Francji i Hiszpanii (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, pkt 63, 64); z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie Al-Skeini i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107); a także z dnia 23 lutego 2012 r. (wersja sprostowana z dnia 16 listopada 2016 r.) w sprawie Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, pkt 72).

30 — Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17). Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 karty wyjaśnienia te powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu jej wykładni. Zobacz także wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 — W wyjaśnieniach dotyczących art. 52 ust. 3 karty wskazano, że „ustawodawca przy określaniu ograniczeń tych praw musi przestrzegać takich norm, jakie są określone na mocy szczegółowych ustaleń dotyczących ograniczeń, zawartych w EKPC”.

szerszy³². Tymczasem argument rządu belgijskiego sprowadza się w istocie do stwierdzenia, że Unia *jest zobowiązana* stosować do tych praw takie same ograniczenia jak te, które są dopuszczalne w systemie EKPC w odniesieniu do praw zagwarantowanych w tej konwencji. Oczywiście pozbawiłoby to ostatnie zdanie art. 52 ust. 3 karty wszelkiej skuteczności (*effet utile*).

100. Po czwarte, z brzmienia art. 4 karty nie można wywnioskować żadnego ograniczenia co do sytuacji terytorialnej lub prawnej osób, o których mowa w tym postanowieniu, które jest sformułowane w sposób uniwersalny.

101. Ponadto wykładnia proponowana przez rząd belgijski wynika z mylenia kwestii *stosowania* karty jako parametru zgodności z prawem aktów przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie art. 25 ust. 1 lit. b) kodeksu wizowego, z kwestią *treści i zakresu obowiązków* ciążących na tym państwie członkowskim na podstawie postanowień karty w ramach rozpatrywania wniosku o wydanie wizy z punktu widzenia tego postanowienia³³.

102. Przejdę teraz do drugiej części pierwszego pytania prejudycjalnego, w której sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy wyrażenie „zobowiązania międzynarodowe”, znajdujące się w art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, odnosi się do obowiązków państw członkowskich w świetle EKPC oraz art. 33 konwencji genewskiej.

103. Uważam, że dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym nie ma potrzeby, aby Trybunał zajął stanowisko w tej kwestii. Niezależnie bowiem od znaczenia i zakresu, które należy nadać temu wyrażeniu, nie ulega wątpliwości, że EKPC i konwencja genewska stanowią zarówno parametr wykładni prawa Unii w dziedzinie wjazdu, pobytu i azylu, jak i parametr zgodności z prawem działania państw członkowskich w ramach stosowania tego prawa.

104. Sąd odsyłający wątpi jednak, że EKPC, jak i konwencja genewska mają zastosowanie do sytuacji skarżących w postępowaniu głównym z uwagi na to, że nie spełniają oni kryterium terytorialnego, które warunkuje stosowanie tych postanowień³⁴. W swoich uwagach na piśmie tak rząd belgijski, jak i Komisja, argumentują na rzecz ich niestosowania.

105. Rozważania przedstawione w ramach analizy pierwszej części pierwszego pytania prejudycjalnego skłaniają mnie do stwierdzenia, że Trybunał nie musi orzekać również w tej kwestii.

106. Z powyższych rozważań wynika bowiem, że organy belgijskie przy wydawaniu spornych decyzji były zobowiązane do przestrzegania postanowień karty, w szczególności jej art. 4 i art. 18, podniesionych przez sąd odsyłający.

107. Zważywszy, że art. 4 i art. 18 karty gwarantują ochronę co najmniej równoważną ochronie przyznanej w art. 3 EKPC oraz art. 33 konwencji genewskiej, nie jest konieczne zbadanie, czy akty te mają zastosowanie do sytuacji skarżących w postępowaniu głównym.

32 — W wyjaśnieniach dotyczących art. 52 ust. 3 karty wskazano w tym względzie, że dopuszczalne ograniczenia praw uznanych w EKPC „są [...] w związku z tym stosowane w odniesieniu do praw objętych tym ustępem. Nie ma to negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

33 — Zagadnienie to zostanie zbadane w ramach analizy drugiego pytania prejudycjalnego.

34 — Conseil du contentieux des étrangers wyjaśnia, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż pojęcie „jurysdykcji” w rozumieniu art. 1 EKPC ma charakter zasadniczo terytorialny, ponieważ zakres stosowania tej konwencji, poza wyjątkowymi okolicznościami, jest ograniczony *ratione loci* do terytoriów umawiających się państw [zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie *Banković i in. przeciwko Belgii i in.*, (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, pkt 61, 67); z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie *Medvedev i in. przeciwko Francji i Hiszpanii* (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, pkt 63, 64); z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie *Al-Skeini i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107); a także z dnia 23 lutego 2012 r. (wersja sprostowana z dnia 16 listopada 2016 r.) w sprawie *Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom* (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, pkt 72). Wymóg terytorialności ma, zdaniem sądu odsyłającego, zastosowanie również do art. 33 konwencji genewskiej.

108. Na podstawie całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie prejudycjalne zadane przez Conseil du contentieux des étrangers, że art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego należy interpretować w ten sposób, że użyte w tym przepisie wyrażenie „zobowiązania międzynarodowe” nie obejmuje karty, lecz przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie wizy uzasadnionego względami humanitarnymi złożonego na podstawie tego przepisu, a także przy wydawaniu decyzji w sprawie takiego wniosku państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegania jej postanowień.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

109. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zastanawia się – choć przyznaje, że państwo członkowskie, do którego zwrócono się o wydanie wizy humanitarnej zgodnie z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego posiada pewien margines uznania przy ocenie okoliczności każdej sprawy – czy w sytuacji, gdy istnieje udokumentowane ryzyko naruszenia art. 4 lub art. 18 karty, państwo członkowskie jest zobowiązane do wydania rzeczony wizy. Sąd ten zastanawia się również nad tym, czy istnienie powiązań między osobą, która wystąpiła o zastosowanie art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, a państwem członkowskim (na przykład, więzi rodzinnych, posiadania rodziny w przyjmującym państwie członkowskim, poręczycieli, sponsorów, itp.) ma znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

110. Ze względów, które zostaną przedstawione poniżej, jestem zdania, że należy udzielić na to pytanie odpowiedzi twierdzącej, niezależnie od istnienia ewentualnych powiązań między daną osobą a państwem członkowskim, do którego wystąpiono o wizę.

111. Zgodnie z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego wiza o ograniczonej ważności terytorialnej jest wydawana wyjątkowo, gdy ze względów humanitarnych państwo członkowskie uzna za konieczne odstępianie od zasady, w myśl której warunki wjazdu określone w art. 6 ust. 1 lit. a), c), d) i e) kodeksu granicznego Schengen muszą zostać spełnione³⁵.

112. Jak już wspomniałem, rząd belgijski utrzymuje, że przepis ten pozwala a priori odstąpić zasadniczo jedynie od podstaw odmowy wydania wizy wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (i), (ii), (iii) i (vi) kodeksu wizowego, lecz nie od podstaw wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. b) tego kodeksu. Wynika z tego, że art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego nie może prowadzić do wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej obywatelom, którzy nie mają zamiaru opuszczenia terytorium państwa członkowskiego przed wygaśnięciem wnioskowanej wizy.

113. Argument ten powinien, moim zdaniem, zostać oddalony.

114. Jak przyznaje rząd belgijski, z brzmienia art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego wynika, że przepis ten ma zastosowanie „bez uszczerbku” dla art. 25 ust. 1 tego kodeksu. W konsekwencji podstawa odmowy wydania wizy określona w art. 32 ust. 1 lit. b) kodeksu wizowego sama w sobie nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie zastosowało art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego.

115. Jest to logiczne. Artykuł 32 ust. 1 lit. b) kodeksu wizowego dotyczy przypadku odmowy wydania wizy, jeżeli „poważne wątpliwości budzi autentyczność dokumentów uzupełniających przedstawionych przez osobę ubiegającą się o wizę lub prawdziwość ich treści, wiarygodność oświadczeń złożonych przez osobę ubiegającą się o wizę lub jej zamiar opuszczenia terytorium państw członkowskich, zanim wygaśnie termin ważności wizy, o którą osoba ubiegająca się o wizę występuje”. Nie ma przecież potrzeby wyraźnego wskazania, że art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego pozwala odstąpić od odmowy wydania wizy, która to odmowa opiera się na tym, że „poważne wątpliwości budzi autentyczność

35 — Jest całkowicie logiczne, że art. 25 ust. 1 lit. a) ppkt (i) kodeksu wizowego nie odnosi się do art. 6 ust. 1 lit. b) kodeksu granicznego Schengen, który wymaga, aby obywatel państwa trzeciego posiadał ważną wizę.

dokumentów uzupełniających”, skoro artykuł ten już wyraźnie upoważnia państwa członkowskie do wydania wizy ograniczonej terytorialnie, w przypadku gdy wnioskodawca nie jest nawet w posiadaniu ważnego dokumentu podróży uprawniającego jego posiadacza do przekroczenia granicy [warunek przewidziany w art. 6 lit. a) kodeksu granicznego Schengen]. Tak samo, skoro państwo członkowskie jest uprawnione do zastosowania art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, gdy dany obywatel państwa trzeciego w żaden sposób nie uzasadnia celu i warunków planowanego pobytu [zob. warunek przewidziany w art. 6 lit. c) kodeksu granicznego Schengen i podstawa odmowy przewidziana w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (ii)] lub gdy obywatel został, w szczególności, uznany za osobę, której obecność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego [zob. warunek przewidziany w art. 6 lit. e) kodeksu granicznego Schengen i podstawę odmowy przewidzianą w art. 32 ust. 1 lit. a), iv)], nie widzę żadnego powodu, dla którego konieczne byłoby określenie w tym artykule, że odstępstwo to obejmuje także przypadki, w których istnieją „poważne wątpliwości” co do wiarygodności oświadczeń złożonych przez osobę ubiegającą się o wizę lub jej zamiar opuszczenia terytorium państw członkowskich przed upływem terminu ważności wizy, o którą występuje. Chodzi tu w ostatecznym rozrachunku o zastosowanie wniosku „a maiori ad minus”.

116. Kontynuując ów tok rozumowania, należy również zauważyć, że na podstawie art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego państwo członkowskie może zastosować art. 25 ust. 1 tego kodeksu niezależnie od podstawy odmowy przewidzianej w art. 32 ust. 1 lit. a) pkt iv) tego kodeksu, czyli bez względu na okoliczność, że dana osoba już wcześniej przebywała na terytorium państw członkowskich przez 90 dni w okresie 180 dni. Skoro państwa członkowskie są uprawnione do stosowania art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego, w przypadku gdy osoba przebywała już ponad 90 dni w okresie 180 dni, tym bardziej mają prawo wydać wizę o ograniczonej ważności terytorialnej obywatelowi państwa trzeciego, w odniesieniu do którego istnieją poważne wątpliwości co do zamiaru opuszczenia przez niego terytorium przed wygaśnięciem terminu ważności wizy.

117. Jak już podkreśliłem, nie zmienia to charakteru wydanej wizy, która zgodnie z kodeksem wizowym pozostaje wizą krótkoterminową³⁶. Wiza ta nie przyznaje nieodwołalnego prawa wjazdu, jak wskazuje to art. 30 kodeksu wizowego.

118. Co więcej, Komisja sama przyznaje w swoim podręczniku do rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz³⁷, że art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego stanowi podstawę prawną, która pozwala państwom członkowskim wydać w tym samym okresie 180 dni wizę o ograniczonej ważności terytorialnej w terminie 90 dni po wydaniu wizy jednolitej, a zatem złagodzić rygorystyczne stosowanie podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego.

119. W związku z tym art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego pozwala państwom członkowskim na określonych warunkach, które ustanawia, a mianowicie, w szczególności, ze względów humanitarnych, wyłączyć wszystkie podstawy odmowy wymienione w art. 32 ust. 1 lit. a) i b) tego kodeksu. Zamiar prawodawcy Unii w takim kształcie, jaki znajduje odzwierciedlenie w tych przepisach, jest jasny. Sformułowanie „bez uszczerbku dla art. 25 ust. 1”, znajdujące się w art. 32 kodeksu wizowego, może posiadać tylko jedno znaczenie, a konkretnie takie, że pozwala na stosowanie art. 25 ust. 1 lit. a) tego kodeksu, a zatem na wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej, *niezależnie* od podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. a) i b) tego kodeksu.

36 — Zobacz pkt 49–51 niniejszej opinii.

37 — Przywołany w przypisie 26, pkt 9.1.2, s. 80.

120. Wyjaśnwszy powyższe, należy obecnie zastanowić się nad tym, czy art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego należy interpretować w ten sposób, że przepis ten przewiduje jedynie możliwość, aby państwa członkowskie pominęły podstawy odmowy wymienione w art. 32 ust. 1 lit. a) i b) kodeksu wizowego, czy też, w pewnych okolicznościach, może on nawet nakładać na nie taki środek i, co za tym idzie, zobowiązywać państwa członkowskie do wydania wizen o ograniczonej ważności terytorialnej z przyczyn humanitarnych.

121. Z powodów, które przedstawię poniżej, jestem zdania, że prawo Unii sprzeciwia się temu, aby art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego interpretować w ten sposób, że jedynie przyznaje on państwu członkowskim uprawnienie do wydawania takich wizen. Moje stanowisko opiera się zarówno na treści i systematyce omawianych przepisów kodeksu wizowego, jak i na obowiązku państw członkowskich poszanowania, w ramach wykonywania ich swobodnego uznania, praw gwarantowanych przez kartę przy stosowaniu tych przepisów.

122. Z art. 23 ust. 4 kodeksu wizowego wynika, że kodeks ten reguluje w sposób wyczerpujący rodzaje aktów, które powinny być wydawane w następstwie złożenia wniosku o wydanie wizen do państw członkowskich. W sprawie w postępowaniu głównym może to być albo decyzja o wydaniu wizen o ograniczonej ważności terytorialnej zgodnie z art. 25 tego kodeksu, albo o odmowie wydania takiej wizen zgodnie z art. 32 rzeczonego kodeksu.

123. Tymczasem, podobnie jak decyzje o odmowie wydania wizen muszą być podejmowane w ramach ustanowionych przez art. 32 kodeksu wizowego³⁸, tak decyzje o wydaniu wizen o ograniczonej ważności terytorialnej powinny być wydawane w ramach ustanowionych przez art. 25 ust. 1 tego kodeksu.

124. Z powyższego wynika, również w świetle wzajemnego związku art. 25 ust. 1 i art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego, który wcześniej podkreśliłem, że państwo członkowskie, do którego obywatel kraju trzeciego zwraca się o wydanie mu wizen o ograniczonej ważności terytorialnej ze względów humanitarnych, nie może uwolnić się od obowiązku zbadania wskazanych przez niego względów, które mogą spowodować brak stosowania podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego.

125. Wykładnię taką potwierdza brzmienie art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego, który wyjaśnia, że wiza o ograniczonej ważności terytorialnej „jest wydawana”, gdy spełnione są przesłanki określone w tym przepisie. W takim przypadku użycie czasownika „być” w czasie teraźniejszym i trybie oznajmującym, które można znaleźć też w innych wersjach językowych art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego³⁹, nakazuje państwu członkowskiemu wydać wizen o ograniczonej ważności terytorialnej.

126. Na obecnym etapie moich wywodów wydaje mi się zatem oczywiste, że kodeks wizowy zobowiązuje państwo członkowskie przynajmniej do zbadania względów humanitarnych, które zostały podniesione przez obywatela państwa trzeciego w celu wyłączenia stosowania podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego w celu zastosowania na jego rzecz art. 25 ust. 1 lit. a) tego kodeksu.

127. Jeżeli w wyniku ich badania państwo członkowskie uzna, że względy te są uzasadnione, kodeks wizowy *wymaga* wydania temu obywatelowi wizen o ograniczonej ważności terytorialnej.

38 — Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 37).

39 — Zobacz, w szczególności, wersje tego artykułu w językach: niemieckim („wird [...] erteilt”), hiszpańskim („[s]e expedirá”), włoskim („sono rilasciati”), portugalskim („é emitido”), fińskim („myönnetään”), szwedzkim („ska [...] utfärdas”) i angielskim („shall be issued”).

128. Oczywiście, nie można zaprzeczyć, że w świetle brzmienia art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego państwo członkowskie, do którego wystąpiono, zachowuje margines oceny w odniesieniu do względów humanitarnych, które czynią niezbędnym wyłączenie podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego, a zatem powodują konieczność wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej.

129. Niemniej jednak, jak miałem już okazję stwierdzić⁴⁰, ów zakres uznania, wpisujący się w zakres stosowania przepisów kodeksu wizowego, jest w sposób konieczny ograniczony przez prawo Unii.

130. Po pierwsze, definicja i zakres samego wyrażenia „względów humanitarnych” nie mogą, moim zdaniem, zostać pozostawione w całości w gestii państw członkowskich. Chociaż pojęcie to nie jest zdefiniowane przez kodeks wizowy, jest ono pojęciem prawa Unii, ponieważ art. 25 ust. 1 tego kodeksu nie czyni żadnego odesłania do prawa krajowego państw członkowskich. Ponadto okoliczność, że wiza wydana na podstawie art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego jest ważna, co do zasady, jedynie na terytorium wydającego państwa członkowskiego⁴¹, nie oznacza, że względy humanitarne muszą być ograniczone do tego państwa członkowskiego. Należy przyznać, że wyrażenie „względy humanitarne” jest bardzo pojemne, a w szczególności nie może, moim zdaniem, zostać ograniczone do przypadków pomocy medycznej lub zdrowotnej dla danego obywatela państwa trzeciego lub osoby mu bliskiej, takich jak opisane w spornych decyzjach w sprawie w postępowaniu głównym i przywołane przez rząd belgijski podczas rozprawy przed Trybunałem. Brzmienie art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego nie uprawnia takiej wykładni, a ograniczenie względów humanitarnych do stanu złego zdrowia lub choroby byłoby świadectwem wyjątkowej małoduszności. Bez ambicji zdefiniowania owych względów w niniejszej opinii, uważam, że na tym etapie nie ma nawet cienia wątpliwości co do tego, iż powody przedstawione przez skarżących w postępowaniu głównym władzom belgijskim, związane z koniecznością uniknięcia konfliktu zbrojnego i ślepej przemocy panującej w Syrii, zwłaszcza w Aleppo, oraz, zgodnie z tym, co skarżący podnoszą, ucieczki przed torturami i prześladowaniem, w szczególności ze względu na ich przynależność do mniejszości religijnej, są objęte zakresem pojęcia względów humanitarnych w rozumieniu art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego. Gdyby tak nie było, wyrażenie to byłoby pozbawione znaczenia. Wreszcie, gdyby zgodzić się z „minimalistyczną” tezą rządu belgijskiego, prowadziłoby to do paradoksalnego skutku, że im bardziej względy humanitarne są palące, w tym mniejszym stopniu są objęte zakresem stosowania art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego.

131. Po drugie, jak zauważyłem powyżej, w przypadku gdy państwo członkowskie jest zmuszone do przyjęcia decyzji o odmowie wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej, ze względu na to, że względy humanitarne przedstawione przez zainteresowanego nie rodzą potrzeby odstąpienia od podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego, dane państwo członkowskie bez wątplenia stosuje prawo Unii. Zakres uznania przysługujący państwu członkowskiemu, do którego wystąpiono o wizę, musi być zatem wykonywany z poszanowaniem praw zagwarantowanych w karcie.

132. Innymi słowy, aby pozostać w granicach przysługującego mu uznania, państwo członkowskie powinno dojść do wniosku, że odmawiając zastosowania art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, mimo istnienia względów humanitarnych, które zostały przedstawione przez obywatela państwa trzeciego, nie narusza praw ustanowionych w karcie. Jeżeli państwo członkowskie dojdzie do przeciwnego wniosku, powinno wykluczyć podstawy odmowy wymienione w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego i wydać wizę o ograniczonej ważności terytorialnej zgodnie z art. 25 ust. 1 lit. a) tego kodeksu.

133. Wymóg poszanowania praw zagwarantowanych w karcie, co do zasady, nie stanowi żadnego szczególnego problemu w sytuacji, gdy państwo członkowskie postanawia uruchomić procedurę przewidzianą w art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego ze względów humanitarnych wiążących się z rozpatrywaną przez nie sytuacją.

40 — Zobacz pkt 82 i 83 niniejszej opinii.

41 — Przypominam, że zgodnie z art. 25 ust. 2 kodeksu wizowego taka wiza może wyjątkowo zostać uznana za ważną na terytorium jednego lub kilku państw członkowskich.

134. Inaczej może być w przypadku odmowy wydania wizen i zastosowania, w konsekwencji, jednego lub kilku z podstaw odmowy wydania wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego.

135. W takim przypadku należy ustalić, czy brak lub odmowa uwzględnienia względów humanitarnych wiążących się z daną sytuacją lub odmowa wydania wizen o ograniczonej ważności terytorialnej powoduje naruszenie przez państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z karty.

136. Należy podkreślić, że wymóg ten nie pozbawia państw członkowskich wszelkich uprawnień dyskrecyjnym w tym zakresie. Tak więc wydaje mi się wykluczone, aby odmowa uwzględnienia wniosku o udział w pogrzebie osoby bliskiej zmarłej na terytorium państwa członkowskiego, nawet jeśli jest bolesna dla zainteresowanego, mogła skutkować naruszeniem prawa zagwarantowane w karcie.

137. Inaczej jest, według mnie, jeśli, mając na względzie okoliczności i względy humanitarne w danym przypadku, odmowa wydania wizen prowadzi do narażenia wnioskodawcy na rzeczywiste ryzyko naruszenia praw uznanych w karcie praw podstawowych, w szczególności praw o charakterze bezwzględny, takich jak związane z godnością ludzką (art. 1 karty), z prawem do życia (art. 2 karty) i z integralnością osoby (art. 3 karty) oraz zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 4 karty)⁴², a co więcej, w sytuacji gdy prawa te mogą zostać naruszone w stosunku do osób wymagających szczególnej troski, w szczególności takich jak małe dzieci, których najlepszy interes powinien być kwestią nadrzędną we wszystkich działaniach podejmowanych przez władze publiczne, zgodnie z art. 24 ust. 2 karty. Przypominam w tym względzie, że w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 94–98), dotyczącym ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, Trybunał orzekł już, że uprawnienie przyznane państwu członkowskiemu, ustanowione w akcie prawa wtórnego Unii, może przekształcić się w spoczywający na państwie członkowskim realny obowiązek zapewnienia poszanowania art. 4 karty.

138. Jeżeli ograniczyć się zatem do wykładni art. 4 karty, którego konkretnie dotyczy drugie pytanie przedłożone przez sąd odsyłający, należy przypomnieć, że – jak już wskazałem powyżej – zawarte w tym postanowieniu prawo odpowiada prawu zagwarantowanemu w art. 3 EKPC, którego treść jest identyczna⁴³. Te dwa postanowienia odzwierciedlają jedną z podstawowych wartości Unii i jej państw członkowskich, ze względu na którą zabraniają one, we wszystkich okolicznościach, tortur oraz kar i traktowania niehumanitarnego lub poniżającego⁴⁴. Wynika stąd, że zakaz ustanowiony w art. 4 karty ma zastosowanie również w innych okolicznościach, takich jak zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej⁴⁵, a także w sytuacji presji spowodowanej przez rosnący napływ migrantów i osób poszukujących ochrony międzynarodowej na terytorium państw członkowskich, w tym również w warunkach kryzysu gospodarczego⁴⁶.

139. W drodze analogii z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 3 EKPC, art. 4 karty nakłada na państwa członkowskie, gdy stosują prawo Unii nie tylko obowiązek negatywny w stosunku do tych osób, czyli zakazuje im stosowania tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, lecz również obowiązek pozytywny, to znaczy nakazuje im podejmować

42 — Trybunał przypominał bezwzględny charakter prawa ustanowionego w art. 4 karty, który jest ściśle związany z prawem do poszanowania godności ludzkiej. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 85); z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 56).

43 — Zobacz podobnie wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), a także wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 86).

44 — Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 87).

45 — Zobacz wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 87), a także analogicznie wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 195 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 — Zobacz analogicznie wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 r. (wersja sprostowana z dnia 16 listopada 2016 r.) w sprawie Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, pkt 122).

odpowiednie środki w celu zapobiegania poddaniu tych osób torturom lub nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, w szczególności w przypadku osób wymagających szczególnej troski, a także wówczas, gdy złego traktowania dopuszczają się jednostki⁴⁷. Państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność, w szczególności, gdy jej własne organy nie podjęły stosownych środków w celu uniknięcia zmaterializowania się ryzyka tortur lub nieludzkiego lub poniżającego traktowania, o którym wiedziały lub powinny były wiedzieć⁴⁸. W wyrokach z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 94, 106, 113); i z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 90–94) Trybunał orzekł, że na wzór art. 3 EKPC, art. 4 karty ustanawia w pewnych okolicznościach pozytywny obowiązek państw członkowskich.

140. W ramach badania kwestii, czy państwo członkowskie uchybiło ciężącemu na nim pozytywnemu obowiązkowi podjęcia stosownych środków, aby uniknąć narażenia osoby na realne ryzyko traktowania zakazanego w art. 4 karty, należy, moim zdaniem, zbadać, w drodze analogii z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym art. 3 EKPC, jakie są przewidywalne konsekwencje tego zaniechania lub tej odmowy działania w stosunku do danej osoby⁴⁹. W tym kontekście, uwzględniając działania żądane w postępowaniu głównym, należy wziąć pod uwagę ogólną sytuację w kraju pochodzenia danej osoby lub kraju, w którym osoba ta będzie musiała pozostać, a także okoliczności przypadku zainteresowanej osoby⁵⁰. O ile ocena tych sytuacji oraz tych okoliczności w świetle art. 4 karty jest nieunikniona w celu ustalenia, czy w danym przypadku państwo członkowskie nie uchybiło pozytywnemu obowiązkowi wynikającemu z zakazu przewidzianego w tym artykule, o tyle nie ma potrzeby ustalenia ani udowodnienia odpowiedzialności danych państw trzecich lub grup czy innych podmiotów działających w tych krajach na podstawie prawa międzynarodowego lub na innej podstawie⁵¹.

141. Kontrolując istnienie ryzyka narażenia osoby na traktowanie zakazane przez art. 4 karty, które wynika z zaniechania lub odmowy przez państwo członkowskie podjęcia stosownych środków w okolicznościach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym, uważam, że Trybunał powinien oprzeć się na informacjach dostarczonych przez sąd odsyłający i oprzeć się w pierwszej kolejności na okolicznościach faktycznych, o których państwo członkowskie wiedziało lub powinno było wiedzieć w momencie decydowania o zastosowaniu podstaw odmowy przewidzianych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego, przy czym dalsze informacje mogą ewentualnie potwierdzić lub podważyć sposób, w jaki państwo członkowskie oceniło zasadność obaw zainteresowanego⁵².

142. Ponieważ art. 267 TFUE opiera się na podziale kompetencji pomiędzy sądem odsyłającym a Trybunałem Sprawiedliwości, do pierwszego z nich należy również sprawdzenie informacji, które znało lub powinno było znać État belge w chwili wydania spornych decyzji. W związku z tym, w celu zbadania ogólnej sytuacji w kraju pochodzenia lub w kraju, w którym zainteresowany musiałby

47 — Zobacz w szczególności analogicznie wyroki ETPC: z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie Mahmut Kaya przeciwko Turcji (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, pkt 115); z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 198); z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie Savridin Dzhurayev przeciwko Rosji (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, pkt 179); z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie Nasr i Ghali przeciwko Włochom (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, pkt 283).

48 — Zobacz w szczególności analogicznie wyroki ETPC: z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie Mahmut Kaya przeciwko Turcji (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, pkt 115); z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 198); z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie Nasr i Ghali przeciwko Włochom (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, pkt 283).

49 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie, El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 213). Zobacz także wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie Nasr i Ghali przeciwko Włochom (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, pkt 289).

50 — Zobacz w szczególności wyroki ETPC: z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 213); z dnia 23 lutego 2016 r., Nasr i Ghali przeciwko Włochom (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, pkt 289).

51 — Zobacz analogicznie wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 212 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 — Zobacz podobnie analogicznie wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie El-Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, pkt 214).

pozostać, i ponoszonego przez niego realnego ryzyka, uważam, że sąd odsyłający powinien nadać wagę informacjom pochodzącym z wiarygodnych źródeł o charakterze obiektywnym, takich jak instytucje Unii, organy i agencje Organizacji Narodów Zjednoczonych lub źródła rządowe oraz uznawane za wiarygodne organizacje pozarządowe (NGO), w szczególności informacjom zawartym w sprawozdaniach niezależnych organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka, takich jak Amnesty International czy Human Rights Watch⁵³. Właściwymi kryteriami oceny wiarygodności tych sprawozdań są autorytet i reputacja ich autorów, rzetelność badań leżących u ich źródła, spójność ich wniosków i potwierdzenie przez inne źródła⁵⁴.

143. Należy jednak, moim zdaniem, pamiętać o licznych trudnościach, jakie napotykają rządy i organizacje pozarządowe przy zbieraniu informacji w sytuacjach niebezpiecznych i niestabilnych. Nie zawsze możliwie jest prowadzenie dochodzeń w bezpośrednim otoczeniu konfliktu. W takich przypadkach konieczne może być oparcie się na informacjach dostarczonych przez źródła, które mają bezpośrednią wiedzę o sytuacji⁵⁵, na wzór korespondentów prasowych.

144. Nie pozbawiając sądu odsyłającego zadania bardziej szczegółowego zweryfikowania tych informacji za pomocą wskazanych wyżej wiarygodnych i obiektywnych źródeł, wydaje mi się ważne – mając na uwadze powszechnie znany charakter niektórych faktów i łatwą dostępność dużej liczby źródeł dotyczących sytuacji w Syrii, sytuacji ludności syryjskiej oraz sytuacji w państwach sąsiadujących z tym państwem, a także w celu udzielenia sądowi odsyłającemu odpowiedzi użytecznej i szybkiej, jak również z myślą o ukierunkowaniu Trybunału w zakresie wyroku, który ma wydać – aby uwydatnić główne okoliczności, o których État belge wiedziało lub powinno było wiedzieć w chwili wydania spornych decyzji⁵⁶.

145. Z postanowienia odsyłającego wynika przede wszystkim, że État belge nie kwestionuje dokonanego przez skarżących w postępowaniu głównym udokumentowanego opisu ślepej przemocy o wielkim natężeniu panującej w Syrii, okrucieństw i poważnych naruszeń praw człowieka popełnionych w tym państwie, a zwłaszcza w Aleppo, czyli mieście, z którego skarżący pochodzą. Właściwe organy belgijskie z pewnością nie mogły być nieświadome apokaliptycznego lub „katastrofalnego” – zgodnie ze sformułowaniem użytym w spornych decyzjach – charakteru ogólnej sytuacji w Syrii, tym bardziej że, jak stwierdzili również skarżący przed sądem odsyłającym, sąd ów podkreślił przed wydaniem spornych decyzji, iż „powszechnie wiadome” było, że sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w Syrii była dramatyczna w świetle wszystkich alarmujących okoliczności przedstawionych przed tymże sądem⁵⁷.

53 — Zobacz w szczególności analogicznie wyroki ETPC: z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Włochom (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, pkt 131 i pkt 143); z dnia 17 lipca 2008 r., M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 227, 255); z dnia 23 lutego 2012 r. (wersja sprostowana z dnia 16 listopada 2016 r.) w sprawie Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, pkt 116, 118); z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie J.K. i in. przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, pkt 90). W innym kontekście zob. także podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 — Zobacz analogicznie wyroki ETPC: z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie Georgie przeciwko Rosji (I) (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, pkt 138); z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie J.K. i in. przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, pkt 88, 90).

55 — Zobacz analogicznie ETPC z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie J.K. i in. przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, pkt 89).

56 — W wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 366) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie przez Królestwo Belgii pozytywnego obowiązku przewidzianego w art. 3 EKPC, ustalwszy, że w chwili przyjęcia środka rozpatrywanego w tamtej sprawie, „fakty były powszechnie znane i łatwe do zweryfikowania za pomocą wielu źródeł” [tłumaczenie nieoficjalne].

57 — Zobacz wyrok Conseil du contentieux des étrangers nr 175973 z dnia 7 października 2016 r. w sprawie X/III przeciwko État belge, s. 8. Zobacz również wyrok Conseil du contentieux des étrangers nr 176363 z dnia 14 października 2016 r. w sprawie X/I przeciwko État belge, s. 8.

146. Powszechnie znany charakter dramatu humanitarnego i apokaliptycznej sytuacji, w jakiej znajduje się ludność cywilna w Syrii, gdyby konieczne było dalsze ich dowodzenie, znajduje potwierdzenie w licznych informacjach i dokumentach urzędowych. I tak, w dokumencie opublikowanym we wrześniu 2016 r.⁵⁸, czyli około jeden miesiąc przed wydaniem spornej decyzji, Komisja wskazała, że konflikt syryjski spowodował „największy kryzys humanitarny na całym świecie od czasów drugiej wojny światowej”, oraz odnotowała, że sytuacja humanitarna w Syrii nadal się pogarsza ze względu na intensyfikację walk, nasilenie się aktów przemocy, ogólny brak poszanowania norm prawa międzynarodowego i poważne naruszenia praw człowieka. Komisja wyraziła również obawy związane z wyjątkowo trudną sytuacją ludności syryjskiej, zważywszy że cywile byli głównymi ofiarami czynów, które stały się „codziennością”, takich jak „zgwałcenia lub inne akty przemocy seksualnej, zaginięcia z udziałem przemocy, przymusowe przesiedlenia, wcielanie dzieci do sił zbrojnych, masowe egzekucje oraz zamierzone bombardowania ludności cywilnej”. Ponadto, co się tyczy Aleppo, Komisja stwierdziła, że intensywności bombardowań i ataków spowodowała niezliczone ofiary wśród cywilów i pozostawiła ponad 2 mln osób bez wody i elektryczności, w strachu przed oblężeniem ciągłymi atakami lotniczymi.

147. Kilka tygodni później Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych poinformowała, że jest „zaalarmowana faktem, iż katastrofalna sytuacja humanitarna w Aleppo nadal się pogarsza”⁵⁹, oburzona „eskalacją przemocy, która osiągnęła nieakceptowalny poziom, i śmiercią [...] dziesiątek tysięcy dzieci”, a także „głęboko zasmucona stałym pogarszaniem się straszliwej sytuacji humanitarnej w Syrii oraz liczbą osób potrzebujących pilnie pomocy humanitarnej, a zwłaszcza pomocy medycznej”⁶⁰. Rada Bezpieczeństwa ONZ podkreślała również konieczność „położenia kresu atakom skierowanym przeciwko cywilom i obiektom cywilnym, w szczególności atakom na szkoły, placówki medyczne, [...] masowym ostrzałom mózdzierzowym, zamachom za pomocą samochodów-pułapek, zamachom samobójczym [...], faktowi głodzenia cywilów jako metodzie walki, w tym poprzez oblężenie dzielnic mieszkalnych, a także powszechnym torturom, złemu traktowaniu, arbitralnym egzekucjom, [...] zaginięciom z udziałem przemocy, aktom przemocy seksualnej, [...] a także przemocy i okrucieństwu wobec dzieci”⁶¹.

148. Następnie należy stwierdzić, że w momencie, gdy État belge miało wydać sporne decyzje, władze belgijskie nie tylko były poinformowane o ogólnej wyjątkowo trudnej sytuacji syryjskiej ludności cywilnej, opisanej wyżej, ale również, jak wynika z akt sprawy w postępowaniu głównym, nie mogły racjonalnie nie znać okoliczności dotyczących indywidualne skarżących w postępowaniu głównym. Bezsporne jest bowiem, że skarżący w postępowaniu głównym a) całą piątką zamieszkiwali w oblężonym mieście Aleppo⁶², przy czym troje z nich to małoletnie dzieci, a najstarsze z rodzeństwa ma tylko dziesięć lat; b) są wyznania chrześcijańskiego, ponieważ dzieci zostały ochrzczone w obrządku prawosławnym, a zatem należą do grupy osób, w odniesieniu do której istnieją poważne i udokumentowane podstawy, aby przypuszczać, że została ona wzięta na cel, a nawet prześladowana

58 — Zobacz Komisja Europejska, Aide humanitaire et protection civile, Fiche-info ECHO, crise syrienne, wrzesień 2016 r., dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

59 — Rezolucja 2328 (2016) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w dniu 19 grudnia 2016 r.

60 — Rezolucja 2332 (2016) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w dniu 21 grudnia 2016 r.

61 — Rezolucja 2332 (2016) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w dniu 21 grudnia 2016 r.

62 — Według informacji opublikowanych w dniu 20 października 2016 r. przez francuski oddział Amnesty International, w okresie od dnia 19 września do dnia 16 października 2016 r. Aleppo było celem co najmniej 600 ataków lotniczych, w trakcie których zginęły setki cywili, tysiące osób zostało rannych, a dziesiątki obiektów infrastrukturalnych o podstawowym znaczeniu zostały zniszczone lub uszkodzone. Zobacz w tym względzie Amnesty International:

<https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre>.

przez różne grupy zbrojne w Syrii⁶³; c) przedstawili dowody na poparcie swego wniosku o wydanie wizy, które to dowody nie zostały kwestionowane przed sądem odsyłającym, konkretnie udokumentowali fakt, że członkowie rodziny byli ofiarami różnego rodzaju aktów przemocy popełnianych przez grupy zbrojne działające w Aleppo, w szczególności, że ojciec rodziny był przedmiotem uprowadzenia przez rzeczony grupy zbrojne, w trakcie którego został pobity i torturowany, a następnie uwolniony po wpłaceniu okupu.

149. W świetle tych okoliczności bezsprzeczne jest, że skarżący w postępowaniu głównym byli w Syrii narażeni przynajmniej na rzeczywiste ryzyko skrajnie poważnego niehumanitarnego traktowania należącego bezsprzecznie do zakresu stosowania zakazu ustanowionego w art. 4 karty.

150. Co więcej, wydając sporne decyzje, État belge wiedziało lub powinno było wiedzieć, że przewidywalne skutki tych decyzji pozostawią skarżących w postępowaniu głównym jedynie wybór między wystawieniem się na niebezpieczeństwa, cierpienia i niehumanitarnie traktowanie wskazane powyżej, mogące prowadzić nawet do ich śmierci, lub poddaniem się innym rodzajom równoważnego traktowania, gdy będą starać się nielegalnie dostać na terytorium państwa członkowskiego w celu złożenia tam wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zostało bowiem doskonale udokumentowane, że obywatele syryjscy, w tym dążący do uzyskania ochrony międzynarodowej, którym uda się w desperacji pokonać⁶⁴ przy pomocy bezlitosnych przemytników drogę morską do Unii Europejskiej z narażaniem życia, jeżeli nie zginą przez utonięcie lub w inny sposób, są bici, gwałceni lub porzucani w dryfujących zaimprovizowanych łodziach⁶⁵ do czasu aż w najlepszym wypadku zostaną uratowani przez straż przybrzeżną lub NGO czarterujące statki poszukiwawcze i ratunkowe⁶⁶.

151. W mojej ocenie nie ulega wątpliwości, że traktowanie takie jest zakazane na mocy art. 4 karty.

152. W konsekwencji istnieją poważne powody, by sądzić, że odmowa ze strony État belge wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej bezpośrednio zmusza skarżących w postępowaniu głównym, o ile nie pozostaną w Syrii, do narażenia się w desperacji na cierpienia fizyczne i psychiczne oraz zagrożenie dla życia w celu wykonania prawa do międzynarodowej ochrony, której się

63 — Zobacz, pośród innych źródeł, S. Rand, „Syria: Church on Its Knees”, Open Doors Advocacy Report, maj 2012, dostępny na stronie internetowej https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf; K. Eghdamian, „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari”, Oxford Monitor of Forced Migration, nr 1, 2014, s. 38; a także wypowiedzi przedstawiciela Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców z kwietnia 2016 r.: <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>. United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) w swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2016, w rozdziale dotyczącym Syrii, przypomina, że w grudniu 2015 r. ustaliła, iż grupa zbrojna Daesch/Państwo Islamskie popełniła ludobójstwo wobec wielu mniejszości religijnych, w tym chrześcijan syryjskich: zob. http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf.

64 — Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (MOM) w 2016 r. z udziałem ponad 6000 obywateli syryjskich i iraackich w Europie, cena płacona za podróż do Europy wynosiła w przybliżeniu pomiędzy 1000 USD a 5000 USD na osobę: zob. http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf.

65 — Często zwykłe pontony.

66 — Według organizacji pozarządowej Lekarze Bez Granic (LBG) w 2016 r. prawie 5000 mężczyzn, kobiet i dzieci zginęło próbując przedostać się przez Morze Śródziemne, przy czym są to jedynie dane szacunkowe, ponieważ wiele ciał nigdy nie zostało wyłowionych. LBG w 2015 r. i 2016 r. wyczarterowała trzy statki do poszukiwań i akcji ratunkowych na morzu; większość uratowanych osób pochodziła z Syrii: zob. <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>. Według HCR w okresie od stycznia do listopada 2016 r. do Grecji i Włoch dotarło ponad 350 000 osób, z których większość miała obywatelstwo syryjskie. Szacunki liczby zgonów i zaginięć na Morzu Śródziemnym są w przybliżeniu takie same jak w przypadku LBG. Zobacz dokumenty dostępne na stronie internetowej pod adresem: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. W swej rezolucji z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji Parlament podniósł, że „siatki przestępcze oraz przemytnicy wykorzystują desperację ludzi usiłujących przedostać się do Unii w ucieczce przed prześladowaniem lub wojną”, „bezpieczne i legalne drogi dostępu do Unii dla uchodźców są ograniczone, a wielu z nich nadal decyduje się na ryzykowną przeprawę”, zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

domagają⁶⁷. Okoliczność, że państwo członkowskie może w takich przypadkach powstrzymać się od podejmowania leżących w jego mocy działań w celu uniknięcia narażenia obywateli państw trzecich poszukujących ochrony międzynarodowej na takie ryzyko również stanowi, moim zdaniem, naruszenie art. 4 karty.

153. W okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym oceny tej, jak mi się wydaje, w żaden sposób nie może podważyć argument, zgodnie z którym skarżący w postępowaniu głównym mogliby schronić się w Libanie, kraju graniczącym z Syrią, gdzie znajdował się konsulat Królestwa Belgii, do którego wnieśli o zastosowanie art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego.

154. Prawdą jest, że od początku konfliktu w Syrii ponad milion Syryjczyków zostały zarejestrowanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (HCR) w Libanie jako uchodźcy⁶⁸. Jednakże w maju 2015 r. rząd libański powiadomił HCR, że rejestracja nowych uchodźców syryjskich musi zostać zawieszona⁶⁹. Zawieszenie to obowiązywało jeszcze w momencie, gdy État belge miało wydać sporne decyzje, jak skarżący w postępowaniu głównym przypomnieli przed sądem odsyłającym. Republika Libanu nie jest stroną konwencji genewskiej⁷⁰ i nowi uchodźcy, pozbawieni możliwości uzyskania statusu osoby ubiegającej się o azyl w tym państwie, ponosili ryzyko zatrzymania i aresztu z powodu nielegalnego pobytu⁷¹, jak zresztą skarżący w postępowaniu głównym podnieśli zarówno przed sądem odsyłającym, jak i przed Trybunałem. Sytuację tej grupy osób, w której w konsekwencji mogli znaleźć się do skarżący w postępowaniu głównym, gdyby przybyli do Libanu z naruszeniem ustawodawstwa tego państwa, charakteryzuje większa niepewność w porównaniu do sytuacji uchodźców zarejestrowanych, którzy zamieszkują bardzo często w zaimprovizowanych schronieniach, takich jak garaże i namioty, w państwie, w którym nie istnieje żaden oficjalny obóz⁷², a ich dostęp do żywności i do wody, do ochrony zdrowia, a także do edukacji jest bardzo trudny, a wręcz niepewny⁷³. Ponadto prasa międzynarodowa oraz wiele NGO opisywały w 2016 r. powtarzające się akty przemocy wobec uchodźców syryjskich, wynikające w szczególności z rosnących napięć z miejscową ludnością, szczególnie w ubogich regionach kraju⁷⁴. Niektórzy obserwatorzy praw człowieka podkreślali nawet w 2016 r., że sytuacja we wszystkich krajach graniczących z Syrią stała na tyle trudna do wytrzymania, że wielu Syryjczyków z narażeniem życia powróciło do Syrii, w tym do obszarów, w których nadal toczyły się walki⁷⁵. Wreszcie, co się tyczy konkretnie sytuacji chrześcijan,

67 — W sprawozdaniu z dnia 8 maja 2015 r. (Doc. A/HRC/29/36, pkt 34) specjalny sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. praw człowieka migrantów podkreśla, że odmowa zapewnienia legalnego wjazdu do Unii stanowi, jako taka, „kluczowy element” „zasadniczych powodów” korzystania z usług przemytników przez osoby poszukujące ochrony międzynarodowej uciekające z sytuacji kryzysu humanitarnego: zob. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

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

69 — Zobacz HCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, s. 13. Środki te mają wyraźnie na celu zredukowanie napływu uchodźców do Libanu, zob. 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 — Na wszelki wypadek przypomnam, że zakładając nawet, iż państwo trzecie ratyfikowało konwencję genewską, okoliczność ta nie oznacza, że istnieje niewzruszalne domniemanie poszanowania tej konwencji, jak również praw podstawowych osób poszukujących ochrony międzynarodowej i osób ubiegających się o azyl; zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 102–104).

71 — Zobacz, w szczególności, Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon>. Zobacz również M. Janmyr, „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon”, *Refugee Survey Quarterly*, nr 4, 2016, s. 58–78.

72 — Zobacz Komisja Europejska, Aide humanitaire et protection civile, Fiche-info ECHO, crise syrienne, wrzesień 2016 r., http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

73 — Według badania HCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, s. 3 i 35, 42% rodzin mieszka w schronieniach, które nie spełniają minimalnych standardów humanitarnych, a ponad połowa dzieci w wieku od 6 do 14 lat nie uczęszcza do szkoły i cierpi na szereg chorób i infekcji. Jedynie 15% dzieci syryjskich w Libanie otrzymuje wystarczającą ilość żywności odpowiadającej normom Światowej Organizacji Zdrowia.

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

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

takich jak skarżący w postępowaniu głównym, przedstawiciele organizacji międzyrządowych i NGO wielokrotnie mówili o obawach przed ostracyzmem, zastraszeniu i poważnych aktach przemocy wobec tej mniejszości wyznaniowej zarówno w Libanie, jak i w krajach sąsiednich, takich jak Jordania, w tym również w obozach dla uchodźców⁷⁶.

155. Zatem w świetle tych okoliczności, które État belge znało lub powinno było znać w momencie wydania spornej decyzji, rzeczony państwo członkowskie nie może powoływać się na hipotetyczny argument, zgodnie z którym nie ciążył na nim żaden obowiązek wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej z uwagi na fakt, że skarżący w postępowaniu głównym mogli skorzystać z prawa do ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej i do otrzymania jej w Libanie. Jest moim zdaniem oczywiste, że prawo to nie mogło zostać konkretnie i rzeczywiście wykonane w tym państwie przez Syryjczyków, którzy uciekli z Syrii po maju 2015 r. Zatem nawet przy założeniu, że État belge mogło powołać się na fakt, że skarżący w postępowaniu głównym mogli udać się do Libanu, uważam, iż biorąc pod uwagę dostępne informacje dotyczące sytuacji w tym państwie, État belge nie mogło uznać, że jest zwolnione z pozytywnego obowiązku wynikającego z art. 4 karty⁷⁷.

156. W momencie wydania spornych decyzji État belge powinno było zatem dojść do wniosku, że w przypadku odmowy uznania konieczności wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej ze względów humanitarnych, na które powołali się skarżący w postępowaniu głównym i zastosowania podstaw odmowy wymienionych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego istnieć będą udokumentowane szczególnie poważne powody pozwalające stwierdzić, że narazi skarżących w postępowaniu głównym na rzeczywiste ryzyko traktowania zakazanego przez art. 4 karty.

157. Jakimi bowiem innymi możliwościami, dla pełnej jasności, dysponowali skarżący w postępowaniu głównym? Pozostać w Syrii? Niewyobrażalne. Oddać się w ręce bezlitosnych przemytników, aby z narażeniem życia próbować dopłynąć do Włoch lub dostać się do Grecji? Nieakceptowalne. Pogodzić się z tym, że zostaną nielegalnymi uchodźcami w Libanie, bez możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej, a nawet ponosząc ryzyko odesłania do Syrii? Niedopuszczalne.

158. Parafrazując Europejski Trybunał Praw Człowieka, karta ma na celu ochronę praw nie teoretycznych lub iluzorycznych, ale rzeczywistych i konkretnych⁷⁸.

159. Tymczasem biorąc pod uwagę informacje zawarte w aktach sprawy w postępowaniu głównym, nie można zaprzeczyć, że skarżący w postępowaniu głównym uzyskaliby ochronę międzynarodową, o którą się zwracali, gdyby udało im się pokonać przeszkody w nielegalnej podróży, zarówno niebezpiecznej, jak i wyczerpującej, i mimo wszystko dotrzeć do Belgii⁷⁹. Zatem bezpośrednią konsekwencją odmowy wydania wnioskowanej wizy było zmuszenie skarżących w postępowaniu głównym do narażenia ich życia, w tym życia trojga małych dzieci, aby mogli wykonać swoje prawo do ochrony międzynarodowej.

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

77 — Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 r. (wersja sprostowana z dnia 16 listopada 2016 r.) w sprawie Hirsi Jamaa. i in. przeciwko Włochom, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, pkt 146–158), stwierdzający odpowiedzialność państwa włoskiego na podstawie art. 3 EKPC za brak sprawdzenia, czy osoby wydalane do pośredniego państwa trzeciego, które nie ratyfikowało konwencji genewskiej, będą korzystały z wystarczających gwarancji pozwalających im uniknąć ryzyka arbitralnego odesłania ich do kraju pochodzenia, mając na względzie, w szczególności, brak procedury azylowej w pośrednim państwie trzecim i niemożność uznania przez władze tego państwa statusu uchodźcy przyznanego przez HCR.

78 — Jako najnowsze przywołania tej zasady zobacz w szczególności wyroki ETPC: z dnia 1 czerwca 2010 r. (wersja sprostowana z dnia 3 czerwca 2010 r.) w sprawie Gäfgen przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, pkt 123); z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Murray przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, pkt 104).

79 — Opierając się na informacjach pochodzących z Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [biura generalnego komisarza ds. uchodźców i bezpaństwowców] w Belgii, skarżący w postępowaniu głównym podnieśli przed sądem odsyłającym, bez zaprzeczenia przez État belge, że w 2015 r. 98% decyzji Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides dotyczących obywateli syryjskich prowadziło do udzielenia ochrony międzynarodowej. Wydaje się, że zdecydowana większość przybyła sposobami nielegalnymi.

160. Biorąc pod uwagę przepisy kodeksu wizowego i zobowiązania państw członkowskich, konsekwencja taka jest nie do przyjęcia. Jest ona w każdym razie sprzeczna z prawem zagwarantowanym przez art. 4 karty⁸⁰.

161. W świetle bezwzględności charakteru tego prawa jest oczywiste, że brak powiązań rodzinnych lub powiązań innego rodzaju skarżących w postępowaniu głównym w Belgii jest okolicznością, która nie ma wpływu na odpowiedź, jaką należy udzielić na drugie pytanie prejudycjalne.

162. Nie wykluczając, że odmowa wydania wizy przez władze belgijskie skarżącym w postępowaniu głównym narusza również prawo ustanowione w art. 18 karty, uważam, że w świetle całości powyższych rozważań nie ma potrzeby orzekać w tej kwestii.

163. W konsekwencji proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie przedstawione przez sąd odsyłający następująco: art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym państwo członkowskie, do którego obywatel państwa trzeciego wystąpił o wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej, uzasadniając swój wniosek względami humanitarnymi, jest zobowiązane do wydania takiej wizy, jeśli istnieją poważne i udokumentowane podstawy, aby przypuszczać, że bezpośrednią konsekwencją odmowy wydania tego dokumentu będzie narażenie tego obywatela na traktowanie zakazane przez art. 4 karty poprzez pozbawienie go prawnych mechanizmów skorzystania z prawa do ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie członkowskim.

164. Oczywiste jest, że wniosek ów jest owocem dojrzałej refleksji.

165. Przede wszystkim, jest to w mojej opinii jedyna konkluzja, która jest godna „powszechnych wartości, stanowiących nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka”⁸¹, na których opiera się konstrukcja europejska oraz których bronią i które promują Unia i jej państwa członkowskie, zarówno na ich terytoriach, jak i w stosunkach z państwami trzecimi⁸². W swoim orzecznictwie Trybunał znacznie przyczynił się do wzmocnienia tych wartości, stawiając się często w roli strażnika praw podstawowych osób, w szczególności tych spośród nich, które wymagały szczególnej opieki, włączając w to obywateli państw trzecich potrzebujących ochrony międzynarodowej⁸³. Wartości te powinny mieć znaczenie, być realizowane oraz wpływać na stosowanie prawa Unii tam, gdzie daje ono możliwości ich honorowania, jak w niniejszej sprawie ma to miejsce w odniesieniu do art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego. Tak samo jest, moim zdaniem, w przypadku wiarygodności Unii i jej państw członkowskich.

166. Gdy czytam ponownie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na potrzeby niniejszej sprawy, uderza mnie jedna rzecz: ustalenia tego sądu dotyczące okoliczności, zawsze strasznych i dramatycznych, w których ustalona została odpowiedzialność państwa będącego stroną EKPC za uchybienie pozytywnym zobowiązaniom wynikającym z art. 3 EKPC, są regularnie ustaleniami a posteriori, najczęściej w przypadkach, gdy rozpatrywane traktowanie było śmiertelne dla ofiar. Jest to

80 — Zobacz podobnie zdanie odrębne sędziego Pinto De Albuquerque od wyroku ETPC z dnia 23 lutego 2012 r. (wersja sprostowana z dnia 16 listopada 2016 r.) w sprawie Hirsi Jamaa. i in. przeciwko Włochom, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, pkt 73).

81 — Preambuła traktatu UE.

82 — Przypominam, że zgodnie z art. 3 ust. 1 i 5 TUE, „[c]elem Unii jest wspieranie pokoju [i] jej wartości”, a także, iż „Unia umacnia i propaguje swoje wartości”, „w stosunkach zewnętrznych”, przyczyniając się „do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka” (podkreślenie moje). Zgodnie z brzmieniem art. 4 TUE państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów oraz powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

83 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 lutego 2009 r., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), dotyczący ochrony uzupełniającej obywatela pochodzącego z państwa, w którym toczy się wewnętrzny konflikt zbrojny krajowych będący źródłem ślepej przemocy; wyroki: z dnia 5 września 2012 r., Y i Z (C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518); z dnia 7 listopada 2013 r., X i in. (C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720) dotyczący nadania statusu uchodźcy obywatelom państwa trzeciego, w przypadku których zostało stwierdzone, że powrót do państwa pochodzenia narazi ich na rzeczywiste ryzyko prześladowania z powodu ich praktyk religijnych lub ze względu na ich homoseksualność.

prawdopodobnie związane, przynajmniej częściowo, z charakterem postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i koniecznością wyczerpania krajowych środków odwoławczych przed zwróceniem się do tegoż trybunału. W tych sprawach nigdy nie zostały przyjęte środki zapobiegające i dochodziło niestety do nieodwracalnej szkody.

167. W niniejszej sprawie jest inaczej i jest to w sposób oczywisty jednym z powodów, które doprowadziły Trybunał do uruchomienia pilnego trybu prejudycjalnego, a dzisiaj jest jeszcze dla skarżących w postępowaniu głównym nadzieja. Propozycja, którą właśnie przedstawiłem Trybunałowi, świadczy o tym, że w ramach prawa Unii istnieje droga humanitarna, która wymaga od państw członkowskich, aby zapobiegały oczywistym naruszeniom bezwzględnych praw osób poszukujących ochrony międzynarodowej, zanim nie jest za późno.

168. Trybunał ma zatem możliwość nie tylko przypomnienia, co mam nadzieję zrobi, wymogu poszanowaniu zasad humanitarnych i praw człowieka, które Unia i jej państwa członkowskie zobowiązały się realizować, lecz również i przede wszystkim dania skarżącym w postępowaniu głównym nadziei oszczędzenia im dodatkowych cierpień i nieludzkiego traktowania.

169. Takie rozwiązanie nie oznacza – aby przytoczyć argument *État belge* podniesiony w spornych decyzjach – że państwa członkowskie będą zobowiązane do wpuszczenia na swoje terytorium „wszystkich osób znajdujących się w sytuacji katastroficznej”, co oznaczałoby umożliwienie wjazdu „całej ludności krajów rozwijających się, ogarniętych wojną lub niszczonej przez klęski żywiołowe”.

170. Przeciwnie, chodzi tu, co podkreślam, o *honorowanie* w najbardziej szlachetnym znaczeniu tego słowa, z niepodważalnych względów humanitarnych, obowiązków wynikających z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego i art. 4 karty w celu umożliwienia skarżącym w postępowaniu głównym, w tym, przypominam, trójce małych dzieci, możliwość skorzystania z prawa do międzynarodowej ochrony, w braku której zostaną oni bezpośrednio narażeni na traktowanie zakazane przez art. 4 karty, o którym to traktowaniu państwo członkowskie wiedziało lub powinno było wiedzieć w momencie wydania decyzji o odmowie wydania wizy.

171. Prawdą jest, że krąg odnośnych osób może okazać się szerszy niż w obecnej praktyce państw członkowskich. Argument taki jest jednak pozbawiony znaczenia dla sprawy ze względu na obowiązek przestrzegania w każdych okolicznościach praw podstawowych o charakterze bezwzględnym, w tym objętych art. 4 karty. Wyjątkowy charakter procedury nie jest, z punktu widzenia zasad, sprzeczny z napływem, nawet znacznym, ludzi. Przykładem tego jest dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁸⁴. Mechanizm, który akt ów wprowadza, jest bowiem również procedurą „o wyjątkowym charakterze” zmierzającą do natychmiastowego zapewnienia osobom uciekającym ze stref konfliktu zbrojnego lub ofiar systemowych lub uogólnionych naruszeń praw człowieka tymczasowej ochrony na terytorium państw członkowskich⁸⁵.

172. Co więcej, widmo – wskazane przez wiele państw członkowskich, które wzięły udział w rozprawie przed Trybunałem – sparaliżowania przedstawicielstw konsularnych państw członkowskich zalewem wniosków o wydanie wiz ze względów humanitarnych, które zostały złożone na podstawie kodeksu wizowego, należy, moim zdaniem, stonować. Oprócz tego, że argument ten nie ma oczywiście charakteru prawnego, nie należy nie doceniać praktycznych przeszkód w składaniu takich wniosków, nawet jeśli ja nie przydaję im znaczenia. Sytuacja skarżących w postępowaniu głównym również stanowi ich ważny przykład. Musieli oni bowiem umówić się na spotkanie w konsulacie Królestwa

84 — Dz.U. 2001, L 212, s. 12.

85 — Okoliczność, że postępowanie przewidziane przez dyrektywę 2001/55 nie zostało wszczęte na rzecz obywateli syryjskich, choć może się ona wydawać zaskakująca, nie jest decydująca, jeśli chodzi o przedstawiony wyżej argument prawny.

Belgii w Libanie, będące warunkiem sine qua non przyznania im możliwości pobytu przez 48 godzin na terytorium libańskim od maja 2015 r.⁸⁶, przebyć setki kilometrów w kraju pogrążonym w wojnie i chaosie, aby udać się do Bejrutu i stawić się osobiście w konsulacie w celu spełnienia postawionego przezeń wymogu⁸⁷, i wreszcie wrócić do Syrii w oczekiwaniu na wydanie decyzji władz belgijskich! Ponadto, o ile istnieje duże prawdopodobieństwo, że skarżący w postępowaniu głównym zwrócili się do konsulatu Królestwa Belgii w Bejrucie po powzięciu wiadomości o nagłośnionej w mediach akcji, w trakcie której latem 2015 r. kilkuset obywateli syryjskich wyznania chrześcijańskiego, pochodzących z Aleppo, otrzymało od władz belgijskich wizy o ograniczonej ważności terytorialnej⁸⁸, w następstwie tej akcji rząd belgijski nie stwierdził masowego napływu wniosków tego rodzaju, który paraliżowałby jego misje dyplomatyczne w krajach graniczących z Syrią.

173. Następnie należy zauważyć, że propozycja, którą sformułowałem w pkt 163 niniejszej opinii, jest również całkowicie zgodna z celami walki z handlem ludźmi, zapobiegania nielegalnej imigracji i zwalczania przestępczości zorganizowanej⁸⁹. W rzeczywistości bowiem zapewniając prawny mechanizm ubiegania się o ochronę międzynarodową w pewnych okolicznościach i pod nadzorem właściwych organów państw członkowskich, proponowana przeze mnie wykładnia art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego pozwala, przynajmniej częściowo, uniknąć sytuacji, w której osoby poszukujące takiej ochrony, w szczególności kobiety i dzieci, będą przechwytywane i wykorzystywane przez organizacje przestępcze zajmujące się przemytem migrantów i handlem nimi⁹⁰. Natomiast odmowa wydania wize o ograniczonej ważności terytorialnej w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym to, jak już podkreśliłem, nic innego jak bezpośrednie zmuszenie skarżących w postępowaniu głównym do powierzenia swojego życia – aby móc mogą ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim – ludziom, przeciwko którym Unia i jej państwa członkowskie prowadzą obecnie, w szczególności na Morzu Śródziemnym, szeroko zakrojone działania operacyjne i finansowe w celu ograniczenia i powstrzymania działań przestępczych!

174. Wreszcie przyjęta w niniejszej opinii wykładnia art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego zapewnia, przy zachowaniu wszelkich proporcji, poszanowanie „zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między [p]aństwami [c]złonkowskimi”, której muszą podlegać wszystkie polityki Unii dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji, zgodnie z art. 80 TFUE⁹¹. W tym względzie, aby odnieść się tylko do jednej kwestii, argument rządu belgijskiego, zgodnie z którym przyznanie, że państwo członkowskie może w pewnych okolicznościach być zobowiązane do wydania wize na podstawie art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego, prowadziłyby do umożliwienia jednostkom wyboru państwa członkowskiego, które, wedle życzenia danej osoby, ma rozpatrzyć jej wniosek o ochronę, wydaje mi się zdecydowanie nietrafiony. W skrajnych okolicznościach, takich jak te, które musieli przejść skarżący w postępowaniu głównym, ich możliwość wyboru jest tak ograniczona, jak możliwość

86 — Na temat tych warunków zobacz w szczególności <https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>.

87 — Z akt sprawy wynika bowiem, że pierwotny wniosek złożony w imieniu skarżących w postępowaniu głównym przez ich adwokata w konsulacie Królestwa Belgii w Libanie została uznana za niedopuszczalną w zakresie, w jakim skarżący w postępowaniu głównym nie stawili się osobiście w tym konsulacie.

88 — Na temat tej akcji zobacz w szczególności <http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep> oraz <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>.

89 — Cele te są określone, odpowiednio, w art. 79 i art. 83 TFUE.

90 — W swoim komunikacie z dnia 10 lutego 2016 r. do Parlamentu Europejskiemu i Rady dotyczącym stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji [COM(2016) 85 wersja ostateczna], Komisja podkreśla (s. 2), że „[w]ymaga to rozszerzenia działań poza likwidowanie skutków niekontrolowanych i nielegalnych przepływów osób tak, aby obejmowały one rzeczywistą gotowość do zarządzania tymi przepływami oraz odpowiednie zarządzanie środkami prawnymi dotyczącymi osób potrzebujących ochrony”. Tak samo w swej rezolucji z dnia 12 kwietnia 2016 r. (pkt R) w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji Parlament podkreśla właśnie fakt, że zapewnienie osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom „bezpiecznych i legalnych dróg dostępu” do terytorium Unii może pomóc im samym oraz państwom członkowskim „osłabić model biznesowy przemytników”. Zobacz podobnie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//FR>.

91 — Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 93).

przekształcenia się państw członkowskich basenu Morza Śródziemnego w państwa bez dostępu do morza. W każdym razie argument rządu belgijskiego nie może wygrać z bezwzględnym charakterem prawa gwarantowanego przez art. 4 karty i pozytywnym obowiązkiem, który postanowienie to nakłada na państwa członkowskie.

175. Zanim zakończę, pragnę jeszcze zwrócić uwagę na to, jak bardzo cały świat, w tym w szczególności i nas, w Europie, był oburzony i głęboko poruszony dwa lata temu widokiem zwłok małego Alana wyrzuconych na plażę po tym, jak jego rodzina podjęła próbę przy pomocy przemytników, na zaimprovizowanej łodzi przeladowanej syryjskimi uchodźcami, dotarcia przez Turcję na grecką wyspę Kos. Spośród czterech członków jego rodziny jedynie ojciec uniknął utonięcia. Oburzenie to jest godne pochwały i chwalebne. W niniejszej sprawie Trybunał ma jednak okazję pójść dalej, zgodnie z moją sugestią, i potwierdzić istnienie prawnego mechanizmu zapewnienia dostępu do ochrony międzynarodowej, która wynika z art. 25 ust. 1 lit. a) kodeksu wizowego. Chciałbym, aby moja propozycja nie została zrozumiana nieprawidłowo: jej uzasadnieniem nie są emocje, lecz wymogi prawa Unii.

Wnioski

176. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Conseil du contentieux des étrangers (Belgia) w następujący sposób:

- 1) Artykuł 25 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy należy interpretować w ten sposób, że użyte w tym przepisie wyrażenie „zobowiązania międzynarodowe” nie obejmuje Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie wizy uzasadnionego względami humanitarnymi złożonego na podstawie art. 25 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 810/2009, a także przy wydawaniu decyzji w sprawie takiego wniosku, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania postanowień Karty praw podstawowych.
- 2) Artykuł 25 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 810/2009 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, do którego obywatel państwa trzeciego wystąpił o wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej, uzasadniając swój wniosek względami humanitarnymi, jest zobowiązane do wydania takiej wizy, jeśli w okolicznościach danej sprawy istnieją poważne i udokumentowane podstawy, aby przypuszczać, że bezpośrednią konsekwencją odmowy wydania tego dokumentu będzie narażenie tego obywatela na traktowanie zakazane przez art. 4 karty poprzez pozbawienie go prawnych mechanizmów skorzystania z prawa do ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie członkowskim. Brak powiązań rodzinnych takiego obywatela z państwem członkowskim, w którym złożył wniosek, lub też innych powiązań z tym państwem członkowskim nie mają wpływu na tę odpowiedź.