

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 7 februari 2017(1)

Zaak C-638/16 PPU

**X,
X
tegen
Belgische Staat**

[verzoek van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Bevoegdheid van het Hof – Artikel 25, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode – Visum met territoriaal beperkte geldigheid – Tenuitvoerbrengring van het Unierecht – Afgifte van een dergelijk visum om humanitaire redenen of ter nakoming van internationale verplichtingen – Begrip ‚internationale verplichtingen‘ – Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen – Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Verplichting van de lidstaten om een humanitair visum af te geven bij een vaststaand risico op schending van de artikelen 4 en/of 18 van het Handvest van de grondrechten”

Inleiding

1. Het verzoek van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 25, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna: „visumcode”)(2) en van de artikelen 4 en 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen twee in Aleppo (Syrië) woonachtige Syrische staatsburgers en hun drie kinderen van jonge leeftijd enerzijds en de Belgische Staat anderzijds over de weigering van deze Staat om hun een visum met territoriaal beperkte geldigheid in de zin van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode af te geven, dat zij op humanitaire gronden hadden aangevraagd.
3. Zoals ik in deze conclusie zal aantonen, wordt het Hof door de onderhavige zaak – in weerwil van de bezwaren van de Europese Commissie en van de regeringen die hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 30 januari 2017 – in de gelegenheid gesteld te preciseren dat een lidstaat die een besluit neemt over een aanvraag voor een visum met

territoriaal beperkte geldigheid, het Unierecht ten uitvoer brengt en bijgevolg verplicht is de eerbiediging van de door het Handvest gewaarborgde rechten te verzekeren. Daarnaast moet de onderhavige zaak volgens mijn analyse het Hof ertoe brengen te verklaren dat de eerbiediging van deze rechten en met name van het door artikel 4 van het Handvest erkende recht impliceert dat op de lidstaten een positieve verplichting rust om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven indien er ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat personen die internationale bescherming zoeken, worden blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen die door dat artikel zijn verboden.

4. Het is mijns inziens van cruciaal belang dat de lidstaten zich in een tijd waarin grenzen worden gesloten en muren worden opgetrokken, niet onttrekken aan hun verplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht of – sta mij toe een andere uitdrukking te bezigen – aan het recht van *hun* en *onze* Unie.

5. Op bijzonder alarmistische toon heeft de Tsjechische regering het Hof ter terechtzitting gewaarschuwd voor de „fatale” gevolgen die voor de Unie zouden voortvloeien uit een arrest dat erop neerkomt dat de lidstaten worden verplicht om humanitaire visa af te geven op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode.

6. Hoewel de Unie moeilijke momenten beleeft, deel ik die vrees niet. Juist de weigering – zoals in het hoofdgeding – om een wettelijke mogelijkheid van toegang tot het recht op internationale bescherming op het grondgebied van de lidstaten te erkennen – waardoor onderdanen van derde landen die naar die bescherming op zoek zijn, helaas vaak ertoe worden aangezet om zich met gevaar voor eigen leven aan te sluiten bij de huidige stroom van illegale immigranten aan de poorten van de Unie – lijkt mij bijzonder verontrustend, met name gelet op de humanitaire waarden en de eerbiediging van de mensenrechten waarop de Europese constructie berust. Moet ik eraan herinneren dat, zoals tot uitdrukking wordt gebracht in respectievelijk de artikelen 2 en 3 VEU, „[d]e waarden waarop de Unie berust, [...] eerbied voor de menselijke waardigheid [...] en eerbiediging van de mensenrechten” zijn, en dat de Unie „als doel [heeft] haar waarden [...] te bevorderen”, ook in haar betrekkingen met de rest van de wereld?

7. In dit verband is het bedroevend te constateren dat, ondanks de lengte en het repetitieve karakter van de betogen van de vertegenwoordigers van de veertien regeringen die ter terechtzitting van het Hof van 30 januari 2017 pleidooi hebben gehouden, geen van hen aan die waarden heeft herinnerd met het oog op de situatie waarin verzoekers in het hoofdgeding zijn terechtgekomen en die het Hof ertoe heeft gebracht de spoedprocedure op gang te brengen.

8. Zoals ik in het vervolg van deze conclusie zal aantonen, heeft het – anders dan een aantal regeringen ter terechtzitting voor het Hof heeft geopperd – geen zin te wachten op een hypothetische wijziging van de visumcode om een wettelijke mogelijkheid van toegang tot het recht op internationale bescherming te erkennen die gevolg zou geven aan de amendementen van het Europees Parlement op het voorstel dat momenteel wordt besproken.⁽³⁾

9. Die wettelijke mogelijkheid bestaat immers al, te weten in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode, zoals de rapporteur van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement overigens heeft erkend.⁽⁴⁾ Om de redenen die ik in mijn hiernavolgende analyse zal uiteenzetten, geef ik het Hof in overweging het bestaan van een dergelijke wettelijke mogelijkheid vast te stellen, die erin bestaat dat onder bepaalde voorwaarden humanitaire visa moeten worden afgegeven op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode.

Toepasselijke bepalingen

Volkenrecht

10. Het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), bepaalt in artikel 1, met als opschrift „Verplichting tot eerbiediging van de rechten van de mens”, dat de „hoge verdragsluitende partijen eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht, de rechten en vrijheden verzekeren die zijn vastgesteld in de eerste titel van dit verdrag”.

11. In artikel 3 EVRM, met als opschrift „Verbod van foltering”, wordt bepaald dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

12. Artikel 1, afdeling A, lid 2, van het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”), bepaalt met name dat eenieder die zich uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, een vluchteling is.

13. Artikel 33 van het Verdrag van Genève bepaalt in lid 1 dat geen der verdragsluitende staten, op welke wijze ook, een vluchteling zal uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid zou worden bedreigd op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

Unierecht

Handvest

14. Volgens artikel 1 van het Handvest is de menselijke waardigheid onschendbaar en moet zij worden geëerbiedigd en beschermd.

15. Artikel 2, lid 1, van het Handvest bepaalt dat eenieder recht op leven heeft.

16. Volgens artikel 3, lid 1, van het Handvest heeft eenieder recht op lichamelijke en geestelijke integriteit.

17. Artikel 4 van het Handvest bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

18. In artikel 18 van het Handvest wordt bepaald dat het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

19. Ingevolge artikel 24, lid 2, van het Handvest vormen de belangen van het kind bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, een essentiële overweging.

20. Artikel 51 van het Handvest bepaalt in lid 1 dat de bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten.

21. Artikel 52 van het Handvest bepaalt in lid 3 dat, voor zover dit Handvest rechten bevat die overeenkomen met rechten die worden gewaarborgd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

Afgeleid recht

22. Volgens overweging 29 van de visumcode eerbiedigt deze code de grondrechten en neemt hij de beginselen in acht die met name zijn erkend in het EVRM en in het Handvest.

23. Artikel 1 van de visumcode bepaalt in lid 1 dat in deze code de procedures en voorwaarden worden vastgesteld voor de afgifte van visa voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

24. Artikel 19 van dezelfde code, met als opschrift „Ontvankelijkheid“, bepaalt in lid 4 dat een aanvraag die niet aan de ontvankelijkheidsvereisten voldoet, bij wijze van afwijking ontvankelijk kan worden geacht op humanitaire gronden of vanwege het nationale belang.

25. In artikel 23 van de visumcode, met als opschrift „Beslissing over de aanvraag“, wordt in lid 4 gepreciseerd dat, tenzij de aanvraag ingetrokken is, onder meer wordt beslist een eenvormig visum af te geven overeenkomstig artikel 24 van de code, een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven overeenkomstig artikel 25 van de code of een visum te weigeren overeenkomstig artikel 32 van de code.

26. Artikel 25 van de visumcode, met als opschrift „Afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid“, bepaalt:

„1. Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt bij wijze van uitzondering in de volgende gevallen afgegeven:

a) wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht

i) af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel [6], lid 1, onder a), c), d) en e), van de Schengengrenscore [...]

ii) een visum af te geven [...]

[...]

2. Een visum met territoriaal beperkte geldigheid is geldig voor het grondgebied van de lidstaat van afgifte. Bij wijze van uitzondering kan het geldig zijn voor het grondgebied van meer dan één lidstaat mits elke betrokken lidstaat daarmee instemt.

3. Indien de aanvrager in het bezit is van een reisdocument dat door een of meer, doch niet alle, lidstaten niet wordt erkend, wordt een visum afgegeven dat geldig is voor het grondgebied van de lidstaten die het reisdocument erkennen. Indien de lidstaat die het visum afgeeft, het reisdocument van de aanvrager niet erkent, is het afgegeven visum uitsluitend voor die lidstaat geldig.

4. Indien een visum met territoriaal beperkte geldigheid in de in lid 1, onder a), omschreven gevallen is afgegeven, verstrekken de centrale autoriteiten van de lidstaat van afgifte de centrale autoriteiten van de andere lidstaten volgens de procedure van artikel 16, lid 3, van [verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf(5)] onverwijld de relevante informatie.

5. De gegevens als omschreven in artikel 10, lid 1, van [verordening nr. 767/2008] worden in het VIS ingevoerd wanneer is beslist het visum af te geven.”

27. Artikel 32 van de visumcode, met als opschrift „Weigering van een visum“, bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 25, lid 1, wordt een visum geweigerd:

[...]

- b) indien er redelijke twijfel bestaat over de echtheid van de door de aanvrager overgelegde bewijsstukken of over de geloofwaardigheid van de inhoud ervan, de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager of zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum.”

28. Artikel 3 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking)(6) bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten, worden gedaan en op de intrekking van internationale bescherming.

2. De richtlijn is niet van toepassing op verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten worden ingediend. [...]”

29. Ingevolge artikel 4 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)(7) moeten de lidstaten bij de toepassing van deze verordening handelen met volledige inachtneming van het toepasselijke Unierecht, waaronder het Handvest, het toepasselijke internationale recht, waaronder het Verdrag van Genève, de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement, en de grondrechten.

30. Artikel 6 van de Schengengrenscore, met als opschrift „Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen”, bepaalt:

„1. Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

- a) in het bezit zijn van een geldig reisdocument [...];
- b) indien vereist [...], in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfsvergunning of een geldig visum voor verblijf van langere duur;
- c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan [...];
- d) niet met het oog op weigering van toegang in het [Schengeninformatiesysteem] gesignaleerd zijn;
- e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.”

Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

31. Verzoekers in het hoofdgeding, een echtpaar, en hun drie minderjarige kinderen van jonge leeftijd, hebben de Syrische nationaliteit, wonen in Aleppo en hebben verklaard orthodoxe christenen te zijn. Zij hebben op 12 oktober 2016 visa aangevraagd bij het Belgische consulaat te Beiroet (Libanon) en zijn op 13 oktober 2016 naar Syrië teruggekeerd.

32. Deze aanvragen strekken tot een snelle afgifte van visa met territoriaal beperkte geldigheid op grond van artikel 25, lid 1, van de visumcode. Volgens verzoekers in het hoofdgeding moesten die aanvragen hen in staat stellen de belegerde stad Aleppo te verlaten

om een asielverzoek in te dienen in België. Een van hen verklaart onder meer te zijn ontvoerd door een terroristische groepering, te zijn geslagen en gefolterd, en uiteindelijk te zijn vrijgelaten in ruil voor losgeld. Verzoekers in het hoofdgeding leggen met name de nadruk op de verslechtering van de veiligheidssituatie in Syrië in het algemeen en in Aleppo in het bijzonder, alsook op het feit dat zij als orthodoxe christenen dreigen te worden vervolgd wegens hun geloofsovertuiging. Zij voegen daaraan toe dat zij zich niet als vluchteling kunnen laten registreren in de aangrenzende landen, met name doordat de grens tussen Libanon en Syrië inmiddels is gesloten.

33. De aanvragen in kwestie zijn door de Dienst Vreemdelingenzaken (België) bij besluiten van 18 oktober 2016 (hierna: „litigieuze besluiten”) afgewezen op grond van artikel 32, lid 1, onder b), van de visumcode. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken hadden verzoekers in het hoofdgeding namelijk duidelijk de bedoeling langer dan 90 dagen in België te verblijven aangezien zij een visum met territoriaal beperkte geldigheid hebben aangevraagd om in België een asielverzoek in te dienen. Bovendien wordt in de litigieuze besluiten van de Dienst Vreemdelingenzaken ten eerste beklemtoond dat artikel 3 EVRM niet aldus kan worden uitgelegd dat van de verdragsstaten wordt verlangd dat zij alle in een rampzalige situatie verkerende personen toelaten tot hun grondgebied, en ten tweede dat de Belgische diplomatieke posten volgens de Belgische wetgeving niet behoren tot de autoriteiten waarbij een vreemdeling een asielverzoek kan indienen. De Dienst Vreemdelingenzaken betoogt dat ingeval zou worden toegestaan dat aan verzoekers in het hoofdgeding een inreisvisum wordt afgegeven om hen in staat te stellen hun asielverzoek in te dienen in België, hun in feite zou worden toegestaan dat verzoek in te dienen bij een diplomatieke post.

34. Verzoekers in het hoofdgeding, die bij de verwijzende rechter een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de besluiten tot weigering van een visum hebben ingesteld volgens de nationale procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, betogen in wezen dat artikel 18 van het Handvest de lidstaten een positieve verplichting oplegt om het recht op asiel te garanderen, en dat de toekenning van internationale bescherming het enige middel is om het risico op schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest af te wenden. In dit verband hekelen zij het feit dat bij de afwijzing van hun visumaanvragen geen rekening is gehouden met het aangevoerde risico op schending van artikel 3 EVRM. Aangezien de Belgische autoriteiten zelf hebben aangenomen dat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding een uitzonderlijke humanitaire situatie vormt, staat vast dat er – op humanitaire gronden en gelet op de internationale verplichtingen van het Koninkrijk België – sprake is van een „noodzaak”, zoals vereist door artikel 25 van de visumcode. Bijgevolg hebben verzoekers in het hoofdgeding op grond van het Unierecht het recht op afgifte van de aangevraagde visa verkregen. In dit verband verwijzen zij naar het arrest van 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Daarentegen is de Belgische Staat, verweerder in het hoofdgeding, van mening dat hij geenszins gehouden is om op grond van artikel 3 EVRM of artikel 33 van het Verdrag van Genève een vreemdeling toe te laten tot zijn grondgebied, en dat de enige verplichting die in dit verband op hem rust, de verplichting van non-refoulement is.

36. De verwijzende rechter zet allereerst uiteen dat verzoekers in het hoofdgeding zich volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens enkel kunnen beroepen op artikel 3 EVRM indien zij onder de Belgische rechtsmacht ressorteren, zoals blijkt uit artikel 1 EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft gepreciseerd dat het begrip „rechtsmacht” een hoofdzakelijk territoriaal begrip is, en dat rechtsmacht in beginsel wordt uitgeoefend op het gehele grondgebied van een staat. Het is echter de vraag of de uitvoering van het visumbeleid en het nemen van besluiten over visumaanvragen kunnen worden aangemerkt als de uitoefening van daadwerkelijke rechtsmacht. Tevens rijst de vraag of een recht van binnenkomst – als logisch uitvloeisel van het beginsel van non-refoulement en van de verplichting om preventieve maatregelen te nemen – voortspuit uit met name artikel 33 van het Verdrag van Genève.

37. Vervolgens merkt de verwijzende rechter op dat de toepassing van artikel 4 van het Handvest, dat overeenkomt met artikel 3 EVRM, niet afhangt van de uitoefening van rechtsmacht, maar van de vraag of het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Aangezien de visa in kwestie zijn aangevraagd op grond van artikel 25, lid 1, van de visumcode, zijn de litigieuze besluiten vastgesteld krachtens een verordening van de Europese Unie en brengen

zij het Unierecht ten uitvoer. De territoriale werkingssfeer van het door artikel 18 van het Handvest erkende recht op asiel is evenwel omstreden in het licht van artikel 3 van richtlijn 2013/32.

38. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich – gelet op de bewoordingen van artikel 25, lid 1, van de visumcode – af hoe groot de aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge is. Gelet op het dwingende karakter van de internationale verplichtingen, wanneer zij worden beschouwd in samenhang met het Handvest, is mogelijkserwijs op dit punt elke marge uitgesloten.

39. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Zien de ‚internationale verplichtingen‘ als bedoeld in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode op alle rechten die worden gewaarborgd door het Handvest, waaronder met name de door de artikelen 4 en 18 gewaarborgde rechten, en hebben zij eveneens betrekking op de verplichtingen die de lidstaten moeten nakomen in het licht van het EVRM en van artikel 33 van het Verdrag van Genève?
- 2) Moet artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode, naargelang van het antwoord op de [eerste] vraag, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat waarbij een aanvraag voor een visum met territoriaal beperkte geldigheid is ingediend, onder voorbehoud van de beoordelingsmarge waarover hij ten aanzien van de omstandigheden van de zaak beschikt, het aangevraagde visum dient af te geven wanneer gebleken is dat er een risico bestaat op schending van de artikelen 4 en/of 18 van het Handvest of van een andere internationale verplichting die op hem rust? Is het bestaan van bindingen tussen de aanvrager en de lidstaat waarbij de visumaanvraag is ingediend (bijvoorbeeld familiebanden, gastgezinnen, garantstellingen en borgens) van invloed op het antwoord op deze vraag?“

40. Op verzoek van de verwijzende rechter heeft de aangewezen kamer overeenkomstig artikel 108, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof besloten de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de spoedprocedure. Daarenboven heeft zij het Hof overeenkomstig artikel 113, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering verzocht de zaak naar de Grote kamer te verwijzen.

41. Verzoekers in het hoofdgeding, de Belgische regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend over de prejudiciële vragen.

42. Deze belanghebbenden alsook de Tsjechische, de Deense, de Duitse, de Estse, de Franse, de Hongaarse, de Maltese, de Nederlandse, de Oostenrijkse, de Poolse, de Sloveense, de Slowaakse en de Finse regering hebben ter terechtzitting van 30 januari 2017 pleidooi gehouden.

Juridische beoordeling

Bevoegdheid van het Hof

43. Primair stelt de Belgische regering dat het Hof niet bevoegd is om de prejudiciële vragen te beantwoorden, omdat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding niet onder het Unierecht valt.

44. De Belgische regering merkt in de eerste plaats op dat de visumcode alleen visa met een duur van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden („visa voor kort verblijf“) regelt(8), en dat artikel 32, lid 1, onder b), van deze code de lidstaten verplicht visa te weigeren indien er redelijke twijfel bestaat over het voornemen van de aanvrager om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum. Volgens de Belgische regering is artikel 25, lid 1, van de visumcode eenvoudigweg een afwijking van de verplichting om een visum te weigeren op grond van artikel 32, lid 1, van deze code en bepaalt het limitatief van welke weigeringsgronden de

lidstaten mogen afwijken. Deze weigeringsgronden betreffen alleen de gevallen waarin de visumaanvrager niet voldoet aan de in artikel 6, lid 1, onder a), c), d) en e), van de Schengengrenscodes gestelde voorwaarden, waarnaar artikel 25, lid 1, onder a), i), van de visumcode verwijst, en worden vermeld in artikel 32, lid 1, onder a), i), ii), iii) en vi), van deze code. De Belgische regering is van mening dat artikel 32 van de visumcode volgens de bewoordingen ervan weliswaar van toepassing is „onverminderd artikel 25, lid 1,“ van deze code, maar dat deze uitzondering zich niet uitstrekt tot de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder b), van die code.⁽⁹⁾ Een visum met territoriaal beperkte geldigheid kan derhalve enkel worden afgegeven voor een verblijf dat niet langer dan drie maanden duurt. Onder verwijzing naar de arresten van 8 november 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), en 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291), stelt de Belgische regering zich op het standpunt dat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding niet wordt geregeld door het Unierecht, aangezien zij niet voldoen aan de voorwaarden om op grond van de visumcode een visum voor kort verblijf te verkrijgen.

45. In de tweede plaats voert de Belgische regering aan dat noch op grond van de bepalingen inzake asiel, noch op grond van het Handvest, een verband kan worden gelegd tussen de situatie van verzoekers in het hoofdgeding en het Unierecht. Ten eerste is het gemeenschappelijke Europese asielstelsel volgens artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32 namelijk alleen van toepassing op verzoeken die worden ingediend op het grondgebied van de lidstaten of aan de grenzen daarvan, met uitsluiting van verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten worden ingediend. Ten tweede kan het Handvest geen toepassing vinden, aangezien het Unierecht niet ten uitvoer is gebracht ten aanzien van de situatie van verzoekers in het hoofdgeding. De Belgische regering merkt ten slotte op dat de Unie geen enkele wetgevingshandeling heeft vastgesteld met betrekking tot de voorwaarden voor de binnenkomst en het verblijf van langer dan drie maanden van onderdanen van derde landen op humanitaire gronden. De lidstaten behouden derhalve hun bevoegdheid op dat gebied.

46. Zonder op te werpen dat het Hof onbevoegd is, voert de Commissie soortgelijke argumenten aan als die welke in punt 44 van deze conclusie zijn uiteengezet. Volgens de Commissie kan een visumaanvraag die wordt ingediend om zich te begeven naar het grondgebied van een lidstaat teneinde aldaar om internationale bescherming te verzoeken, niet worden opgevat als een aanvraag van een visum voor kort verblijf. Een dergelijke aanvraag moet krachtens het nationale recht worden behandeld als een aanvraag van een visum voor lang verblijf.

47. De meeste regeringen die hebben deelgenomen aan de terechtzitting voor het Hof, hebben zich aangesloten bij het standpunt van zowel de Belgische regering als de Commissie en hebben geconcludeerd dat de visumcode niet van toepassing is in de omstandigheden van het hoofdgeding.

48. Al deze bezwaren moeten mijns inziens worden afgewezen.

49. Uit het door de verwijzende rechter overgelegde dossier blijkt – en door de Belgische regering is ter terechtzitting bevestigd – dat verzoekers in het hoofdgeding op grond van de visumcode hebben verzocht om de afgifte van een visum *voor kort verblijf* met territoriaal beperkte geldigheid, namelijk een machtiging om tot het Belgische grondgebied te worden toegelaten voor een totale duur van ten hoogste 90 dagen. Uit de stukken van dat dossier blijkt tevens dat de bevoegde autoriteiten de aanvragen van verzoekers in het hoofdgeding gedurende de gehele procedure hebben gekwalificeerd, onderzocht en behandeld als visumaanvragen *in de zin van de visumcode*. Deze aanvragen zijn noodzakelijkerwijs *ontvankelijk* verklaard op grond van artikel 19 van deze code⁽¹⁰⁾, aangezien de besluiten om de afgifte van de aangevraagde visa te weigeren zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 23, lid 4, onder c), van die code. De litigieuze besluiten zijn bovendien opgesteld met gebruikmaking van een „formulier beslissingen visa kort verblijf“ en de weigering om de visa af te geven is gebaseerd op een van de in artikel 32, lid 1, onder b), van de visumcode genoemde gronden.

50. Het voornemen van verzoekers in het hoofdgeding om bij hun binnenkomst op het Belgische grondgebied de vluchtelingenstatus aan te vragen, *doet niet af aan de aard en het voorwerp* van hun aanvragen. Anders dan verschillende lidstaten ter terechtzitting voor het

Hof hebben betoogd, kan dat voornemen met name niet tot gevolg hebben dat deze aanvragen veranderen in aanvragen van een visum voor lang verblijf of buiten de werkingsfeer van de visumcode en het Unierecht vallen.

51. Naargelang van de uitlegging die het Hof aan artikel 25 van de visumcode en aan de verhouding van deze bepaling met artikel 32 van deze code(11) zal geven, kan een dergelijk voornemen *hooguit een grond vormen om de aanvragen van verzoekers in het hoofdgeding af te wijzen*, overeenkomstig de regels van die code, maar *zeker geen* grond om die code niet toe te passen.

52. Het is juist de rechtmatigheid van een dergelijke afwijzing die het voorwerp van het hoofdgeding vormt en die de kern is van de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter, die tot doel hebben duidelijkheid te verkrijgen over de voorwaarden voor de toepassing van artikel 25 van de visumcode in omstandigheden als die van het hoofdgeding.

53. Voorts merk ik op dat verzoekers in het hoofdgeding geenszins visa voor lang verblijf hoefden aan te vragen. Als zij waren toegelaten tot het Belgische grondgebied – en gesteld dat hun vervolgens ingediende asielverzoeken niet zouden zijn behandeld voordat de geldigheidsduur van hun visa voor kort verblijf was verstreken – zou hun recht om langer dan 90 dagen op dat grondgebied te verblijven, namelijk op grond van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32 zijn voortgevloeid uit hun status van asielzoeker. Daarna zou dit recht zijn gevolgd uit hun status van persoon die internationale bescherming geniet.

54. Het Hof is derhalve kennelijk bevoegd om de vragen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te beantwoorden.

55. De stelling van de Belgische regering dat het Hof onbevoegd is, vindt geen steun in de door haar aangehaalde arresten van 8 november 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), en 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291).

56. Om te beginnen heeft het Hof zich in die arresten niet onbevoegd verklaard, maar de gestelde vragen beantwoord.

57. Voorts onderscheidt de onderhavige zaak zich duidelijk van de zaken die hebben geleid tot die arresten, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de situatie van de verzoekers in de hoofdgedingen die het voorwerp uitmaakten van die zaken, niet door het Unierecht werd geregeld en op generlei wijze met dat recht verband hield.(12) Meer bepaald heeft het Hof in die arresten vastgesteld dat die verzoekers niet als begunstigden van richtlijn 2004/38/EG(13) konden worden aangemerkt, noch – wat de verzoekers betreft in het hoofdgeding dat heeft geleid tot het arrest van 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291) – als begunstigden van richtlijn 2003/86/EG(14), zodat die handelingen *niet op hen van toepassing waren*.(15)

58. In de onderhavige zaak daarentegen hebben verzoekers in het hoofdgeding visa voor kort verblijf aangevraagd op grond van een verordening van de Unie die de procedures en de afgiftevoorwaarden voor die visa harmoniseert en die *op hen van toepassing is*. Hun situatie valt immers zowel *ratione personae* als *ratione materiae* onder de visumcode.

59. Ten eerste is de visumcode volgens artikel 1, lid 2, ervan, van toepassing „op onderdanen van derde landen die bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit dienen te zijn van een visum op grond van verordening [...] nr. 539/2001“(16), waarbij met name de lijst is vastgesteld van derde landen waarvan de onderdanen onder de visumplicht vallen. Syrië is een van deze derde landen.(17) Als Syrische staatsburgers waren verzoekers in het hoofdgeding derhalve verplicht in het bezit te zijn van een visum om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen.

60. Ten tweede wordt noch in artikel 1, lid 1, van de visumcode, dat het doel van de code omschrijft, noch in artikel 2, punt 2, van de code, dat het begrip „visum“ definieert, verwezen naar de *redenen* waarom het visum wordt aangevraagd. Deze bepalingen omschrijven dat doel en definiëren dat begrip door uitsluitend te verwijzen naar de *duur* van de verblijfsmachtiging die kan worden aangevraagd en toegekend. De redenen voor de

visumaanvraag worden pas in aanmerking genomen bij de toepassing van artikel 25 van de visumcode en bij de beoordeling van het bestaan van de in artikel 32 van deze code neergelegde weigeringsgronden, dus in een vergevorderd stadium van de behandeling van de visumaanvraag. Deze uitlegging vindt steun in artikel 19 van de visumcode. Volgens lid 2 van dit artikel is de visumaanvraag „ontvankelijk” indien het bevoegde consulaat vaststelt dat aan de voorwaarden van lid 1 van dat artikel is voldaan. Als voorwaarde geldt evenwel niet dat de aanvrager de bewijsstukken moet indienen die zijn opgesomd in artikel 14, lid 1, van de visumcode, met name die bedoeld onder a) en d), te weten respectievelijk documenten waaruit het *doel* van de reis blijkt en informatie die het mogelijk maakt te beoordelen of de aanvrager het voornemen heeft om het grondgebied van de lidstaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten. Daaruit volgt dat de aanvragen van verzoekers in het hoofdgeding, die strekken tot verkrijging van een visum met een geldigheidsduur van 90 dagen, binnen de materiële werkingssfeer van de visumcode vallen, ongeacht om welke redenen zij zijn ingediend, en dat zij door de Belgische consulaire autoriteiten terecht ontvankelijk zijn verklaard op grond van artikel 19 van die code.

61. De situatie van verzoekers in het hoofdgeding wordt dus door de visumcode en bijgevolg door het Unierecht geregeld, ook ingeval zou moeten worden geoordeeld dat hun aanvragen terecht zijn afgewezen. Zoals het Hof in het arrest van 19 december 2013, Koushaki (C-84/12, EU:C:2013:862), heeft gepreciseerd, zijn de gronden om een visum te weigeren immers op limitatieve wijze neergelegd in de visumcode(18), en moeten zij worden toegepast met inachtneming van de relevante bepalingen van deze code.

62. Aan deze gevolgtrekking wordt niet afgedaan door het argument van de Belgische regering – dat ter terechtzitting ook is aangevoerd door de Commissie en een aantal lidstaten – dat geen visum kan worden aangevraagd op grond van artikel 25 van de visumcode.

63. Om te beginnen is dat – overigens overdreven formalistische – argument in strijd met artikel 23, lid 4, onder b), van de visumcode, waarin de beslissing om overeenkomstig artikel 25 van deze code een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven wordt genoemd als een van de beslissingen die kunnen worden genomen over een „aanvraag” voor een visum die op grond van artikel 19 van die code ontvankelijk is verklaard.

64. Vervolgens merk ik op dat in bijlage I bij de visumcode één geharmoniseerd aanvraagformulier is opgenomen. Het hoofd van dit formulier luidt in algemene zin „Aanvraag Schengenvisum”, zonder dat wordt gepreciseerd voor welk soort onder die code vallend visum – te weten eenvormig visum, transitvisum of visum met territoriaal beperkte geldigheid – de aanvraag in kwestie wordt ingediend. Pas bij het invullen van punt 21 van dit formulier, met als opschrift „Hoofddoel(en) van de reis”, waaronder verschillende hokjes zijn opgenomen die alle overeenkomen met een welbepaald reisdoel (bijvoorbeeld studie, toerisme, officieel en medische redenen), dient de aanvrager te preciseren welk soort visum hij aanvraagt (door bijvoorbeeld het hokje „luchthaventransit” aan te kruisen als hij dit soort visum aanvraagt). Aangezien deze lijst met reisdoelen niet uitputtend is [het laatste hokje bevat de rubriek „overige (gelieve te preciseren)“], is het volkomen geoorloofd dat de aanvrager, zoals verzoekers in het hoofdgeding hebben gedaan, aangeeft dat zijn aanvraag berust op humanitaire gronden in de zin van artikel 25 van de visumcode. Dat wordt overigens bevestigd door het feit dat in het door de dienst in te vullen vak, onder de rubriek „besluit inzake het visum”, ook de afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt vermeld als een van de opties die mogelijk zijn in geval van een positief besluit.

65. Meer in het algemeen merk ik op dat geen enkele bepaling van de visumcode eraan in de weg staat dat een visumaanvrager zich bij de indiening van zijn aanvraag beroept op artikel 25 van die code, indien hij niet voldoet aan een van de in artikel 6, lid 1, onder a), c), d) en e), van de Schengengrenscore gestelde voorwaarden voor binnenkomst of indien hij van mening is dat zijn situatie onder eerstgenoemde bepaling valt.

66. Wat de omstandigheden van het hoofdgeding betreft, herinner ik eraan dat uit het door de verwijzende rechter overgelegde dossier blijkt – en door de Belgische regering ter terechtzitting is bevestigd – dat verzoekers in het hoofdgeding hun visumaanvragen overeenkomstig de voorschriften van de visumcode hebben ingediend door zowel het in bijlage I bij deze code opgenomen geharmoniseerde aanvraagformulier in te dienen als de bewijsstukken over te leggen die daarbij moeten worden gevoegd.

67. Gesteld al dat geen visum kan worden aangevraagd op grond van artikel 25 van de visumcode, zoals met name de Belgische regering en de Commissie betogen, dan volstaat dit tot slot niet om verzoekers in het hoofdgeding van de werkingssfeer van deze code uit te sluiten, aangezien zij hebben verzocht om de afgifte van een visum dat – wat de daarop toepasselijke procedures en toekenningsvoorwaarden betreft – wordt geregeld door de visumcode, en aangezien hun aanvragen zijn behandeld en afgewezen op grond van de bepalingen van deze code.

68. Gelet op de voorgaande overwegingen behoeven de in punt 45 van deze conclusie uiteengezette argumenten van de Belgische regering inzake de irrelevantie van de bepalingen inzake asiel voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde feiten geen antwoord.(19)

69. Daarentegen worden de argumenten van de Belgische regering, de Commissie en de ter terechtzitting aanwezige lidstaten met betrekking tot de toepasselijkheid van het Handvest in de omstandigheden van het hoofdgeding onderzocht in de context van het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag. In dit verband hecht ik eraan te preciseren dat ik, vooral omwille van de duidelijkheid en op het gevaar af enigszins in herhaling te vervallen, de voorkeur eraan heb gegeven de argumenten betreffende de onbevoegdheid van het Hof en de niet-toepasselijkheid van de visumcode afzonderlijk te behandelen van de – daarmee grotendeels overlappende – argumenten betreffende de toepasselijkheid van het Handvest en de tenuitvoerbrenging van het Unierecht.

70. Gelet op een en ander valt de situatie van verzoekers in het hoofdgeding, anders dan de Belgische regering betoogt, wel degelijk onder het Unierecht. Bijgevolg is het Hof bevoegd om de vragen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te beantwoorden.

Eerste prejudiciële vraag

71. De eerste prejudiciële vraag bestaat uit twee onderdelen. Met het eerste onderdeel wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode gebezigde uitdrukking „internationale verplichtingen” ziet op de door het Handvest gewaarborgde rechten en met name op die welke in de artikelen 4 en 18 ervan zijn neergelegd. Met het tweede onderdeel wenst de verwijzende rechter te vernemen of die uitdrukking betrekking heeft op de verplichtingen die de lidstaten moeten nakomen in het licht van het EVRM en van artikel 33 van het Verdrag van Genève.

72. Mijns inziens bestaat er nauwelijks twijfel over het antwoord dat op het eerste onderdeel van de vraag moet worden gegeven.

73. De Unie beschikt over een eigen rechtsorde, die losstaat van de internationale rechtsorde. Volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU maakt het Handvest deel uit van het primaire Unierecht en is het bijgevolg een bron van Unierecht. Indien aan de voorwaarden voor de toepassing ervan is voldaan, zijn de lidstaten verplicht het te eerbiedigen op grond van hun toetreding tot de Unie. De uit het Handvest voortvloeiende voorschriften zijn dus geen „internationale verplichtingen” als bedoeld in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode, ongeacht welke betekenis aan deze uitdrukking moet worden toegekend.

74. Dat betekent evenwel niet dat de lidstaten de voorschriften van het Handvest niet in acht hoeven te nemen wanneer zij op grond van de voornoemde bepaling besluiten vaststellen.

75. De werkingssfeer van het Handvest wordt, wat het optreden van de lidstaten betreft, gedefinieerd in artikel 51, lid 1, ervan, volgens hetwelk de bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten bijgevolg worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling – en meer in het algemeen het optreden van de betrokken lidstaat – binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.(20)

76. Derhalve dient te worden nagegaan of een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest wanneer hij in omstandigheden als die van het hoofdgeding een besluit vaststelt waarbij hij weigert een visum met territoriaal beperkte

geldigheid af te geven dat krachtens artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode op humanitaire gronden is aangevraagd.

77. Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt dat de voorwaarden voor de afgifte van dergelijke visa en de regeling waaraan deze visa zijn onderworpen, zijn neergelegd in een verordening van de Unie die tot doel heeft een „gemeenschappelijk [instrumentarium]” van normen tot stand te brengen en zo een gemeenschappelijk visumbeleid te ontwikkelen dat erop gericht is „door verdere harmonisatie van de nationale wetgeving en van de uitvoeringspraktijken van de plaatselijke consulaire vertegenwoordigingen [...] legaal reizen te bevorderen en illegale immigratie te bestrijden”.(21)

78. Volgens artikel 1, leden 1 en 2, van de visumcode worden in deze code „de procedures en voorwaarden vastgesteld voor de afgifte van visa voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen”, en is die code – zoals ik hierboven reeds in herinnering heb gebracht – van toepassing op onderdanen van derde landen die bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit dienen te zijn van een visum op grond van verordening nr. 539/2001.(22)

79. In artikel 2, punt 2, onder a), van de visumcode wordt het begrip „visum” voor de toepassing van deze code gedefinieerd als „een door een lidstaat afgegeven machtiging” tot „doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen”. Dit begrip strekt zich ook uit tot het „visum met territoriaal beperkte geldigheid”, dat wordt geregeld door artikel 25 van de visumcode. Afgezien van de voorwaarden voor de afgifte ervan (en voor de weigering tot afgifte ervan) onderscheidt dit visum zich enkel van het in artikel 2, punt 3, van deze code gedefinieerde „eenvormig[e] visum” door de territoriale reikwijdte van de daaraan ontleende machtiging tot binnenkomst en verblijf. Zoals wordt gepreciseerd in punt 4 van hetzelfde artikel 2 is deze reikwijdte namelijk beperkt tot het grondgebied van een of meer lidstaten.

80. Daaruit volgt dat de autoriteiten van de lidstaten bij de afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid op grond van artikel 25 van de visumcode, of bij de weigering tot afgifte daarvan, een besluit nemen over een document dat machtigt tot het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten en dat is onderworpen aan een *geharmoniseerde regeling*, zodat zij daarbij handelen *in het kader van en op grond van het Unierecht*.

81. Aan deze gevolgtrekking wordt niet afgedaan door de eventuele erkenning van het feit dat de betrokken lidstaat bij de toepassing van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode over beoordelingsbevoegdheid beschikt.

82. Dat een verordening van de Unie de lidstaten beoordelingsbevoegdheid verleent, neemt namelijk – zoals het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 68 en 69), heeft gepreciseerd – niet weg dat de handelingen die bij de uitoefening van deze bevoegdheid worden vastgesteld, het Unierecht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, wanneer die beoordelingsbevoegdheid een integrerend deel uitmaakt van het door de verordening in kwestie tot stand gebrachte normenstelsel en moet worden uitgeoefend met inachtneming van de overige bepalingen van deze verordening.(23)

83. Zelfs indien artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode de lidstaten beoordelingsbevoegdheid zou laten ten aanzien van de afgifte van visa op humanitaire gronden – een kwestie die in het kader van het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag zal worden onderzocht – dient te worden geconstateerd dat deze visa deel uitmaken van het gemeenschappelijke visumbeleid en worden geregeld door een verordening van de Unie, waarbij voor die visa de bevoegdheidsvoorschriften, de voorwaarden en nadere regels voor de afgifte, de reikwijdte en de nietigheids- of intrekingsgronden worden vastgesteld.(24) De door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op grond van die bepaling vastgestelde besluiten vormen dan ook een toepassing van procedures die in de visumcode zijn neergelegd, en de eventuele beoordelingsbevoegdheid die deze autoriteiten bij de vaststelling van die besluiten dienen uit te oefenen, maakt integrerend deel uit van het door die code tot stand gebrachte normenstelsel.

84. Derhalve dient te worden geconcludeerd dat de autoriteiten van een lidstaat bij de vaststelling van een besluit op grond van artikel 25 van de visumcode het Unierecht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, en bijgevolg gehouden zijn de rechten te eerbiedigen die door het Handvest worden gewaarborgd.

85. Deze gevolgtrekking vloeit tevens voort uit de tekst zelf van de visumcode, die door overweging 29 ervan in het teken van de grondrechten en van de beginselen van het Handvest wordt geplaatst.⁽²⁵⁾ In het voorwoord van haar handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa⁽²⁶⁾ – die ertoe strekt te waarborgen dat met name de bepalingen van de visumcode op geharmoniseerde wijze worden toegepast – bevestigt de Commissie dit gebod om de grondrechten te eerbiedigen, door te onderstrepen dat deze rechten, zoals zij met name in het Handvest zijn verankerd, dienen te worden gewaarborgd voor eenieder die een visum aanvraagt, en dat „[v]isumaanvragen moeten [...] worden behandeld [met] volledige inachtneming van het verbod van onmenselijke en vernederende behandelingen en het verbod van discriminatie die zijn vastgelegd in, respectievelijk, de artikelen 3 en 14 [EVRM] en de artikelen 4 en 21 van het Handvest”.

86. Wat in de tweede plaats de omstandigheden van het hoofdgeding betreft, was ik reeds in de gelegenheid op te merken dat uit de stukken van het door de verwijzende rechter overgelegde dossier blijkt dat verzoekers in het hoofdgeding bij de indiening van hun visumaanvragen hebben verzocht om te kunnen aanzien artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode toe te passen, dat de litigieuze besluiten zijn gebaseerd op de in artikel 32, lid 1, onder b), in fine, van de visumcode neergelegde grond om een visum te weigeren, en dat de visumaanvragen in kwestie zijn afgewezen nadat was vastgesteld dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor de afgifte van humanitaire visa op grond van artikel 25 van die code, met name de voorwaarden betreffende de uitzonderlijke aard van de procedure en het tijdelijke karakter van het voorgenomen verblijf.

87. Derhalve staat in het hoofdgeding vast dat de Belgische autoriteiten op grond van en overeenkomstig de visumcode zijn aangezocht en hebben gehandeld.

88. Bijgevolg is bij de vaststelling van de litigieuze besluiten de visumcode toegepast en aldus het Unierecht ten uitvoer gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Bij de vaststelling van deze besluiten dienden de betrokken autoriteiten de door het Handvest gewaarborgde rechten te eerbiedigen.

89. Voorts dient te worden onderstreept dat de door het Handvest erkende grondrechten, die moeten worden geëerbiedigd door elke autoriteit van de lidstaten die handelt in het kader van het Unierecht, voor de adressaten van de door een dergelijke autoriteit vastgestelde handelingen worden gewaarborgd *los van enig territoriaal criterium*.

90. Zoals ik in de punten 49 tot en met 70 en 76 tot en met 88 van deze conclusie heb aangetoond, valt de situatie van verzoekers in het hoofdgeding onder het Unierecht en brengen de te kunnen aanzien vastgestelde handelingen dit recht ten uitvoer in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Hun situatie valt derhalve binnen de werkingssfeer van het Handvest, ook al bevinden zij zich niet op het grondgebied van een lidstaat en hebben zij geen binding met een dergelijk grondgebied.

91. Het Hof laat hierover in zijn rechtspraak geen twijfel bestaan: „Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden”, en „er [kunnen] geen gevallen [...] zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden”.⁽²⁷⁾ Bijgevolg bestaat er een parallellisme tussen het optreden van de Unie – ongeacht of dit via haar instellingen of via de lidstaten plaatsvindt – en de toepassing van het Handvest. Naar aanleiding van een vraag die het Hof dienaangaande ter terechtzitting heeft gesteld, heeft de Commissie zich bij deze vaststelling aangesloten.⁽²⁸⁾

92. Mocht worden aangenomen dat het Handvest geen toepassing vindt wanneer een instelling of lidstaat die het Unierecht ten uitvoer brengt, extraterritoriaal optreedt, dan zou in feite worden verklaard dat de grondrechten van de Unie niet van toepassing zijn op situaties die onder het Unierecht vallen, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan het voornoemde

parallèllisme. Het is duidelijk dat een dergelijke uitlegging gevolgen zou hebben die verder reiken dan alleen maar het gebied van het visumbeleid.

93. Bovendien zou de toepassing van de in de visumcode neergelegde gemeenschappelijke visumregeling – om het bij dit gebied te houden – waarschijnlijk in haar geheel aan de eerbiediging van de rechten van het Handvest onttrokken zijn indien de toepassing van het Handvest niet alleen afhangt van het criterium dat er een *band met het Unierecht* bestaat, maar ook van het criterium dat er sprake is van een *territoriale binding met de Unie* (of veeleer met een van haar lidstaten). Dit zou niet alleen indruisen tegen het beginsel inzake de toepassing van het Handvest, maar zou ook de duidelijke wil van de Uniewetgever miskennen, zoals die in overweging 29 van de visumcode tot uitdrukking is gebracht op een ogenblik waarop het Handvest nog geen bindende werking had.

94. Om dezelfde redenen hangt de toepassing van het Handvest op de situatie van verzoekers in het hoofdgeding evenmin af van de uitoefening van een of andere vorm van gezag of controle door de Belgische Staat te hunnen aanzien, in tegenstelling tot wat voor de toepassing van het EVRM is bepaald in artikel 1 van dit verdrag, te weten dat de staten die bij het EVRM partij zijn, „eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht” de rechten en vrijheden verzekeren die zijn vastgesteld in de eerste titel van dit verdrag.(29)

95. Volgens het betoog van de Belgische regering – waarbij enkele lidstaten zich ter terechtzitting hebben aangesloten – is een soortgelijke bepaling als artikel 1 EVRM ook van toepassing in het stelsel van het Handvest, althans wat de daardoor erkende rechten betreft die overeenkomen met rechten die worden gewaarborgd door het EVRM. De Belgische regering herinnert eraan dat volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest, gelezen in het licht van de toelichtingen bij dit artikel(30), de inhoud en reikwijdte van door het Handvest erkende rechten die overeenkomen met rechten die worden gewaarborgd door het EVRM, dezelfde zijn als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend, ook wat de toegestane beperkingen betreft. De Belgische regering is van mening dat het in artikel 1 EVRM neergelegde beginsel deel uitmaakt van deze beperkingen en de werkingssfeer afbakt van onder meer artikel 4 van het Handvest, dat overeenkomt met artikel 3 EVRM. Daaruit vloeit volgens haar voort dat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding niet onder deze bepaling valt, aangezien zij niet ressorteren onder de rechtsmacht van de Belgische Staat.

96. Meerdere redenen verzetten zich tegen de door de Belgische regering voorgestane uitlegging.

97. Ten eerste bevat artikel 1 EVRM een „rechtsmachtclausule” die fungeert als criterium om te bepalen of staten die partij zijn bij het EVRM, aansprakelijk zijn wegens eventuele schendingen van de bepalingen van dit verdrag. Een dergelijke clausule komt evenwel niet voor in het Handvest. Zoals ik hierboven reeds heb onderstreept, is het enige criterium waarvan de toepassing van het Handvest afhangt – wat het optreden van de lidstaten betreft – neergelegd in artikel 51, lid 1, ervan. Bovendien hangt de toepassing van het EVRM weliswaar af van die clausule, maar heeft zij geen betrekking op de „inhoud” en „reikwijdte” die aan de bepalingen ervan moeten worden toegekend, waarnaar in artikel 52, lid 3, van het Handvest wordt verwezen.

98. Ten tweede moet de verwijzing in de toelichtingen bij artikel 52, lid 3, van het Handvest naar de „beperkingen” van de door het Handvest erkende rechten aldus worden begrepen dat het Unierecht op de rechten van het Handvest die overeenkomen met die van het EVRM, geen beperkingen kan toepassen die niet zijn toegestaan in het stelsel van dit verdrag.(31) Met andere woorden, in deze bepaling is de regel neergelegd dat het recht van het EVRM voorrang heeft zodra het waarborgt dat de grondrechten op een hoger niveau worden beschermd.

99. Ten derde wordt in artikel 52, lid 3, in fine, van het Handvest gepreciseerd dat de overeenstemming van inhoud en reikwijdte tussen de rechten van het Handvest en de daarmee corresponderende rechten van het EVRM „niet [verhindert] dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt”. Daaruit volgt dat het door het EVRM gewaarborgde beschermingsniveau slechts een minimumdrempel vormt waar de Unie niet onder mag blijven, terwijl de Unie wel een ruimere reikwijdte mag toekennen aan de door het Handvest gewaarborgde rechten die overeenkomen met de rechten van het EVRM.(32) Het betoog van

de Belgische regering komt evenwel in wezen neer op de stelling dat de Unie *verplicht* is om op deze rechten dezelfde beperkingen toe te passen als die welke in het stelsel van het EVRM zijn toegestaan met betrekking tot de door dit verdrag gewaarborgde rechten. Door een dergelijke stelling wordt de laatste volzin van artikel 52, lid 3, van het Handvest onmiskenbaar elk nuttig effect ontnomen.

100. Ten vierde kan uit de bewoordingen van artikel 4 van het Handvest, dat in algemene termen is geformuleerd, geen enkele beperking inzake de territoriale of juridische situatie van de in dat artikel bedoelde personen worden afgeleid.

101. Ten slotte spruit de door de Belgische regering voorgestane uitlegging voort uit het door elkaar halen van enerzijds de kwestie van de *toepasselijkheid* van het Handvest als criterium voor de rechtmatigheid van de handelingen die door een lidstaat worden vastgesteld op grond van artikel 25, lid 1, onder b), van de visumcode, en anderzijds de kwestie van de *inhoud* en de *reikwijdte van de verplichtingen* die krachtens de bepalingen van het Handvest op die lidstaat rusten bij de behandeling van een visumaanvraag uit het oogpunt van die bepaling.(33)

102. Ik kom nu toe aan het tweede onderdeel van de eerste prejudiciële vraag, waarmee de verwijzende rechter het Hof verzoekt te preciseren of de uitdrukking „internationale verplichtingen” in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode ziet op de verplichtingen die de lidstaten moeten nakomen in het licht van het EVRM en van artikel 33 van het Verdrag van Genève.

103. Mijns inziens is het voor de beslechting van het hoofdgeding niet nuttig dat het Hof daarover een standpunt inneemt. Ongeacht welke betekenis en reikwijdte aan de uitdrukking „internationale verplichtingen” moeten worden toegekend, is het immers onbetwistbaar dat het EVRM en het Verdrag van Genève zowel een factor vormen bij de uitlegging van het Unierecht inzake binnenkomst, verblijf en asiel als een criterium voor de rechtmatigheid van het optreden van de lidstaten bij de toepassing van dat recht.

104. De verwijzende rechter twijfelt evenwel aan de toepasselijkheid van zowel het EVRM als het Verdrag van Genève op de situatie van verzoekers in het hoofdgeding, op grond dat zij niet voldoen aan het criterium van territorialiteit waarvan de toepassing van deze twee rechtsinstrumenten volgens hem afhangt.(34) In hun schriftelijke opmerkingen voeren zowel de Belgische regering als de Commissie aan dat geen van beide rechtsinstrumenten in casu van toepassing is.

105. De overwegingen die bij het onderzoek van het eerste onderdeel van deze eerste prejudiciële vraag zijn uiteengezet, brengen mij tot de conclusie dat het Hof zich ook hierover niet hoeft uit te spreken.

106. Uit deze overwegingen blijkt namelijk dat de Belgische autoriteiten bij de vaststelling van de litigieuze besluiten de bepalingen van het Handvest – met name de door de verwijzende rechter genoemde artikelen 4 en 18 ervan – in acht dienden te nemen.

107. Aangezien de artikelen 4 en 18 van het Handvest een bescherming bieden die op zijn minst evenwaardig is aan de bescherming die wordt geboden door artikel 3 EVRM en artikel 33 van het Verdrag van Genève, hoeft niet te worden onderzocht of deze handelingen op de situatie van verzoekers in het hoofdgeding van toepassing zijn.

108. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging op de eerste prejudiciële vraag van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te antwoorden dat artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode aldus moet worden uitgelegd dat de uitdrukking „internationale verplichtingen” in de tekst van deze bepaling niet ziet op het Handvest, maar dat de lidstaten verplicht zijn het Handvest te eerbiedigen wanneer zij op grond van die bepaling een visumaanvraag onderzoeken waarvoor humanitaire redenen worden aangevoerd, alsook wanneer zij over die aanvraag een besluit vaststellen.

Tweede prejudiciële vraag

109. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter – die erkent dat de lidstaat die is verzocht om op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode een humanitair visum af te geven, bij de beoordeling van de omstandigheden van elk afzonderlijk geval over enige marge beschikt – te vernemen of die lidstaat verplicht is dat visum af te geven in een situatie waarin gebleken is dat er een risico op schending van de artikelen 4 en/of 18 van het Handvest bestaat. Hij vraagt zich tevens af of het bestaan van bindingen tussen enerzijds de persoon die om toepassing van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode verzoekt en anderzijds de lidstaat die om de toepassing van deze bepaling wordt verzocht (bijvoorbeeld familiebanden, gastgezinnen, garantstellingen en borgen) van invloed is op het antwoord op deze vraag.

110. Om de hierna uiteengezette redenen ben ik van mening dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord, ongeacht of er bindingen bestaan tussen de aanvrager en de lidstaat waarbij de aanvraag wordt ingediend.

111. Volgens artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode wordt bij wijze van uitzondering een visum met territoriaal beperkte geldigheid afgegeven wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden noodzakelijk acht af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 6, lid 1, onder a), c), d), en e), van de Schengengrenscodes.⁽³⁵⁾

112. Zoals ik reeds heb opgemerkt, betoogt de Belgische regering dat op grond van die bepaling in beginsel enkel – in wezen – kan worden afgeweken van de in artikel 32, lid 1, onder a), i), ii), iii) en vi), van de visumcode opgenomen gronden voor de weigering van een visum en niet van de in artikel 32, lid 1, onder b), van deze code opgesomde weigeringsgronden. Zij leidt daaruit af dat op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode geen territoriaal beperkt visum kan worden afgegeven aan onderdanen van derde landen die niet voornemens zijn het Belgische grondgebied vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum te verlaten.

113. Dit bezwaar dient mijns inziens te worden afgewezen.

114. Zoals de Belgische regering erkent, volgt uit de bewoordingen van artikel 32, lid 1, van de visumcode dat deze bepaling toepassing vindt „onverminderd” artikel 25, lid 1, van deze code. Bijgevolg staat de in artikel 32, lid 1, onder b), van de visumcode genoemde grond voor de weigering van een visum zelf niet eraan in de weg dat een lidstaat artikel 25, lid 1, van die code toepast.

115. Dat is logisch. Artikel 32, lid 1, onder b), van de visumcode betreft gevallen waarin een visum wordt geweigerd omdat er „redelijke twijfel bestaat over de echtheid van de door de aanvrager overgelegde bewijsstukken of over de geloofwaardigheid van de inhoud ervan, de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager of zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum”. Het is geenszins nodig in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode expliciet op te nemen dat op basis van deze bepaling kan worden afgeweken van een grond voor de weigering tot afgifte van een visum die gebaseerd is op „redelijke twijfel over de echtheid van de [...] bewijsstukken”, gelet op het feit dat dit artikel een lidstaat reeds uitdrukkelijk toestaat een territoriaal beperkt visum af te geven in het geval waarin de aanvrager zelfs niet in het bezit is van een geldig reisdocument dat de houder ervan recht geeft op grensoverschrijding [voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder a), van de Schengengrenscodes]. Aangezien een lidstaat gemachtigd is artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode toe te passen niettegenstaande het feit dat de betrokken onderdaan van een derde land op generlei wijze het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kan staven [zie de voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder c), van de Schengengrenscodes en de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder a), ii)], of niettegenstaande het feit dat die onderdaan – onder meer – wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde of voor de openbare veiligheid [zie de voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder e), van de Schengengrenscodes en de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder a), vi)], zie ik evenmin enige reden waarom het nodig zou zijn geweest in die bepaling op te nemen dat deze afwijkmogelijkheid zich ook uitstrekt tot gevallen waarin „redelijke twijfel” bestaat over de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager of zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het

aangevraagde visum. Het gaat uiteindelijk om de toepassing van het adagium „qui peut le plus, peut le moins” (wie het meerdere mag, mag ook het mindere).

116. In het verlengde van deze logica zij tevens opgemerkt dat een lidstaat artikel 25, lid 1, van de visumcode volgens artikel 32, lid 1, van deze code mag toepassen niettegenstaande de weigeringsgrond van artikel 32, lid 1, onder a), iv), van die code, dat wil zeggen niettegenstaande de omstandigheid dat de betrokkene in de loop van een periode van 180 dagen reeds 90 dagen op het grondgebied van de lidstaten heeft verbleven. Als het de lidstaten is toegestaan artikel 25, lid 1, van de visumcode toe te passen in een geval waarin het verblijf van de betrokkene in de loop van een periode van 180 dagen reeds meer dan 90 dagen heeft geduurd, moeten zij a fortiori gemachtigd zijn een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven aan een onderdaan van een derde land ten aanzien van wie er redelijke twijfel bestaat over zijn voornemen om het grondgebied te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het visum.

117. Zoals ik reeds heb onderstreept, leidt dit niet tot een wijziging van de aard van het afgegeven visum, dat een visum voor kort verblijf in de zin van de visumcode blijft.(36) Aan dit visum kan geen automatisch recht op binnenkomst worden ontleend, zoals in artikel 30 van de visumcode wordt bepaald.

118. Daarenboven erkent de Commissie in haar handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa(37) zelf dat artikel 25, lid 1, van de visumcode de rechtsgrondslag vormt die de lidstaten machtigt om de strenge toepassing van de weigeringsgronden van artikel 32, lid 1, van de visumcode af te zwakken door in de loop van dezelfde periode van 180 dagen een visum met territoriaal beperkte geldigheid voor 90 dagen af te geven nadat eerder een eenvormig visum is afgegeven.

119. Bijgevolg kunnen de lidstaten op grond van artikel 25, lid 1, van de visumcode – onder de precieze voorwaarden die in deze bepaling worden gesteld, te weten onder meer op humanitaire gronden – afwijken van alle weigeringsgronden die in artikel 32, lid 1, onder a) en b), van die code zijn opgesomd. De bedoeling van de Uniewetgever, zoals die in deze bepalingen tot uitdrukking komt, is duidelijk. De woorden „[o]nverminderd artikel 25, lid 1,” in artikel 32 van de visumcode kunnen slechts één betekenis hebben, te weten dat het toegestaan is artikel 25, lid 1, onder a), van deze code toe te passen en dus een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven *niettegenstaande* de weigeringsgronden die in artikel 32, lid 1, onder a) en b), van die code zijn opgesomd.

120. Na deze precisering dient thans de vraag te worden gesteld of artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten alleen maar een mogelijkheid biedt om de weigeringsgronden die in artikel 32, lid 1, onder a) en b), van die code zijn opgesomd, buiten toepassing te laten, dan wel of die bepaling in sommige omstandigheden de lidstaten daartoe ook kan verplichten en hen bijgevolg kan nopen tot de afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid op humanitaire gronden.

121. Om de hierna uiteengezette redenen ben ik van mening dat het Unierecht zich verzet tegen een uitlegging van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode volgens welke deze bepaling de lidstaten alleen maar toestaat om dergelijke visa af te geven. Mijn standpunt is gebaseerd op zowel de bewoordingen en de opzet van de bepalingen van de visumcode als de verplichting van de lidstaten om bij de gebruikmaking van hun beoordelingsmarge de door het Handvest gewaarborgde rechten te eerbiedigen wanneer zij die bepalingen toepassen.

122. De visumcode regelt blijkens artikel 23, lid 4, ervan uitputtend welke soorten handelingen moeten worden vastgesteld wanneer een visumaanvraag is ingediend bij de lidstaten. In het hoofdgeding gaat het ofwel om een besluit tot afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid overeenkomstig artikel 25 van de visumcode ofwel om een besluit tot weigering van een dergelijk visum overeenkomstig artikel 32 van deze code.

123. Net zoals besluiten om een visum te weigeren moeten worden vastgesteld in het kader van de bij artikel 32 van de visumcode ingevoerde regeling(38), moeten besluiten om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven worden vastgesteld in het kader van de bij artikel 25, lid 1, van die code ingevoerde regeling.

124. Daaruit volgt – eveneens in het licht van de verhouding tussen artikel 25, lid 1, en artikel 32, lid 1, van de visumcode waarop ik hierboven de nadruk heb gelegd – dat een lidstaat die door een onderdaan van een derde land is verzocht om hem op humanitaire gronden een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven, zich niet kan onttrekken aan de verplichting om de redenen te onderzoeken die worden aangevoerd om te stellen dat de in artikel 32, lid 1, van de visumcode opgesomde weigeringsgronden buiten toepassing moeten worden gelaten.

125. Deze uitlegging vindt steun in de bewoordingen van artikel 25, lid 1, van de visumcode, waarin wordt gepreciseerd dat het visum met territoriaal beperkte geldigheid „wordt [...] afgegeven” wanneer aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan. In dat geval gebiedt het gebruik van het werkwoord „worden” in de tegenwoordige tijd – dat eveneens voorkomt in de andere taalversies van artikel 25, lid 1, van de visumcode(39) – de betrokken lidstaat om het aangevraagde visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven.

126. In dit stadium van de redenering lijkt het mij dus vanzelfsprekend dat de visumcode een lidstaat op zijn minst verplicht de humanitaire redenen te onderzoeken die een onderdaan van een derde land aanvoert om te stellen dat de weigeringsgronden van artikel 32, lid 1, van de visumcode buiten toepassing moeten worden gelaten en dat artikel 25, lid 1, onder a), van die code te zijnen gunste moet worden toegepast.

127. Indien de lidstaat na afloop van dat onderzoek van mening is dat die redenen gegrond zijn, *vereist* de visumcode dat hij aan die onderdaan van een derde land een visum met territoriaal beperkte geldigheid afgeeft.

128. Gelet op de bewoordingen van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode kan niet worden ontkend dat de lidstaat die wordt verzocht deze bepaling toe te passen, een beoordelingsmarge behoudt ten aanzien van de humanitaire gronden die vereisen dat de in artikel 32, lid 1, van de visumcode opgesomde weigeringsgronden buiten toepassing worden gelaten en dat bijgevolg een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt afgegeven.

129. Zoals ik reeds in de gelegenheid was op te merken(40), valt deze beoordelingsmarge evenwel binnen de werkingssfeer van de bepalingen van de visumcode en wordt zij dus noodzakelijkerwijs begrensd door het Unierecht.

130. Ten eerste mogen de definitie en de draagwijdte van de uitdrukking „humanitaire gronden” zelf volgens mij niet volledig worden overgelaten aan de beoordeling van de lidstaten. Hoewel dit begrip niet wordt gedefinieerd in de visumcode, gaat het om een Unierechtelijk begrip, aangezien artikel 25, lid 1, van deze code geen enkele verwijzing naar het nationale recht van de lidstaten bevat. Dat het op grond van artikel 25, lid 1, van de visumcode afgegeven visum in beginsel enkel geldig is op het grondgebied van de lidstaat van afgifte(41), betekent bovendien niet dat de humanitaire gronden specifiek moeten zijn voor die lidstaat. De uitdrukking „humanitaire gronden” is inderdaad zeer ruim en kan mijns inziens met name niet worden beperkt tot de – in de litigieuze besluiten in het hoofdgeding uiteengezette en door de Belgische regering ter terechtzitting voor het Hof genoemde – gevallen waarin aan de betrokken derdelander of aan een van zijn bloedverwanten medische bijstand of zorg wordt verleend. Een dergelijke uitlegging vindt geen steun in de bewoordingen van artikel 25, lid 1, van de visumcode en het zou blijk geven van een verregaande bekrompenheid de humanitaire gronden te beperken tot een precaire gezondheidstoestand of tot ziekte. Zonder die gronden te willen definiëren in het kader van de onderhavige conclusie, ben ik thans van mening dat het hoe dan ook boven elke twijfel verheven is dat de door verzoekers in het hoofdgeding voor de Belgische autoriteiten aangevoerde redenen waarom het noodzakelijk is te ontsnappen aan het gewapende conflict en aan het om zich heen grijpende blinde geweld in Syrië – met name in de stad Aleppo – en gevrijwaard te worden van de door hen vermelde daden van foltering en vervolging, in het bijzonder wegens het feit dat zij tot een religieuze minderheid behoren, binnen de reikwijdte van het begrip „humanitaire gronden” vallen, ook wanneer dit begrip wordt opgevat in de zin van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode. Mocht dit niet het geval zijn, dan zou deze uitdrukking volstrekt zinledig zijn. Indien de „minimalistische” stelling van de Belgische regering werd onderschreven, zou dit trouwens leiden tot de paradoxale consequentie dat humanitaire gronden des te minder binnen de werkingssfeer van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode vallen naarmate zij schrijnender zijn.

131. Ten tweede brengt een lidstaat, zoals ik hierboven heb gepreciseerd, ontegenzegglijk het Unierecht ten uitvoer wanneer hij ertoe gebracht wordt een besluit vast te stellen om de afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid te weigeren omdat de door de betrokkene aangevoerde humanitaire gronden niet vereisen dat de in artikel 32, lid 1, van de visumcode opgesomde weigeringsgronden buiten toepassing worden gelaten. De lidstaat die om de afgifte van een visum is verzocht, moet derhalve de door het Handvest gewaarborgde rechten eerbiedigen wanneer hij van zijn beoordelingsmarge gebruikmaakt.

132. Die lidstaat blijft met andere woorden enkel binnen de grenzen van zijn beoordelingsmarge indien hij tot de slotsom komt dat hij de rechten van het Handvest niet schendt door – in weerwil van de door de betrokken derdelander aangevoerde humanitaire gronden – te weigeren in te stemmen met de toepassing van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode. Indien de betrokken lidstaat tot de tegenovergestelde conclusie komt, moet hij de in artikel 32, lid 1, van de visumcode opgesomde weigeringsgronden buiten toepassing laten en overeenkomstig artikel 25, lid 1, onder a), van deze code een visum met territoriaal beperkte geldigheid afgeven.

133. Het vereiste dat de door het Handvest gewaarborgde rechten moeten worden geëerbiedigd, levert in beginsel geen bijzondere problemen op wanneer de lidstaat in kwestie besluit de procedure van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode in te stellen in het licht van de humanitaire gronden die zich voordoen in de situatie waarover hij dient te beslissen.

134. De zaak kan anders liggen wanneer die lidstaat weigert het visum af te geven en dus een of meer in artikel 32, lid 1, van de visumcode opgesomde weigeringsgronden toepast.

135. In dat geval dient te worden vastgesteld of de betrokken lidstaat tekortschiet in de op hem krachtens het Handvest rustende verplichtingen wanneer hij de humanitaire gronden die zich in een welbepaalde situatie voordoen, niet in aanmerking neemt of weigert in aanmerking te nemen, dan wel wanneer hij weigert een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven.

136. Benadrukt dient te worden dat dit vereiste de betrokken lidstaat niet elke beoordelingsmarge ontnemt. Zo lijkt het mij uitgesloten dat een door het Handvest gewaarborgd recht wordt geschonden wanneer wordt geweigerd een verzoek in te willigen dat ertoe strekt de uitvaart bij te wonen van een bloedverwant die op het grondgebied van een lidstaat is overleden, hoe pijnlijk deze weigering voor de verzoeker ook mag zijn.

137. Volgens mij ligt de zaak anders wanneer de weigering om het visum af te geven, geleid op de in het geding zijnde omstandigheden en humanitaire gronden, met zich meebrengt dat de aanvrager wordt blootgesteld aan een reëel risico op schending van de in het Handvest verankerde rechten, met name de rechten met een absoluut karakter zoals de rechten inzake de menselijke waardigheid (artikel 1 van het Handvest), het recht op leven (artikel 2 van het Handvest), menselijke integriteit (artikel 3 van het Handvest) en het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen (artikel 4 van het Handvest)⁽⁴²⁾, zeker wanneer deze rechten dreigen te worden geschonden ten aanzien van bijzonder kwetsbare personen zoals minderjarige kinderen van jonge leeftijd, van wie de belangen op grond van artikel 24, lid 2, van het Handvest een essentiële overweging moeten vormen bij alle handelingen van overheidsinstanties. Overigens breng ik in dit verband in herinnering dat het Hof in het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 94-98), dat betrekking had op de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek, reeds heeft erkend dat een loutere mogelijkheid die door een handeling van afgeleid Unierecht aan een lidstaat wordt geboden, voor deze lidstaat kan veranderen in een daadwerkelijke verplichting teneinde te waarborgen dat artikel 4 van het Handvest in acht wordt genomen.

138. Wanneer het onderzoek dus wordt beperkt tot artikel 4 van het Handvest, waarop de tweede vraag van de verwijzende rechter specifiek betrekking heeft, zij eraan herinnerd – zoals ik hierboven heb gedaan – dat het in dat artikel neergelegde recht overeenkomt met het recht dat wordt gewaarborgd door artikel 3 EVRM, waarvan de bewoordingen identiek zijn.⁽⁴³⁾ In deze twee bepalingen is een van de fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten neergelegd. Daarom verbieden die bepalingen in alle omstandigheden foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen.⁽⁴⁴⁾ Bijgevolg is het bij

artikel 4 van het Handvest ingestelde verbod zelfs in de moeilijkste omstandigheden van toepassing, zoals in het kader van de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde misdaad⁽⁴⁵⁾ of ingeval druk ontstaat doordat een toenemende stroom migranten en personen die internationale bescherming zoeken, zich naar het grondgebied van de lidstaten begeeft, dit in een context die ook nog eens wordt gekenmerkt door de economische crisis.⁽⁴⁶⁾

139. Naar analogie van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 3 EVRM wordt de lidstaten, wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, bij artikel 4 van het Handvest niet alleen een negatieve verplichting ten aanzien van personen opgelegd, dat wil zeggen deze bepaling verbiedt hun over te gaan tot foltering of tot onmenselijke of vernederende behandelingen, maar ook een *positieve verplichting*, dat wil zeggen deze bepaling gebiedt hun maatregelen te nemen die kunnen voorkomen dat die personen worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen, met name wanneer het gaat om kwetsbare personen en ook wanneer de betrokken personen worden mishandeld door particulieren.⁽⁴⁷⁾ Een lidstaat kan dus onder meer aansprakelijk zijn wanneer zijn eigen autoriteiten hebben nagelaten redelijke maatregelen te nemen om de verwerkelijking van een risico op foltering of op onmenselijke of vernederende behandelingen te voorkomen, terwijl zij dit risico kenden of behoorden te kennen.⁽⁴⁸⁾ In zijn arresten van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 94, 106 en 113), en 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 90 en 94), heeft het Hof – naar analogie van artikel 3 EVRM – reeds geoordeeld dat artikel 4 van het Handvest de lidstaten in bepaalde omstandigheden een positieve verplichting oplegt.

140. In het kader van het onderzoek van de vraag of een staat is tekortgeschoten in zijn positieve verplichting om redelijke maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat een persoon wordt blootgesteld aan een reëel risico op behandelingen die zijn verboden door artikel 4 van het Handvest, dient volgens mij – naar analogie van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 3 EVRM – te worden nagegaan wat de voorzienbare gevolgen zijn van deze nalatigheid of van deze weigering om ten aanzien van de betrokken persoon te handelen.⁽⁴⁹⁾ In dit verband en in het licht van de handelingen waarom in het hoofdgeding is verzocht, dient rekening te worden gehouden met de algemene situatie in het land van herkomst van de betrokken persoon en/of in het land waar hij zou moeten verblijven, alsook met de specifieke omstandigheden van zijn geval.⁽⁵⁰⁾ Het is weliswaar noodzakelijk deze situaties en deze omstandigheden uit het oogpunt van artikel 4 van het Handvest te onderzoeken om in een specifiek geval uit te maken of de lidstaat in kwestie niet is tekortgeschoten in de positieve verplichting die voor hem voortvloeit uit het in dat artikel neergelegde verbod, maar het komt er niet op aan vast te stellen of te bewijzen dat de betrokken derde landen dan wel de groepen of andere entiteiten die in deze landen opereren, uit het oogpunt van het algemene volkenrecht of uit anderen hoofde aansprakelijk zijn.⁽⁵¹⁾

141. Wanneer het Hof nagaat of een persoon – ten gevolge van de nalatigheid of de weigering van een lidstaat om in een context als die van het hoofdgeding redelijke maatregelen te nemen – dreigt te worden blootgesteld aan behandelingen die verboden zijn door artikel 4 van het Handvest, dient het zich volgens mij te baseren op de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens en bovenal te verwijzen naar de feiten die de betrokken lidstaat kende of behoorde te kennen toen hij besloot de weigeringsgronden van artikel 32, lid 1, van de visumcode toe te passen. Inlichtingen van latere datum kunnen de beoordeling door die lidstaat van de gegrondheid van de vrees van de betrokkene in voorkomend geval bevestigen of ontkrachten.⁽⁵²⁾

142. Aangezien artikel 267 VWEU berust op een verdeling van bevoegdheden tussen de verwijzende rechter en het Hof, staat het ook aan de verwijzende rechter de gegevens te onderzoeken waarover de Belgische Staat beschikte of behoorde te beschikken toen de litigieuze besluiten werden vastgesteld. Daartoe – en met het oog op het onderzoek van de algemene situatie in het land van herkomst of in het land waar de betrokkene zou moeten verblijven, en van het daadwerkelijk door hem gelopen risico – dient de verwijzende rechter mijns inziens betekenis te hechten aan informatie uit betrouwbare en objectieve bronnen, zoals informatie die afkomstig is van de instellingen van de Unie of van de organen en agentschappen van de Verenigde Naties dan wel uit regeringsbronnen alsook informatie die afkomstig is van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die bekendstaan voor hun ernst,

met name informatie in recente verslagen van onafhankelijke internationale verenigingen voor de verdediging van de mensenrechten zoals Amnesty International of Human Rights Watch.(53) De relevante criteria om de betrouwbaarheid van deze verslagen te beoordelen, zijn het gezag en de reputatie van de auteurs ervan, de ernst van het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt, de coherentie van de bevindingen ervan en de bevestiging ervan door andere bronnen.(54)

143. Mijns inziens dient evenwel rekening te worden gehouden met de talrijke moeilijkheden waarop de regeringen en ngo's stuiten om informatie te verzamelen in gevaarlijke en instabiele situaties. Het is niet altijd mogelijk onderzoeken uit te voeren wanneer in de onmiddellijke nabijheid een conflict woedt. In dergelijke gevallen kan het nodig zijn zich te baseren op inlichtingen van informanten die uit de eerste hand informatie verkrijgen over de situatie(55), zoals correspondenten van persorganen.

144. Zonder de verwijzende rechter de taak uit handen te willen nemen om deze informatie meer in detail te onderzoeken in het licht van de bovengenoemde betrouwbare en objectieve bronnen, lijkt het mij belangrijk om – gelet op de notoriteit van bepaalde feiten en op het vlot toegankelijke karakter van een groot aantal bronnen over de toestand in Syrië, de situatie van de Syrische bevolking en de toestand in de buurlanden van die Staat, en teneinde de verwijzende rechter een nuttig en spoedig antwoord te geven alsook het Hof voor te lichten over de richting waarin het door hem te wijzen arrest volgens mij dient te gaan – de aandacht te vestigen op de voornaamste gegevens die de Belgische Staat kende of behoorde te kennen toen de litigieuze besluiten werden vastgesteld.(56)

145. Allereerst blijkt uit de verwijzingsbeslissing zelf dat de gedocumenteerde beschrijving die verzoekers in het hoofdgeding hebben gegeven van het hevige en blinde geweld dat in Syrië om zich heen grijpt – alsook van de wreedheden en grove schendingen van de mensenrechten die plaatsvinden in dat land en met name in Aleppo, de stad waar zij vandaan komen – geenszins is betwist door de Belgische Staat. De bevoegde Belgische autoriteiten konden er beslist niet onkundig van zijn dat de algemene situatie in Syrië apocalyptisch of – om de in de litigieuze besluiten gebezigde uitdrukking te gebruiken – „rampzalig” was, temeer daar de verwijzende rechter, zoals ook verzoekers in het hoofdgeding voor hem hebben opgemerkt, reeds vóór de vaststelling van de litigieuze besluiten had benadrukt dat het „algemeen bekend” was dat de veiligheidssituatie in Syrië dramatisch was in het licht van alle verontrustende gegevens die voor hem in het midden waren gebracht.(57)

146. De notoriteit van het humanitaire drama en van de apocalyptische situatie waarin de burgerbevolking van Syrië verkeert, wordt – voor zover zij nog hoeft te worden aangetoond – bevestigd door tal van officiële inlichtingen en documenten. Zo heeft de Commissie in een document dat werd verspreid in september 2016(58), dus ongeveer een maand voordat de litigieuze besluiten werden vastgesteld, zelf erop gewezen dat het Syrische conflict „de grootste humanitaire crisis sinds de Tweede Wereldoorlog heeft teweeggebracht”, en opgemerkt dat de humanitaire situatie in Syrië – gelet op de verheviging van de gevechten, de toename van de gewelddadigheden, de veralgemeende niet-inachtneming van volkenrechtelijke normen en de ernstige schendingen van de mensenrechten – bleef verslechteren. Voorts heeft de Commissie de extreme kwetsbaarheid van de Syrische bevolking betreurd en in dit verband erop gewezen dat de burgers de eerste slachtoffers zijn van praktijken die „schering en inslag” zijn geworden, zoals „verkrachting en ander seksueel geweld, gedwongen verdwijningen, gedwongen verplaatsing, rekrutering van kindsoldaten, standrechtelijke executies en bombardementen die welbewust tegen burgers zijn gericht”. Wat Aleppo betreft, heeft de Commissie bovendien opgemerkt dat de intensiteit van de bombardementen en van de confrontaties ontelbare burgerslachtoffers heeft gemaakt en meer dan twee miljoen mensen heeft afgesneden van water en elektriciteit, waarbij zij moeten vrezende te worden belegerd en voortdurend luchtaanvallen moeten ondergaan.

147. Enkele weken later heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties gezegd „zich ongerust te maken over het feit dat de rampzalige humanitaire situatie in de stad Aleppo [bleef] verslechteren”(59), verontwaardigd te zijn „over het onaanvaardbare geweldniveau en de geweldsescalatie en over de dood [...] van tienduizenden kinderen”, en „diep bedroefd te zijn over de voortdurende verslechtering van de vreselijke humanitaire situatie in Syrië en over het aantal personen dat dringende humanitaire hulp, waaronder medische bijstand, nodig heeft”(60). De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft tevens de nadruk gelegd

op de noodzaak om „een einde te maken aan de aanvallen op burgers en civiele voorzieningen, met name aan de aanvallen op scholen en medische infrastructuur, [...] alsook aan de blinde mortierbombardementen, de autobomaanslagen, de zelfmoordaanslagen [...], het uithongeren van burgers als strijdmethode, onder meer door het belegeren van bewoonde gebieden, en het op grote schaal voorkomen van foltering, mishandeling, willekeurige executies, [...] gedwongen verdwijningen, seksueel geweld [...] en ernstige gewelddadigheden en wreedheden tegen kinderen”(61).

148. Voorts waren de Belgische autoriteiten, toen de Belgische Staat de litigieuze besluiten diende vast te stellen, niet alleen op de hoogte van de hierboven beschreven algemene situatie van extreme kwetsbaarheid waarin de Syrische burgerbevolking verkeerde, maar konden zij – zoals blijkt uit het dossier van het hoofdgeding – redelijkerwijs evenmin onkundig zijn van de specifieke omstandigheden waarin verzoekers in het hoofdgeding zich bevonden. Vast staat namelijk a) dat verzoekers in het hoofdgeding alle vijf – waaronder drie kinderen van jonge leeftijd, van wie het oudste slechts tien jaar was – in de belegerde stad Aleppo(62) woonden, b) dat zij christenen zijn en dat de kinderen zijn gedoopt volgens de orthodoxe ritus, zodat zij behoren tot een groep van personen ten aanzien waarvan er ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat hij voor verschillende gewapende groeperingen in Syrië een doelwit vormde en vormt, zo hij al niet door hen werd en wordt vervolgd(63), en c) dat zij ter ondersteuning van hun visumaanvraag stukken hebben overgelegd die niet zijn betwist voor de verwijzende rechter en die concreet staven dat het gezin het slachtoffer is geweest van verschillende gewelddaden die werden begaan door gewapende groeperingen die in Aleppo opereren, waaronder het feit dat de vader door een van deze groeperingen is ontvoerd, daarbij is geslagen en gefolterd, en uiteindelijk in ruil voor losgeld is vrijgelaten.

149. In het licht van deze gegevens valt niet te ontkennen dat verzoekers in het hoofdgeding in Syrië op zijn minst blootstonden aan een reëel risico op uitermate ernstige onmenselijke behandelingen, die onmiskenbaar binnen de werkingssfeer van het verbod van artikel 4 van het Handvest vallen.

150. Bij de vaststelling van de litigieuze besluiten wist de Belgische Staat bovendien – of behoorde hij te weten – dat de voorzienbare consequenties van deze besluiten verzoekers in het hoofdgeding geen andere keuze lieten dan zich bloot te stellen aan de eerder genoemde gevaren, smarten en onmenselijke behandelingen – die zelfs tot hun dood konden leiden – of andere soorten behandelingen van dezelfde aard te ondergaan in een poging illegaal het grondgebied van een lidstaat te bereiken om aldaar hun verzoek om internationale bescherming in te dienen. Het is immers volledig gedocumenteerd dat Syrische staatsburgers – onder wie degenen die internationale bescherming zoeken – die ten einde raad tegen betaling(64) een beroep doen op gewetenloze mensensmokkelaars om met gevaar voor eigen leven de zee over te steken naar de Unie, zo zij al niet omkomen door verdrinking of anderszins, worden geslagen en verkracht en/of worden achtergelaten in gammele bootjes op drift(65) totdat zij – in het beste geval – op zee worden onderschept door kustwachten of door ngo's die opsporings- en reddingsschepen charteren.(66)

151. Mijns inziens lijdt het geen enkele twijfel dat dergelijke behandelingen verboden zijn door artikel 4 van het Handvest.

152. Bijgevolg bestonden er ernstige gronden om aan te nemen dat de weigering van de Belgische Staat om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven, rechtstreeks tot gevolg zou hebben dat verzoekers in het hoofdgeding zich – wilden zij niet in Syrië blijven – ten einde raad moesten blootstellen aan fysieke en psychische pijn, met gevaar voor eigen leven, om het door hen opgeëiste recht op internationale bescherming uit te oefenen.(67) Dat een lidstaat in dergelijke omstandigheden kan nalaten de in zijn macht liggende maatregelen te nemen om te voorkomen dat onderdanen van een derde land die op zoek zijn naar internationale bescherming, worden blootgesteld aan dergelijke risico's, maakt volgens mij eveneens inbreuk op artikel 4 van het Handvest.

153. In de omstandigheden van het hoofdgeding lijkt mij aan deze beoordeling geenszins te kunnen worden afgedaan door het argument dat verzoekers in het hoofdgeding een toevluchtsoord hadden kunnen vinden in Libanon, het buurland van Syrië waar zich het

consulaat van het Koninkrijk België bevond waarbij zij een verzoek hadden ingediend om artikel 25, lid 1, van de visumcode toe te passen.

154. Sinds het begin van het conflict in Syrië zijn weliswaar meer dan één miljoen Syriërs door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) geregistreerd als vluchtelingen in Libanon(68), maar in mei 2015 heeft de Libanese regering de UNHCR meegedeeld dat de registratie van nieuwe Syrische vluchtelingen moest worden opgeschort(69). Deze opschorting was nog steeds van kracht toen de Belgische Staat de litigieuze besluiten diende vast te stellen, zoals verzoekers in het hoofdgeding voor de verwijzende rechter in herinnering hebben gebracht. De Republiek Libanon is geen partij bij het Verdrag van Genève(70) en de nieuwe, niet-geregistreerde vluchtelingen, aan wie de mogelijkheid werd onthouden om in dat land de status van asielzoeker te verkrijgen, liepen het risico wegens illegaal verblijf te worden aangehouden en opgesloten(71), zoals verzoekers in het hoofdgeding overigens zowel voor de verwijzende rechter als voor het Hof hebben aangevoerd. De situatie van deze groep van personen, waartoe verzoekers in het hoofdgeding mogelijkterwijs zouden behoren indien zij zich naar Libanon begaven in strijd met de wetgeving van dat land, is derhalve precairder dan die van de geregistreerde vluchtelingen, die zeer vaak in primitieve onderkomens als garages of eenvoudige tenten wonen, in een land waar geen enkel officieel kamp bestaat(72), en voor wie de toegang tot voedsel en water, gezondheidszorg en onderwijs, zo niet precair, dan toch uitermate moeilijk is(73). Voorts hebben de internationale pers en verschillende ngo's in 2016 melding gemaakt van herhaalde gewelddaden tegen Syrische vluchtelingen, die onder meer voortkwamen uit de toenemende spanningen met de plaatselijke bevolking, met name in de armste regio's van het land.(74) Sommige mensenrechtenwaarnemers hebben in de loop van 2016 zelfs onderstreept dat de situatie in alle aan Syrië grenzende opvanglanden zodanig ondraaglijk was geworden dat tal van Syriërs, met gevaar voor eigen leven, terugkeerden naar Syrië, ook naar gebieden waar de gevechten bleven woeden.(75) Wat ten slotte meer in het bijzonder de situatie van de christenen zoals verzoekers in het hoofdgeding betreft, hebben vertegenwoordigers van intergouvernementele organisaties en ngo's gewag gemaakt van de vrees voor uitsluiting, intimidatie en ernstige gewelddaden ten aanzien van deze religieuze minderheid, zowel in Libanon als in andere buurlanden zoals Jordanië, onder meer in de vluchtelingenkampen zelf.(76)

155. Gelet op de omstandigheden die de Belgische Staat kende of behoorde te kennen toen hij de litigieuze besluiten vaststelde, kon deze lidstaat zich dus niet beroepen op een hypothetisch argument volgens hetwelk hij geen enkele verplichting had om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven, op grond dat verzoekers in het hoofdgeding hun recht om internationale bescherming aan te vragen en te verkrijgen, hadden kunnen uitoefenen in Libanon. Volgens mij is het duidelijk dat dit recht in dat land niet concreet en effectief kon worden uitgeoefend door Syriërs die na mei 2015 uit Syrië waren gevlucht. Bijgevolg ben ik – zelfs indien de Belgische Staat zou hebben aangevoerd dat verzoekers in het hoofdgeding zich naar Libanon hadden kunnen begeven – in het licht van de beschikbare informatie over de situatie in dat land van mening dat de Belgische Staat niet tot de slotsom had kunnen komen dat hij niet hoefde te voldoen aan de op hem krachtens artikel 4 van het Handvest rustende positieve verplichting.(77)

156. Toen de litigieuze besluiten werden vastgesteld, had de Belgische Staat dan ook moeten concluderen dat er bijzonder ernstige en op feiten berustende gronden bestonden om aan te nemen dat hij verzoekers in het hoofdgeding blootstelde aan een reëel risico behandelingen te ondergaan die door artikel 4 van het Handvest zijn verboden, ingeval hij weigerde te erkennen dat het – om de door verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde humanitaire redenen – noodzakelijk was een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven, en de in artikel 32, lid 1, van de visumcode opgesomde weigeringsgronden toepaste.

157. Want laten we wel wezen: welke alternatieven hadden verzoekers in het hoofdgeding? In Syrië blijven? Ondenkbaar. Zich met gevaar voor eigen leven verlaten op mensensmokkelaars om voet aan de grond te krijgen in Italië of om Griekenland te bereiken? Ondraaglijk. Tegen wil en dank illegale vluchtelingen in Libanon worden zonder uitzicht op internationale bescherming en zelfs het risico lopen te worden teruggeleid naar Syrië? Onaanvaardbaar.

158. Om het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te parafraseren: het Handvest beoogt geen theoretische of denkbeeldige, maar concrete en daadwerkelijke rechten te beschermen.(78)

159. Gelet op de informatie in het dossier van het hoofdgeding valt niet te ontkennen dat verzoekers in het hoofdgeding de door hen verlangde internationale bescherming zouden hebben verkregen indien zij erin geslaagd waren de hindernissen te overwinnen die gepaard gaan met een – zowel gevaarlijke als afmattende – illegale reis, en ondanks alles België te bereiken.(79) De weigering om het aangevraagde visum af te geven heeft dus rechtstreeks tot gevolg dat verzoekers in het hoofdgeding ertoe worden aangezet hun leven en dat van hun drie kinderen van jonge leeftijd op het spel te zetten om hun recht op internationale bescherming uit te oefenen.

160. Uit het oogpunt van de visumcode en de door de lidstaten aangegane verplichtingen is deze consequentie onaanvaardbaar. Zij blijkt op zijn minst in strijd te zijn met het door artikel 4 van het Handvest gewaarborgde recht.(80)

161. Gelet op het absolute karakter van dit recht is het feit dat verzoekers in het hoofdgeding geen familiebanden of andere bindingen hebben met België, uiteraard niet van invloed op het antwoord dat op de tweede prejudiciële vraag dient te worden gegeven.

162. Hoewel ik niet uitsluit dat de afwijzing van de aanvraag van verzoekers in het hoofdgeding door de Belgische autoriteiten ook het door artikel 18 van het Handvest erkende recht schendt, ben ik in het licht van alle voorgaande overwegingen van mening dat over deze kwestie geen uitspraak hoeft te worden gedaan.

163. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging de tweede vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt: artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaat die door een onderdaan van een derde land is verzocht een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven omdat er zich humanitaire gronden voordoen, gelet op de omstandigheden van het hoofdgeding gehouden is dat visum af te geven indien er ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat die onderdaan wordt blootgesteld aan behandelingen die door artikel 4 van het Handvest zijn verboden, doordat hem een wettelijke mogelijkheid wordt onthouden om zijn recht op indiening van een verzoek om internationale bescherming in die lidstaat uit te oefenen.

164. Het spreekt voor zich dat dit voorstel weloverwogen is.

165. In de eerste plaats is dit voorstel volgens mij het enige dat recht doet aan de „universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens“(81) die aan de Europese constructie ten grondslag liggen en die verdedigd en bevorderd worden door de Unie en haar lidstaten, zowel op hun grondgebied als in hun betrekkingen met derde landen.(82) In zijn rechtspraak heeft het Hof ruimschoots bijgedragen tot de versterking van deze waarden door vaak op te treden in de rol van hoeder van de grondrechten van personen, met name de meest kwetsbare personen, onder wie onderdanen van derde landen die behoefte hebben aan internationale bescherming.(83) Deze waarden moeten een betekenis hebben, een concrete invulling krijgen en als richtsnoer dienen bij de toepassing van het Unierecht wanneer dit de mogelijkheid biedt aan die waarden recht te doen, zoals in casu geldt voor artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode. Het gaat mijns inziens om de geloofwaardigheid van de Unie en haar lidstaten.

166. Bij het herlezen van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met het oog op de behandeling van de onderhavige zaak is er iets wat mij getroffen heeft: de vaststellingen van deze rechterlijke instantie met betrekking tot de – immer afschuwelijke en dramatische – situaties waarin een staat die partij is bij het EVRM, aansprakelijk is gesteld wegens de niet-nakoming van de positieve verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 3 EVRM, zijn stelselmatig vaststellingen achteraf, die meestal worden gedaan op een ogenblik dat de behandelingen in kwestie fatale gevolgen hebben gehad voor de slachtoffers. Dat houdt waarschijnlijk, althans ten dele, verband met de aard van de procedure voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en met het feit dat een zaak pas bij deze

rechterlijke instantie aanhangig kan worden gemaakt nadat de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dit neemt niet weg dat in de desbetreffende zaken nooit preventieve maatregelen zijn genomen en dat het onherstelbare zich helaas heeft voorgedaan.

167. In de onderhavige zaak – en dat is uiteraard een van de redenen waarom het Hof heeft besloten de prejudiciële spoedprocedure op gang te brengen – is daarentegen op heden voor verzoekers in het hoofdgeding niet alle hoop vervlogen. Hetgeen ik het Hof in overweging heb gegeven, toont trouwens aan dat in het kader van het Unierecht een humanitaire aanpak mogelijk is die de lidstaten gebiedt om kennelijke schendingen van de absolute rechten van personen die internationale bescherming zoeken, te voorkomen vooraleer het te laat is.

168. Het Hof heeft dus de gelegenheid niet alleen – en naar ik hoop met nadruk – te herinneren aan de eerbiediging van de humanitaire waarden en de mensenrechten waartoe de Unie en haar lidstaten zich hebben verbonden, maar ook en vooral verzoekers in het hoofdgeding de hoop te geven niet te worden blootgesteld aan extra leed en onmenselijke behandelingen.

169. Deze zienswijze betekent niet dat de lidstaten – om de bewoordingen van het door de Belgische Staat in de litigieuze besluiten aangevoerde argument over te nemen – verplicht zijn „alle in een rampzalige situatie verkerende personen” toe te laten tot hun grondgebied, wat erop zou neerkomen dat toestemming wordt verleend voor de binnenkomst van „alle bevolkingen uit ontwikkelingslanden of uit landen die zich in staat van oorlog bevinden of geteisterd worden door natuurrampen”.

170. Integendeel, het gaat erom – en ik leg er de nadruk op – de uit artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode en artikel 4 van het Handvest voortvloeiende verplichtingen op onbetwistbare humanitaire gronden te *honoreren*, in de meest nobele zin van dit woord, teneinde verzoekers in het hoofdgeding – onder wie, ik herinner eraan, drie kinderen van jonge leeftijd – in staat te stellen hun recht op internationale bescherming uit te oefenen, bij gebreke waarvan zij rechtstreeks zouden worden blootgesteld aan behandelingen die zijn verboden door artikel 4 van het Handvest en die de lidstaat in kwestie kende of behoorde te kennen ten tijde van de vaststelling van de besluiten om het aangevraagde visum niet af te geven.

171. De kring van betrokken personen kan weliswaar ruimer blijken te zijn dan thans in de praktijk van de lidstaten het geval is, maar dit argument is irrelevant uit het oogpunt van de verplichting om in alle omstandigheden de grondrechten met een absoluut karakter, zoals het in artikel 4 van het Handvest neergelegde grondrecht, te eerbiedigen. Principieel bestaat er geen tegenstrijdigheid tussen de uitzonderlijke aard van een procedure en het feit dat er sprake is van een toestroom van personen, zelfs niet wanneer deze aanzienlijk is. Dit wordt geïllustreerd door richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen⁽⁸⁴⁾. Het bij deze handeling ingevoerde mechanisme vormt namelijk ook een procedure „met een uitzonderlijk karakter”, die ertoe strekt personen die vluchten uit door een gewapend conflict getroffen gebieden of die slachtoffer zijn van systematische of algemene schendingen van de mensenrechten, onmiddellijke en tijdelijke bescherming te bieden op het grondgebied van de lidstaten.⁽⁸⁵⁾

172. Daarenboven moet het schrikbeeld dat is opgeroepen door vele van de regeringen die hebben deelgenomen aan de terechtzitting voor het Hof, te weten dat zich bij de consulaire vertegenwoordigingen van de lidstaten een opstopping zou voordoen ten gevolge van een oncontroleerbare vloedgolf van aanvragen voor humanitaire visa die op grond van de visumcode zouden worden ingediend, volgens mij genuanceerd worden. Afgezien van het feit dat dit argument overduidelijk niet van juridische aard is, mogen de praktische obstakels voor de indiening van dergelijke aanvragen zeker niet worden onderschat, ook al dragen zij mijn goedkeuring niet weg. Ook de situatie van verzoekers in het hoofdgeding vormt daarvan een opmerkelijke illustratie. Zij hebben namelijk een afspraak op het consulaat van het Koninkrijk België in Libanon moeten krijgen, wat sinds mei 2015 een *conditio sine qua non* is om voor 48 uur een vrijgeleide te bekomen op het Libanese grondgebied⁽⁸⁶⁾, hebben honderden kilometers moeten afleggen in een land waar oorlog en chaos heerst, om zich naar Beiroet te

begeven en persoonlijk te verschijnen op dat consulaat om te voldoen aan het door deze instantie gestelde vereiste(87), en hebben ten slotte naar Syrië moeten terugkeren in afwachting van de beslissing van de Belgische autoriteiten! Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat verzoekers in het hoofdgeding zich hebben gewend tot het consulaat van het Koninkrijk België te Beiroet nadat zij kennis hadden genomen van de zeer gemediatiseerde operatie waarbij de Belgische autoriteiten – in de zomer van 2015 – aan honderden Syrische staatsburgers die het christelijke geloof aanhingen en afkomstig waren uit Aleppo, een visum met territoriaal beperkte geldigheid hadden afgegeven(88), terwijl de Belgische regering geen gewag heeft gemaakt van een vloedgolf van dit soort aanvragen na deze operatie waardoor zich een opstopping zou hebben voorgedaan bij de Belgische diplomatieke vertegenwoordigingen in de buurlanden van Syrië.

173. In de tweede plaats past het voorstel dat ik in punt 163 van de onderhavige conclusie heb geformuleerd, ook volkomen in de doelstellingen om mensenhandel en mensensmokkel tegen te gaan, illegale immigratie te voorkomen en netwerken van georganiseerde criminaliteit te bestrijden.(89) De door mij voorgestane uitlegging van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode biedt namelijk in bepaalde omstandigheden een wettelijke mogelijkheid van toegang tot internationale bescherming onder toezicht van de autoriteiten van de lidstaten, en daardoor kan op zijn minst gedeeltelijk worden voorkomen dat personen die naar die bescherming op zoek zijn, onder wie met name vrouwen en kinderen, in handen vallen van en uitgebuit worden door criminele netwerken die migranten verhandelen en smokkelen.(90) Omgekeerd komt de weigering om in de omstandigheden van het hoofdgeding een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven, uiteindelijk – zoals ik reeds heb benadrukt – erop neer dat verzoekers in het hoofdgeding rechtstreeks ertoe worden aangezet om, teneinde op het grondgebied van een lidstaat het recht op internationale bescherming te kunnen doen gelden, hun leven toe te vertrouwen aan degenen tegen wie de Unie en haar lidstaten tegenwoordig – in het bijzonder in het Middellandse Zeegebied – grote operationele en financiële inspanningen leveren om hun criminele activiteiten een halt toe te roepen en te doen ophouden!

174. In de derde plaats ten slotte zorgt de hier voorgestane uitlegging van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode al bij al voor de eerbiediging van de „beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten”, die volgens artikel 80 VWEU ten grondslag moeten liggen aan het gehele beleid van de Unie inzake grenscontroles, asiel en immigratie.(91) Het bezwaar van de Belgische regering dat het in feite aan een persoon zou worden toegestaan de lidstaat te kiezen waarvan hij wenst dat daar zijn verzoek om bescherming wordt behandeld, indien aanvaard werd dat een lidstaat in bepaalde omstandigheden gehouden is een visum af te geven op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode – om mij tot één punt te beperken – komt mij in dit verband ronduit misplaatst voor. De keuzemogelijkheid van verzoekers in het hoofdgeding is in extreme omstandigheden als die welke zij moeten ondergaan, even beperkt als de mogelijkheid voor de lidstaten van het Middellandse Zeebekken om te veranderen in landen zonder kust. Hoe dan ook kan het argument van de Belgische regering niet voorgaan boven het absolute karakter van het door artikel 4 van het Handvest gewaarborgde recht en de voor de lidstaten uit deze bepaling voortvloeiende positieve verplichting.

175. Sta mij toe om, alvorens te concluderen, opnieuw onder uw aandacht te brengen hoezeer in de hele wereld – en met name bij ons in Europa – twee jaar geleden verontwaardiging en diepe bewogenheid heerste bij de aanblik van het levenloze lichaam van de kleine Alan, dat was aangespoeld op een strand nadat zijn gezin via Turkije het Griekse eiland Kos had trachten te bereiken met behulp van mensensmokkelaars en een overbeladen gammel bootje met Syrische vluchtelingen. Van zijn vier gezinsleden ontkwam enkel zijn vader aan de verdrinkingsdood. Het is lofwaardig en heilzaam verontwaardigd te zijn. In de onderhavige zaak heeft het Hof evenwel de gelegenheid verder te gaan – waartoe ik het uitnodig – door te erkennen dat uit artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode een wettelijke mogelijkheid van toegang tot internationale bescherming voortvloeit. Laat er evenwel geen twijfel over bestaan: het is niet omdat de emotie het dicteert, maar omdat het Unierecht het gebiedt.

Conclusie

176. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 25, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode moet aldus worden uitgelegd dat de uitdrukking ‚internationale verplichtingen‘ in de tekst van deze bepaling niet ziet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De lidstaten zijn verplicht de bepalingen van het Handvest van de grondrechten te eerbiedigen wanneer zij op grond van artikel 25, lid 1, onder a), van verordening nr. 810/2009 een visumaanvraag onderzoeken waarvoor humanitaire redenen worden aangevoerd, alsook wanneer zij over die aanvraag een besluit vaststellen.
- 2) Artikel 25, lid 1, onder a), van verordening nr. 810/2009 moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaat die door een onderdaan van een derde land is verzocht een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven omdat er zich humanitaire gronden voordoen, gehouden is dat visum af te geven indien er, gelet op de omstandigheden van het geval, ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat die onderdaan wordt blootgesteld aan behandelingen die door artikel 4 van het Handvest van de grondrechten zijn verboden, doordat hem een wettelijke mogelijkheid wordt onthouden om zijn recht op indiening van een verzoek om internationale bescherming in die lidstaat uit te oefenen. Het feit dat een dergelijke onderdaan geen familiebanden of andere bindingen heeft met de lidstaat die om afgifte van een visum is verzocht, is niet van invloed op dit antwoord.”

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2009, L 243, blz. 1.

3 Zie het verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de visumcode van de Unie [COM(2014) 164], document A8-0145/2016 van 22 april 2016.

4 In de toelichting op de door het Parlement voorgestelde amendementen inzake „visa op humanitaire gronden” vermeldt de rapporteur (blz. 100) dat hij heeft gekozen „voor een voorzichtige en juridisch deugdelijke benadering, uitgaand van *het versterken en verder uitwerken van bestaande bepalingen in de [huidige] tekst*” van de visumcode (cursivering van mij).

5 PB 2008, L 218, blz. 60.

6 PB 2013, L 180, blz. 60.

7 PB 2016, L 77, blz. 1.

8 Zie in die zin arrest van 10 april 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, punt 36).

9 Het gedeelte van de argumentatie van de Belgische regering dat de verhouding tussen artikel 25, lid 1, en artikel 32 van de visumcode betreft, zal worden behandeld in de punten 111 e.v. van deze conclusie.

10 Uit het dossier kan evenwel niet worden afgeleid of de aanvragen van verzoekers in het hoofdgeding „bij wijze van afwijking” „op humanitaire gronden” ontvankelijk zijn verklaard op grond van artikel 19, lid 4, van de visumcode.

11 Zie aangaande de verhouding tussen die twee artikelen de punten 111 e.v. van deze conclusie.

12 Zie arresten van 8 november 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punten 80 en 81), en 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 42).

13 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2007, L 204, blz. 28).

14 Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55).

15 Zie arrest van 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punten 24-33), waarin het Hof heeft vastgesteld dat richtlijn 2003/86 niet van toepassing was op de gezinsleden van Ymeraga wegens het feit dat hij een Luxemburgse staatsburger was, en voorts dat ook richtlijn 2004/38 niet op hen van toepassing was, op grond dat Ymeraga geen gebruik had gemaakt van zijn recht van vrij verkeer. Zie ook arrest van 8 november 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punten 61 en 65), waarin het Hof heeft vastgesteld dat richtlijn 2004/38, waarop Iida zich beriep om een „verblijfsvergunning voor gezinsleden van burgers van de Unie” te verkrijgen op grond van het Duitse recht, niet op zijn situatie van toepassing was, daar hij het gezinslid, dat een burger van de Unie was die gebruik had gemaakt van zijn vrijheid van verkeer, niet had begeleid en zich evenmin bij dat gezinslid had gevoegd.

16 Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1).

17 Volgens artikel 1, lid 1, en de lijst die is opgenomen in bijlage I bij verordening nr. 539/2001.

18 Zie arrest van 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punt 65).

19 In dit verband merk ik enkel op dat, anders dan de Belgische regering lijkt aan te nemen, verzoekers in het hoofdgeding geen verzoeken om diplomatiek asiel hebben ingediend, die volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 2013/32 buiten de werkingssfeer van deze richtlijn en van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel vallen. Zij komen daarentegen op tegen een schending van hun recht op asiel, zoals dit wordt gewaarborgd door artikel 18 van het Handvest, ten gevolge van de weigering van de Belgische autoriteiten om hen tot het grondgebied toe te laten, waardoor hun een wettelijke mogelijkheid wordt onthouden om toegang te verkrijgen tot de internationale bescherming die in het kader van dat stelsel wordt verleend. Het is derhalve niet uitgesloten dat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding ook kan worden geacht verband te houden met het Unierecht wegens hun status van potentiële begunstigen van die bescherming.

20 Zie in die zin arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 21).

21 Overeenkomstig het Haags programma: Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB 2005, C 53, blz. 1). Zie overweging 3 van de visumcode.

22 Zie punt 59 supra.

23 Zie in die zin ook arrest van 26 september 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punten 48, 49 en 61).

24 Zie voor de omvang van de met de visumcode nagestreefde harmonisatie arresten van 10 april 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, punt 42), en 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punten 49 en 50).

25 Volgens overweging 29 van de visumcode „eerbiedigt [deze code] de grondrechten en neemt [hij] de beginselen in acht die met name werden erkend in het [EVRM] en in het Handvest”.

26 Geconsolideerde versie op basis van het besluit van de Commissie van 19 maart 2010 tot vaststelling van een handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa [C(2010) 1620 definitief] en de uitvoeringsbesluiten van de Commissie van 4 augustus 2011 [C(2011) 5501 definitief] en 29 april 2014 [C(2014) 2727]. Deze handleiding

bevat aanwijzingen (richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen) voor het consulaire personeel en voor de functionarissen van andere autoriteiten die belast zijn met het behandelen van en het nemen van een beslissing over visumaanvragen alsook voor de autoriteiten die belast zijn met de wijziging van afgegeven visa.

27 Zie arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 21), en 30 april 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 34).

28 Het spreekt voor zich dat het Handvest geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie kan scheppen en geen bestaande bevoegdheden kan wijzigen in de zin van artikel 51, lid 2, van het Handvest indien dit parallellisme wordt geëerbiedigd.

29 Zie met betrekking tot de uitlegging van artikel 1 EVRM met name EHRM, 12 december 2001, Bankovic e.a./België e.a. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, punten 61 en 67); EHRM, 29 maart 2010, Medvedyev e.a./Frankrijk en Spanje (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, punten 63 en 64); EHRM, 7 juli 2011, Al-Skeini e.a./Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), en EHRM, 23 februari 2012 (gerectificeerde versie van 16 november 2016), Hirsi Jamaa e.a./Italië (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punt 72).

30 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17). Volgens artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest moet bij de uitlegging van het Handvest met deze toelichtingen rekening worden gehouden. Zie ook arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 In de toelichtingen bij artikel 52, lid 3, van het Handvest wordt gepreciseerd dat „de wetgever, bij de vaststelling van beperkingen van die rechten, gebonden is door dezelfde normen als die welke zijn vastgelegd in de gedetailleerde regeling inzake beperkingen in het EVRM”.

32 In de toelichtingen bij artikel 52, lid 3, van het Handvest wordt dienaangaande gepreciseerd dat de toegestane beperkingen op de door het EVRM gewaarborgde rechten „toepasselijk [worden] voor de door dit lid bestreken rechten, zonder dat dit evenwel de autonomie van het recht van de Unie of van het Hof van Justitie van de Europese Unie aantast”.

33 Deze kwestie zal worden behandeld in het kader van het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag.

34 De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betoogt dat uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat „rechtsmacht” in de zin van artikel 1 EVRM een hoofdzakelijk territoriaal begrip is, waarbij de werkingssfeer van dit verdrag, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, *ratione loci* beperkt is tot het grondgebied van de verdragsstaten [zie met name EHRM, 12 december 2001, Bankovic e.a./België e.a. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, punten 61 en 67); EHRM, 29 maart 2010, Medvedyev e.a./Frankrijk en Spanje (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, punten 63 en 64); EHRM, 7 juli

2011, Al-Skeini e.a./Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), en EHRM, 23 februari 2012 (gerectificeerde versie van 16 november 2016), Hirsi Jamaa/Italië (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punt 72)]. Een voorwaarde van territorialiteit geldt volgens de verwijzende rechter ook voor artikel 33 van het Verdrag van Genève.

35 Volkomen logisch verwijst artikel 25, lid 1, onder a), i), van de visumcode niet naar artikel 6, lid 1, onder b), van de Schengengrenscore, dat van de onderdaan van een derde land verlangt dat hij in het bezit is van een geldig visum.

36 Zie de punten 49-51 van deze conclusie.

37 Aangehaald in voetnoot 26, punt 9.1.2, blz. 80.

38 Zie arrest van 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punt 37).

39 Zie onder meer de versies van deze bepaling in het Duits („wird [...] erteilt“), Spaans („[s]e expedirá“), Italiaans („sono rilasciati“), Portugees („é emitido“), Fins („myönnetään“), Zweeds („ska [...] utfärdas“) en Engels („shall be issued“).

40 Zie de punten 82 en 83 van deze conclusie.

41 Ik herinner eraan dat dit visum volgens artikel 25, lid 2, van de visumcode bij wijze van uitzondering ook geldig kan zijn voor het grondgebied van een of meer andere lidstaten.

42 Het absolute karakter van het in artikel 4 van het Handvest verankerde recht, dat nauw samenhangt met het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid, is in herinnering gebracht door het Hof. Zie in die zin arresten van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 85), en 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 56).

43 Zie in die zin de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) en het arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 86).

44 Arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 87).

45 Zie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 87), en naar analogie EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 195 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Zie naar analogie EHRM, 23 februari 2012 (gerectificeerde versie van 16 november 2016), Hirsi Jamaa e.a./Italië (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punt 122).

47 Zie naar analogie met name EHRM, 28 maart 2000, Mahmut Kaya/Turkije (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, punt 115); EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 198); EHRM, 25 april 2013, Savriddin Dzhurayev/Rusland (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, punt 179), en EHRM, 23 februari 2016, Nasr en Ghali/Italië (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punt 283).

48 Zie naar analogie met name EHRM, 28 maart 2000, Mahmut Kaya/Turkije (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, punt 115); EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 198), en EHRM, 23 februari 2016, Nasr en Ghali/Italië (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punt 283).

49 Zie in die zin met name EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 213). Zie ook EHRM, 23 februari 2016, Nasr en Ghali/Italië (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punt 289).

50 Zie in die zin met name EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 213), en EHRM, 23 februari 2016, Nasr en Ghali/Italië (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, punt 289).

51 Zie in die zin naar analogie EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 212 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Zie in die zin naar analogie EHRM, 13 december 2012, El-Masri/voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, punt 214).

53 Zie naar analogie met name EHRM, 28 februari 2008, Saadi/Italië (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, punten 131 en 143); EHRM, 17 juli 2008, M. S. S./België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punten 227 en 255); EHRM, 23 februari 2012 (gerectificeerde versie van 16 november 2016), Hirsi Jamaa e.a./Italië (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punten 116 en 118), en EHRM, 23 augustus 2016, J. K. e.a./Zweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punt 90). Zie in die zin – in een andere context – ook arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Zie naar analogie EHRM, 3 juli 2014, Georgië/Rusland (I) (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, punt 138), en EHRM, 23 augustus 2016, J. K. e.a./Zweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punten 88 en 90).

55 Zie naar analogie EHRM, 23 augustus 2016, J. K. e.a./Zweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punt 89).

56 In het arrest van 21 januari 2011, M. S. S./België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punt 366), heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – na te hebben geconstateerd dat de „feiten algemeen bekend waren en aan de hand van een groot aantal bronnen gemakkelijk geverifieerd konden worden” toen de in die zaak in het geding zijnde maatregel werd vastgesteld – geoordeeld dat het Koninkrijk België was tekortgeschoten in de positieve verplichting van artikel 3 EVRM.

57 Zie Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, arrest nr. 175973 van 7 oktober 2016, X/III v. Belgische Staat, blz. 8. Zie ook Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, arrest nr. 176363 van 14 oktober 2016, X/I v. Belgische Staat, blz. 8.

58 Zie Europese Commissie, Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO Factsheet, Syria crisis, september 2016, beschikbaar op de volgende internetpagina: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit.

59 Resolutie 2328 (2016), vastgesteld door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op 19 december 2016.

60 Resolutie 2332 (2016), vastgesteld door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op 21 december 2016.

61 Resolutie 2332 (2016), vastgesteld door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op 21 december 2016.

62 Volgens de op 20 oktober 2016 door de Franse afdeling van Amnesty International gepubliceerde informatie was Aleppo tussen 19 september en 16 oktober 2016 het slachtoffer van ten minste 600 luchtaanvallen, waarbij honderden burgers werden gedood, duizenden anderen gewond raakten en tientallen essentiële voorzieningen vernield of beschadigd werden. Zie dienaangaande Amnesty International: <https://www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre>.

63 Zie onder meer de volgende bronnen: Rand, S., „Syria: Church on Its Knees”, Open Doors Advocacy Report, mei 2012, beschikbaar op de webpagina https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, Eghdamian, K., „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari”, *Oxford Monitor of Forced Migration*, nr. 1, 2014, blz. 38, en de uitlatingen van de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) in april 2016: <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>. De United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) herinnert er in het hoofdstuk over Syrië van haar jaarverslag voor 2016 aan dat zij in december 2015 tot de slotsom is gekomen dat de gewapende groepering Daesh/Islamitische Staat een genocide pleegt op meerdere religieuze minderheden, waaronder Syrische christenen: zie http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf.

64 Volgens een in 2016 uitgevoerde studie van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), waarbij meer dan 6 000 in Europa aangekomen Syrische en Irakese staatsburgers werden bevroegd, schommelde de prijs die was betaald voor de overtocht naar Europa tussen 1 000 USD en 5 000 USD per persoon: zie http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf.

65 Vaak gaat het om eenvoudige opblaasboten.

66 Volgens de ngo Artsen zonder Grenzen (AzG) zijn in 2016 bijna 5 000 mannen, vrouwen en kinderen gestorven bij hun poging om de Middellandse Zee over te steken. Deze gegevens zijn slechts schattingen, aangezien tal van lijken nooit uit het water worden gehaald. AzG heeft in 2015 en 2016 drie schepen gecharterd voor opsporings- en reddingsacties op zee, en de meerderheid van de geredde personen was uit Syrië afkomstig: zie <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>. Volgens de UNHCR zijn tussen januari en november 2016 meer dan 350 000 personen over zee in Griekenland en Italië aangekomen. De meerderheid van hen had de Syrische nationaliteit. De schattingen van het aantal overlijdens en verdwijningen in de Middellandse Zee zijn ongeveer dezelfde als die van AzG. Zie de documenten die toegankelijk zijn via de volgende webpagina: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>. In zijn resolutie van 12 april 2016 over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie heeft het Parlement opgemerkt dat „criminele netwerken en smokkelaars misbruik maken van de wanhoop van mensen die op de vlucht zijn voor vervolging of oorlog en die proberen de Unie binnen te komen”, alsook „dat er slechts een beperkt aantal veilige en legale routes is voor vluchtelingen om de Unie binnen te komen en dat velen nog altijd het risico nemen om via een gevaarlijke route te reizen”: zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//NL>.

67 In een verslag van 8 mei 2015 (Doc. A/HRC/29/36, punt 34) heeft de speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor de mensenrechten van migranten onderstreept dat de weigering om een legale binnenkomst in de Unie te verzekeren, als zodanig een „sleutelrol” speelt en behoort tot de „onderliggende redenen” waarom personen die op de vlucht zijn voor een humanitaire crisissituatie en internationale bescherming zoeken, een beroep doen op mensensmokkelaars: zie www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

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

69 Zie UNHCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, blz. 13. Deze maatregelen hebben uitdrukkelijk tot doel de toestroom van vluchtelingen in Libanon te verminderen: zie 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 Volledigheidshalve herinner ik eraan dat, zelfs indien een derde staat het Verdrag van Genève heeft geratificeerd, dit niet betekent dat er een onweerlegbaar vermoeden bestaat dat dit verdrag in acht wordt genomen en dat de grondrechten worden geëerbiedigd ten aanzien van personen die internationale bescherming zoeken en asielzoekers: zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 102-104).

71 Zie met name Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon>. Zie ook Janmyr, M., „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon”, *Refugee Survey Quarterly*, nr. 4, 2016, blz. 58-78.

72 Zie Europese Commissie, Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO Factsheet, Syria crisis, september 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit.

73 Volgens de studie van de UNHCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, blz. 3 en 35, heeft 42 % van de gezinnen een onderkomen dat niet voldoet aan humanitaire minimumnormen, terwijl bijna de helft van de kinderen tussen zes en veertien jaar niet naar school gaat en lijdt aan tal van ziekten en infecties. Slechts 15 % van de Syrische kinderen in Libanon krijgt een toereikende hoeveelheid voedsel die voldoet aan de normen van de Wereldgezondheidsorganisatie.

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

75 Zie Amnesty International, „Five Years of Crisis, Five Million Syrian Refugees”, 30 maart 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/the-world-must-stop-failing-syria-refugees>.

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

77 Zie in die zin EHRM, 23 februari 2012 (gerectificeerde versie van 16 november 2016), Hirsi Jamaa e.a./Italië (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punten 146-158), waarin is vastgesteld dat de Italiaanse Staat op grond van artikel 3 EVRM aansprakelijk was omdat hij zich er niet van had vergewist dat er voor de derdelanders die waren uitgewezen naar een tussenliggend derde land dat het Verdrag van Genève niet had geratificeerd, toereikende waarborgen bestonden dat zij niet het risico zouden lopen willekeurig te worden teruggestuurd naar hun land van herkomst, met name gelet op het feit dat een asielpprocedure in het tussenliggende derde land ontbrak en dat het onmogelijk was om de door de UNHCR verleende vluchtelingenstatus door de autoriteiten van dat land te doen erkennen.

78 Zie voor recente verwijzingen onder meer EHRM, 1 juni 2010 (gerectificeerde versie van 3 juni 2010), Gäfgen/Duitsland (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, punt 123), en EHRM, 26 april 2016, Murray/Nederland (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, punt 104).

79 Op basis van informatie die afkomstig is van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in België, hebben verzoekers in het hoofdgeding, zonder op dit punt door de Belgische Staat te zijn weersproken, voor de verwijzende rechter gesteld dat in 2015 bijna 98 % van de besluiten van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen met betrekking tot Syrische staatsburgers hadden geleid tot de toekenning van internationale bescherming. Het merendeel lijkt via illegale kanalen te zijn binnengekomen.

80 Zie in die zin naar analogie de „concurring opinion” van rechter Pinto de Albuquerque in het arrest van het EHRM van 23 februari 2012 (gerectificeerde versie van 16 november 2016), Hirsi Jamaa e.a./Italië (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, punt 73).

81 Preambule van het VEU.

82 Ik herinner eraan dat volgens artikel 3, leden 1 en 5, VEU „[d]e Unie [...] als *doel* [heeft] de vrede [en] haar *waarden* [...] te bevorderen” en „[i]n [haar] betrekkingen met de rest van de wereld” „haar *waarden* [handhaaft] en [...] *zich ervoor [inzet]*”, waarbij zij bijdraagt tot „de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind” (cursivering van mij). Volgens artikel 4 VEU treffen de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en onthouden zij zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

83 Zie met name arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), met betrekking tot de toegang tot subsidiaire bescherming voor een derdelander die afkomstig is uit een land waar een binnenlands gewapend conflict woedt dat leidt tot blind geweld, alsook arresten van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518), en 7 november 2013, X e.a. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), met betrekking tot de toegang tot de vluchtelingenstatus voor onderdanen van derde landen ten aanzien van wie vaststaat dat zij bij terugkeer naar hun land van herkomst zullen blootstaan aan een reëel risico op vervolging wegens de uitoefening van hun godsdienst of wegens hun homoseksuele geaardheid.

84 PB 2001, L 212, blz. 12.

85 Dat de procedure van richtlijn 2001/55 niet op gang is gebracht ten gunste van Syrische staatsburgers, hoe verwonderlijk dit ook mag zijn, is niet beslissend voor het juridische argument dat zo-even is uiteengezet.

86 Zie aangaande deze voorwaarden met name <https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>.

87 Uit het dossier blijkt namelijk dat de aanvankelijke aanvraag die door de advocaat van verzoekers in het hoofdgeding namens hen bij het consulaat van het Koninkrijk België in Libanon was gedaan, niet-ontvankelijk is verklaard omdat verzoekers in het hoofdgeding zich niet persoonlijk naar dat consulaat hadden begeven.

88 Zie aangaande deze operatie met name <http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secouru-244-chretiens-alep> en <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>.

89 Deze doelstellingen komen respectievelijk voor in de artikelen 79 en 83 VWEU.

90 In haar mededeling van 10 februari 2016 aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda [COM(2016) 85 final] onderstreept de Commissie (blz. 2) dat „[we] niet alleen de gevolgen van de onbeheerde en irreguliere stromen van personen [moeten] aanpakken, maar daadwerkelijk bereid [moeten] zijn om deze stromen te beheren”, en dat „[v]oor personen die bescherming behoeven, moet worden voorzien in de mogelijkheid van gecontroleerde en legale binnenkomst”. Evenzo beklemtoont het Parlement in punt R van zijn resolutie van 12 april 2016 over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie juist dat de Unie en de lidstaten in staat zouden worden gesteld „het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te ontwrichten” indien asielenzoekers en vluchtelingen de mogelijkheid werd geboden „veilige en legale routes” te volgen om de Unie binnen te komen. Zie in die zin <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//NL>.

91 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 93).