Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
V. TRSTENJAK
fremsat den 29. november 2011 [1]

Sag C-606/10

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)
mod
Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (Frankrig))

»Forordning nr. 562/2006 — Schengengrænsekodeksen — artikel 13 — nægtelse af indrejse — artikel 5 — betingelser for visumpligtige tredjelandsstatsborgeres indrejse i Schengenområdet — ministerielt cirkulære — tilbagerejse for visumpligtige tredjelandsstatsborgere med midlertidig opholdstilladelse — returvisum — gennemrejse for tredjelandsstatsborgere — retssikkerhed — beskyttelse af den berettigede forventning«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Conseil d'État (Frankrig), vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) [2]. Den forelæggende ret har herved i det væsentlige anmodet om en præcisering af indholdet og anvendelsesområdet for bestemmelserne i denne kodeks om nægtelse af indrejse for visumpligtige tredjelandsstatsborgere og udstedelse af returvisa til tredjelandsstatsborgere.

I – Gældende ret

A – *EU-retten*

1. Schengengrænsekodeksen [3]

2. Artikel 2 i Schengengrænsekodeksen (herefter også »SGK«) har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

15) »opholdstilladelse«:

a) alle opholdstilladelser, der udstedes af medlemsstaterne i henhold til den ensartede udformning, som er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EUT L 105, s. 1.

3 — Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25.3.2010 (EUT L 85, s. 1).

b) alle andre dokumenter, der udstedes af en medlemsstat til tredjelandsstatsborgere, og som giver opholdsret eller tilbagerejsetilladelse til den pågældende medlemsstats område, undtagen midlertidige tilladelser, der udstedes, mens en første ansøgning om opholdstilladelse, jf. litra a), eller en ansøgning om asyl behandles

[…]«

3. SGK's artikel 3 bestemmer følgende under overskriften »Anvendelsesområde«:

»Denne forordning finder anvendelse på alle personer, der passerer medlemsstaternes indre eller ydre grænser, med forbehold af:

a) rettigheder, der tilkommer personer, som har ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten

b) rettigheder, der tilkommer flygtninge og personer, som ansøger om international beskyttelse, navnlig hvad angår princippet om non-refoulement.«

4. SGK's artikel 5 bestemmer følgende under overskriften »Indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere«:

»1. For ophold i op til tre måneder pr. seksmånedersperiode skal tredjelandsstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument eller dokumenter, der tillader grænsepassage.

b) De skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, undtagen hvis de har en gyldig opholdstilladelse eller et gyldigt visum til længerevarende ophold.

[…]

[…]

4. Uanset stk. 1

a)skal en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder samtlige betingelser i stk. 1, men som er i besiddelse af en opholdstilladelse, et visum til længerevarende ophold eller et returvisum udstedt af en medlemsstat eller om nødvendigt en opholdstilladelse eller et visum til længerevarende ophold og et returvisum, have tilladelse til indrejse på de øvrige medlemsstaters område med henblik på gennemrejse, således at vedkommende kan nå frem til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, visummet til længerevarende ophold eller returvisummet, medmindre den pågældende er opført på den nationale liste over indberetninger i den medlemsstat, hvis ydre grænser den pågældende ønsker at passere, og indberetningen er ledsaget af en instruks om at nægte indrejse eller gennemrejse

b)kan en tredjelandsstatsborger, der opfylder betingelserne i stk. 1, undtagen litra b), og som møder op ved grænsen, få tilladelse til indrejse i medlemsstaternes områder, hvis der udstedes et visum ved grænsen i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 415/2003 af 27. februar 2003 om udstedelse af visum ved grænsen, herunder udstedelse af visum til søfolk i transit.

[…]

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

5. SGK's artikel 13, stk. 1, bestemmer følgende under overskriften »Nægtelse af indrejse«:

»En tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, og som ikke tilhører en af de personkategorier, der er nævnt i artikel 5, stk. 4, skal nægtes indrejse på medlemsstaternes områder. Dette berører ikke anvendelsen af særlige bestemmelser om retten til asyl, international beskyttelse eller udstedelse af visum til længerevarende ophold.«

B – *National ret*

6. Artikel L. 311-4 i code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (den franske lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret, herefter »CESEDA«) har følgende ordlyd:

»Med forbehold af den endelige afgørelse vedrørende opholdsret har en udlænding ret til at opholde sig i Frankrig, såfremt denne er i besiddelse af en kvittering for indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse eller forlængelse af opholdstilladelse, en kvittering for indgivelse af en asylansøgning eller en midlertidig opholdstilladelse […]«

II – De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne for den nationale ret og de præjudicielle spørgsmål

7. Hovedsagens genstand er et ministerielt cirkulære af 21. september 2009, hvori der fastsættes betingelser for indrejse i Schengenområdet for tredjelandsstatsborgere, der er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse eller en kvittering fra de franske myndigheder for, at de har indgivet en asylansøgning eller en ansøgning om opholdstilladelse. Det bestemmes bl.a. i cirkulæret, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som har forladt fransk område og kun er i besiddelse af en kvittering for en første ansøgning om opholdstilladelse eller for en ansøgning om asyl eller kun har en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt inden for rammerne af behandlingen af en asylansøgning, skal have et visum udstedt af de konsulære myndigheder eller undtagelsesvis af præfekturmyndighederne for at kunne vende tilbage til Schengenområdet. Ifølge dette cirkulære tillader et returvisum, der udstedes af præfekturmyndighederne, i princippet kun passage af Schengenområdets ydre grænser ved overgangssteder på fransk område.

8. Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) har som sagsøger i hovedsagen nedlagt påstand om, at dette cirkulære annulleres, for så vidt som det bestemmer, at indehavere af kvittering for en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl skal nægtes tilbagerejse. Det er sagsøgerens opfattelse, at cirkulæret ikke begrænser sig til at drage konsekvenserne af Schengengrænsekodeksen, men udvider bestemmelserne heri. Sagsøgeren har videre gjort gældende, at cirkulæret tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi det finder direkte anvendelse, selv om tredjelandsstatsborgere med en midlertidig opholdstilladelse, der rejste ud af Frankrig, før det ministerielle cirkulære blev udstedt, ifølge den hidtidige fortolkning af artikel L. 311-4 i CESEDA med rette forventede at kunne vende tilbage til fransk område.

9. Den forelæggende ret har konkluderet, at behandlingen af denne sag rejser en række hidtil ubesvarede spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af Schengengrænsekodeksen. Den har derfor udsat hovedsagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) anvendelse på en tredjelandsstatsborgers tilbagerejse til en medlemsstats område, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til sidstnævnte, når tilbagerejsen dertil hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område?

2) På hvilke betingelser kan en medlemsstat udstede et »returvisum« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i samme forordnings artikel 5, stk. 4, litra a), til en tredjelandsstatsborger? Kan dette visum navnlig begrænse indrejsen til overgangssteder på det nationale område?

3) For så vidt som [forordning (EF) nr. 562/2006] i modsætning til, hvad der var tilladt i henhold til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 19. juni 1990, således som disse var affattet før deres ændring ved forordningen, udelukker enhver mulighed for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område, hvis de pågældende kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, fordrer retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning da, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt deres område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, og som ønsker at vende tilbage til området efter ikrafttrædelsen af [forordning (EF) nr. 562/2006]?«

III – Retsforhandlingerne for Domstolen

10. Forelæggelsesafgørelsen af 15. december 2010 indgik til Domstolens Justitskontor den 22. december 2010. Sagsøgeren i hovedsagen, den franske og den belgiske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 20. oktober 2011 deltog repræsentanter for sagsøgeren i hovedsagen, den franske regering og Kommissionen.

IV – Parternes argumenter

11. Den franske regering, den belgiske regering og Kommissionen mener, at det første præjudicielle spørgsmål bør besvares med, at SGK's artikel 13 også finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, når deres tilbagerejse til den medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til disse, hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område.

12. Sagsøgeren i hovedsagen besvarer derimod det første præjudicielle spørgsmål med, at SGK's artikel 5, sammenholdt med artikel 13, skal fortolkes således, at en person, der har opholdstilladelse, men ikke opfylder betingelserne i SGK's artikel 2, nr. 15), kun kan nægtes indrejse, når denne person ved grænsen til en anden medlemsstat end den, der har udstedt denne tilladelse, ansøger om indrejse med henblik på et kort ophold.

13. Det andet præjudicielle spørgsmål bør efter Kommissionens opfattelse besvares med, at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), ikke må begrænse tilbagerejsen til Schengenområdet til overgangssteder på det nationale område. Sagsøgeren i hovedsagen er reelt af samme opfattelse.

14. Den franske regering har i sit skriftlige indlæg anført, at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), enten er et nationalt visum til længerevarende ophold eller et visum til kortvarigt ophold som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)[4]. Såfremt en medlemsstat i et konkret tilfælde undtagelsesvis har forpligtet sig til at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed som omhandlet i visumkodeksens artikel 25, giver dette visum i princippet kun ret til indrejse i den medlemsstat, der har udstedt det. Den franske regering tilsluttede sig imidlertid Kommissionens opfattelse under retsmødet.

15. Den belgiske regering har i den forbindelse anført, at det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for udstedelse af returvisa. Et returvisum kan dog kun give ret til indrejse på medlemsstatens eget område.

4 — EUT L 243, s. 1.

16. Den belgiske regering og Kommissionen har som svar på det tredje præjudicielle spørgsmål anført, at Schengengrænsekodeksen ikke medførte væsentlige ændringer af de EU-retlige bestemmelser om indrejse for tredjelandsstatsborgere, som kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles. Kommissionen mener derfor, at eventuelle problemer med fortolkningen af EU-retten forud for cirkulæret af 21. september 2009 eller med anvendelsen af dette cirkulære skal behandles efter national ret.

17. Det tredje præjudicielle spørgsmål bør efter den franske regerings opfattelse besvares med, at principperne om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning ikke kræver, at der indføres overgangsforanstaltninger for tredjelandsstatsborgere, som har forladt en medlemsstats område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, og som ønsker at vende tilbage efter Schengengrænsekodeksens ikrafttræden.

V – Retlig vurdering

A – *Det første spørgsmål*

18. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bestemmelserne i SGK's artikel 13 om nægtelse af indrejse for tredjelandsstatsborgere også finder anvendelse på visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der ønsker at krydse de ydre Schengengrænser for at vende tilbage til en medlemsstat, som de har forladt efter at have fået midlertidig opholdstilladelse dér, uden at indrejse på en anden medlemsstats område.

19. Dette spørgsmål må efter min opfattelse besvares bekræftende, hvilket følger af en systematisk fortolkning af Schengengrænsekodeksen, hvor der tages hensyn til dens ordlyd og målsætning.

20. Formålet med Schengengrænsekodeksen [5] er at fastsætte regler om passage af EU-medlemsstaternes indre og ydre grænser [6]. Det indebærer, at personer, der passerer de – i SGK's artikel 2, nr. 1), definerede – indre grænser mellem medlemsstaterne, i princippet ikke skal kontrolleres, uanset hvilken nationalitet de har [7], og at der skal foretages personkontrol og sikres en effektiv overvågning af ind- og udrejse ved Schengenområdets – i SGK's artikel 2, nr. 2), definerede – ydre grænser.

21. Kontrollen ved Schengenområdets ydre grænser og nægtelse af indrejse ved disse ydre grænser er reguleret ved SGK's artikel 6-13. Med hensyn til nægtelse af indrejse indeholder SGK's artikel 13, stk. 1, første punktum, den almindelige regel, hvorefter tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, og som ikke tilhører en af de personkategorier, der er nævnt i artikel 5, stk. 4, skal nægtes indrejse i Schengenområdet. I SGK's artikel 13, stk. 1, andet punktum, bestemmes det videre, at dette ikke berører anvendelsen af særlige bestemmelser om retten til asyl, international beskyttelse eller udstedelse af visum til længerevarende ophold. SGK's artikel 13, stk. 2-6, indeholder nærmere bestemmelser vedrørende nægtelse af indrejse. Ifølge artikel 13, stk. 4, skal grænsevagterne eksempelvis sørge for, at tredjelandsstatsborgere, som er blevet nægtet indrejse, ikke indrejser på den pågældende medlemsstats område.

5 — Vedrørende baggrunden for Schengengrænsekodeksens indførelse, se S. Peers, »Key Legislative Developments on Migration in the European Union«, *European Journal of Migration and Law* 2006, s. 321 ff.

6 — Jf. SGK's artikel 1. Schengengrænsekodeksens geografiske anvendelsesområde er dog beskrevet i 22.-28. betragtning hertil. Som følge af de undtagelser, der er fastsat for Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark, omfatter Schengenområdet kun i et vist omfang Det Forenede Kongerige og Irland. Bulgarien, Cypern og Rumænien er endnu ikke fuldgyldige medlemmer af Schengensamarbejdet. Visse lande, der ikke er medlem af EU – Norge, Island og Schweiz – har til gengæld forpligtet sig til at gennemføre, anvende og udvikle Schengenreglerne. Jf. herved Röben i »Das Recht der Europäischen Union« (udgivet af Grabitz, Hilf og Nettesheim), artikel 67 TEUF, punkt 149 ff. (44. supplement, maj 2011). Jf. herved også: R. Genson og W. Van de Rijt, »Décembre 2007 – Un élargissement de l'espace Schengen sans précédent«, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2007, s. 652 ff. Der gøres i øvrigt opmærksom på, at Schengengrænsekodeksen kun finder anvendelse på den europæiske del af Frankrig.

7 — Jf. SGK's artikel 20.

22. Schengengrænsekodeksen finder ifølge SGK's artikel 3 anvendelse på *alle* personer, der passerer Schengenområdets indre eller ydre grænser.

23. Det kan derfor ud fra en ordlydsfortolkning af SGK's artikel 13, sammenholdt med SGK's artikel 3, umiddelbart konkluderes, at bestemmelserne i artikel 13 om nægtelse af indrejse finder anvendelse på *alle* tredjelandsstatsborgere, der ønsker at rejse ind i en medlemsstat via en ydre Schengengrænse, uanset om det sker i et forsøg på at vende tilbage med en midlertidig opholdstilladelse udstedt af denne medlemsstat.

24. Det har heller ingen betydning for anvendelsen af SGK's artikel 13, at en tredjelandsstatsborger, der har midlertidig opholdstilladelse i en medlemsstat og forsøger at rejse ind i denne medlemsstat igen via en ydre Schengengrænse, ikke har til hensigt til få adgang til hele Schengenområdet.

25. Det afgørende er her, at Schengengrænsekodeksen har medført, at personkontrollen ved de indre grænser er blevet ophævet, og grænsekontrollen er blevet flyttet til Schengenområdets ydre grænser. Schengengrænsekodeksens bestemmelser om nægtelse af indrejse ved de ydre grænser finder derfor i princippet anvendelse på alle grænseoverskridende personbevægelser, også når indrejsen via en medlemsstats ydre Schengengrænser kun sker med henblik på ophold i denne medlemsstat.

26. Denne fortolkning støttes af SGK's artikel 13, stk. 1, andet punktum, hvorefter det er muligt at rejse ind i en medlemsstat på grundlag af bestemmelser om retten til asyl eller et nationalt visum til længerevarende ophold. Når denne form for indrejse via en medlemsstats ydre Schengengrænser, som sker med henblik på et – primært[8] og længerevarende – ophold i denne medlemsstat, er udtrykkeligt nævnt i SGK's artikel 13, bekræfter det, at denne bestemmelse finder anvendelse på alle personbevægelser via de ydre Schengengrænser.

27. Henvisningen til SGK's artikel 5 i SGK's artikel 13, stk. 1, første punktum, taler også for denne fortolkning. Det fremgår heraf, at en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, og som ikke tilhører en af de personkategorier, der er nævnt i artikel 5, stk. 4, skal nægtes indrejse på medlemsstaternes områder. Da indrejsebetingelserne i SGK's artikel 5 både vedrører indrejse i Schengenområdet (stk. 1) og indrejse med henblik på primært ophold i en medlemsstat (stk. 4), fremgår det klart af henvisningen i SGK's artikel 13, stk. 1, første punktum, at SGK's artikel 13 også gælder for tredjelandsstatsborgeres indrejse i en medlemsstat via de ydre Schengengrænser, når denne indrejse først og fremmest sker med henblik på ophold i denne medlemsstat.

28. Det første præjudicielle spørgsmål bør på baggrund af det anførte besvares med, at SGK's artikel 13 finder anvendelse på en tredjelandsstatsborgers tilbagerejse til en medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til denne tredjelandsstatsborger, via de ydre Schengengrænser, selv om tilbagerejsen hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område.

29. Henset til det konkrete indhold af det ministerielle cirkulære af 21. september 2009 vil jeg dog påpege, at det generelle forbud mod tilbagerejse, der er indeholdt i dette cirkulære, i praksis kan skabe tvivl om dette forbuds overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser om asylret.

30. Det fremgår således af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der har forladt fransk område og kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt inden for rammerne af behandlingen af en asylansøgning, eller en kvittering for en ansøgning om asyl eller en første ansøgning om opholdstilladelse, skal have et

8 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25.3.2010 om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 562/2006 hvad angår bevægelighed for indehavere af visum til længerevarende ophold (EUT L 85, s. 1) ændrede artikel 21 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen således, at tredjelandsstatsborgere med et visum til længerevarende ophold, der er udstedt af en medlemsstat, kan rejse til de andre medlemsstater i tre måneder inden for en seksmånedersperiode på samme betingelser som indehavere af en opholdstilladelse. Jf. herved K. Dienelt i: *Ausländerrecht* (udgivet af J. Bergmann, K. Dienelt og S. Röseler), 9. oplag, 2011, § 6 i AufenthG, punkt 37.

returvisum udstedt af de konsulære myndigheder eller undtagelsesvis af præfekturmyndighederne for at kunne vende tilbage til Schengenområdet. Det ministerielle cirkulære indeholder tilsyneladende ingen regler, der svarer til SGK's artikel 13, stk. 1, andet punktum, hvorefter de særlige bestemmelser om retten til asyl og international beskyttelse ikke er berørt. Denne fravigelsesmulighed med hensyn til asylretten kan f.eks. anvendes i tilfælde, hvor det vil være i strid med det såkaldte princip om non-refoulement og dermed også med artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder at nægte indrejse [9]. Såfremt den omstændighed, at det ministerielle cirkulære ikke indeholder en sådan fravigelsesmulighed, i praksis bevirker, at flygtninge direkte eller indirekte sendes tilbage til en stat, hvor de risikerer at blive forfulgt, vil cirkulærets overensstemmelse med EU-retten derfor skulle efterprøves ud fra denne synsvinkel. Denne problematik er imidlertid ikke genstand for den foreliggende præjudicielle sag, og jeg vil derfor undlade at behandle den nærmere.

B – *Det andet spørgsmål*

31. Den forelæggende ret ønsker med sit andet præjudicielle spørgsmål at få præciseret, på hvilke betingelser en medlemsstat kan udstede et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), til en tredjelandsstatsborger. Den ønsker navnlig oplyst, om et sådant returvisum må begrænse indrejsen til Schengenområdet til overgangssteder på det nationale område.

32. Baggrunden for spørgsmålet er, at det bestemmes i det cirkulære, der anfægtes i hovedsagen, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som er tildelt en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt inden for rammerne af behandlingen af en asylansøgning, eller en kvittering for en ansøgning om asyl eller en første ansøgning om opholdstilladelse i Frankrig og er rejst ud af landet kun med denne tilladelse eller kvittering, skal have et returvisum udstedt af de konsulære myndigheder eller undtagelsesvis af præfekturmyndighederne for at kunne vende tilbage til Schengenområdet. Det fremgår desuden af dette cirkulære, at et returvisum, der er udstedt af præfekturmyndighederne, i princippet kun tillader passage af Schengenområdets ydre grænser ved overgangssteder på fransk område.

33. Den forelæggende rets andet præjudicielle spørgsmål er således rettet mod det ministerielle cirkulæres bestemmelse om, at præfekturets returvisum i princippet kun tillader tilbagerejse via Den Franske Republiks ydre Schengengrænser. På denne baggrund ønsker retten nærmere bestemt oplyst, om det i et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), må bestemmes, at tilbagerejsen til den udstedende medlemsstat kun kan ske via denne medlemsstats ydre Schengengrænser.

34. Med hensyn til terminologien vil jeg indledningsvis bemærke, at begrebet returvisum ikke er defineret i Schengengrænsekodeksen [10]. SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), indeholder imidlertid vigtige oplysninger, der kan medvirke til at definere dette begreb. Denne bestemmelse giver efter sin ordlyd tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder samtlige betingelser for at kunne rejse ind i Schengenområdet, men som er i besiddelse af en opholdstilladelse, et nationalt visum til længerevarende ophold eller et returvisum udstedt af en medlemsstat, ret til indrejse i de øvrige medlemsstater med henblik på gennemrejse, således at de kan nå frem til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, det nationale visum eller returvisummet. Det fremgår af denne sondring mellem begreberne opholdstilladelse, nationalt visum og returvisum, at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), hverken er en opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat eller et nationalt visum til længerevarende ophold.

9 — Jf. mit forslag til afgørelse af 22.9.2011 i sag C-411/10, N.S., endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, punkt 144, der vedrører princippet om non-refoulement og asylretten i henhold til artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder.

10 — I sit udkast til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) og konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, KOM(2011) 118 endelig, foreslog Kommissionen i øvrigt, at begrebet »returvisum« i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), blev fjernet, fordi det var forældet og vildledende.

35. Det kan desuden sluttes af definitionerne i artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) [11], at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), ikke er et »visum« i visumkodeksens forstand. Ifølge visumkodeksens artikel 2, nr. 2), er et visum således en tilladelse udstedt af en medlemsstat med henblik på transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seksmånedersperiode fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område eller med henblik på transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne. Men SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), vedrører typisk tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgeren netop ikke er i besiddelse af et visum som defineret i visumkodeksens artikel 2, nr. 2).

36. Jeg mener heller ikke, at det »visum med begrænset territorial gyldighed«, der defineres i visumkodeksens artikel 2, nr. 4), kan sidestilles med et returvisum i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a). Hvis lovgiver havde ønsket det, ville det have været nærliggende udtrykkeligt at anvende begrebet visum med begrænset territorial gyldighed i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a). Denne type visum var allerede nævnt i artikel 16 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 (herefter »Schengenkonventionen«) [12] [13]. De fælles konsulære instrukser [14], der er udstedt inden for rammerne af Schengensamarbejdet, omhandler i del I, afdeling 2, under overskriften »Definition og visumkategorier« udtrykkeligt kategorien visum med begrænset territorial gyldighed. Hvis et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), skulle forstås som et »visum med begrænset territorial gyldighed«, ville lovgiver derfor uden videre have kunnet anvende det sidstnævnte begreb.

37. Det fremgår af det ovenfor anførte, at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), er en tilladelse, der kan tildeles en tredjelandsstatsborger, som hverken har en opholdstilladelse eller et visum til længerevarende ophold og heller ikke er i besiddelse af et visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed i visumkodeksens forstand, men alligevel ønsker at rejse ud af den medlemsstat, hvor denne borger opholder sig, med henblik på, at borgeren på et senere tidspunkt kan vende tilbage til denne medlemsstat. Et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), kan således betragtes som en tilladelse fra en medlemsstat, der gør det muligt for en tredjelandsstatsborger, som hverken har en opholdstilladelse eller et visum til længerevarende ophold og heller ikke er i besiddelse af et visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed i visumkodeksens forstand, at forlade denne medlemsstat med et bestemt formål og efterfølgende vende tilbage til denne medlemsstat.

38. Det er ikke bestemt i Schengengrænsekodeksen, hvilke konkrete betingelser der gælder for tildelingen af en sådan national tilbagerejsetilladelse. Efter min opfattelse er Schengengrænsekodeksen derfor principielt ikke til hinder for, at medlemsstaterne udformer returvisummet på en sådan måde, at tilbagerejsen til den pågældende medlemsstat kun kan ske via denne medlemsstats ydre Schengengrænse.

39. Kommissionen er af en anden opfattelse. Kommissionen mener, at det, når indehaveren af et returvisum i henhold til SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), har ret til at rejse gennem de øvrige medlemsstater i Schengenområdet, må konkluderes, at returvisummet altid giver ret til tilbagerejse via den udstedende medlemsstats indre Schengengrænser.

40. Denne vurdering kan jeg ikke tilslutte mig. Den ret til gennemrejse, der følger af SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), skal efter min opfattelse forstås således, at et returvisum – forudsat at indehaveren af dette visum ikke er opført på de nationale lister over indberetninger – giver indehaveren ret til at rejse gennem de andre medlemsstater i Schengenområdet, *hvis* dette visum tillader, at indehaveren

11 — EUT L 243, s. 1.

12 — Konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239, s. 19).

13 — Schengenkonventionens artikel 16 blev ophævet ved visumkodeksen.

14 — Fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer (EUT 2005 C 326, s. 1).

rejser tilbage via den udstedende medlemsstats indre Schengengrænser. Spørgsmålet om, *hvorvidt* returvisummet altid tillader tilbagerejse via den udstedende medlemsstats indre Schengengrænser, præciseres imidlertid ikke i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a). Det kan derfor heller ikke sluttes af SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), at en medlemsstat, der har udstedt et returvisum, både er forpligtet til at tillade tilbagerejse via sine egne ydre Schengengrænser og via sine egne indre Schengengrænser.

41. I den forbindelse skal det især understreges, at Schengengrænsekodeksen blev vedtaget med hjemmel i artikel 62, nr. 1), og nr. 2), litra a), EF. Ifølge artikel 62, stk. 1, EF vedtager Rådet foranstaltninger med henblik på at sikre, at personer, uanset om de er unionsborgere eller tredjelandsstatsborgere, ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser. Ifølge artikel 62, nr. 2), litra a), EF vedtager Rådet foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori der fastlægges standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved disse grænser. Selv om kodeksen har hjemmel i den primære ret, betyder det ikke, at lovgiver kan vedtage regler, hvori der fastsættes betingelser for medlemsstaternes udstedelse af et nationalt returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a). Det fremgår direkte heraf, at det ikke er muligt at indskrænke medlemsstaternes tilbageværende kompetence til at stille krav om indrejse ved et bestemt overgangssted i forbindelse med nationale returvisa, under påberåbelse af de enkelte bestemmelser i Schengengrænsekodeksen.

42. Hvis Domstolen alligevel vælger at tilslutte sig Kommissionens opfattelse, vil det også have vidtrækkende følger for udstedelsen af nationale visa til længerevarende ophold. Eftersom det ifølge SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), ikke kun er indehavere af returvisa, men også indehavere af nationale visa til længerevarende ophold, der har ret til at rejse gennem de øvrige medlemsstater i Schengenområdet, vil en forpligtelse, som følger af denne ret til gennemrejse, til udstedelse af returvisa uden geografiske indrejserestriktioner logisk set kunne overføres på udstedelsen af nationale visa til længerevarende ophold. Medlemsstaterne vil dermed miste muligheden for at udstede nationale visa til længerevarende ophold, som er underlagt geografiske indrejserestriktioner.

43. Det kan på dette grundlag konkluderes, at retten til gennemrejse for indehavere af returvisa i henhold til SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), er betinget af de indrejsebestemmelser, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten, og ikke omvendt. Når en medlemsstat beslutter sig for at udstede et returvisum uden geografiske indrejserestriktioner, giver det derfor indehaveren af dette visum ret til at rejse gennem de øvrige medlemsstater i Schengenområdet i overensstemmelse med SGK's artikel 5, stk. 4, litra a), såfremt visumindehaveren vælger at rejse ind i den udstedende medlemsstat via en af dens indre Schengengrænser. Når en medlemsstat derimod beslutter sig for at udstede et returvisum, hvori der stilles krav om indrejse via medlemsstatens ydre Schengengrænser, må indehaveren af dette visum kun rejse ind i denne medlemsstat via dens ydre Schengengrænser og har ikke ret til at rejse gennem de øvrige medlemsstater som omhandlet i SGK's artikel 5, stk. 4, litra a).

44. Det må på grundlag af ovenstående betragtninger konkluderes, at Schengengrænsekodeksen ikke er til hinder for, at medlemsstaterne udsteder et returvisum med geografiske indrejserestriktioner.

45. Der ses ikke at være andre indvendinger på primær- eller sekundærretligt grundlag mod, at en medlemsstat begrænser returvisa til indrejse via denne medlemsstats ydre Schengengrænser. Der findes desuden belæg for, at en sådan begrænsning principielt er forenelig med EU-retten, i reglerne om Schengenvisa med begrænset territorial gyldighed.

46. Før visumkodeksens vedtagelse var de EU-retlige bestemmelser om visa med begrænset territorial gyldighed splittet op på forskellige artikler i flere retsinstrumenter, heriblandt Schengenkonventionen og de fælles konsulære instrukser. Det fremgår udtrykkeligt af del I, afdeling 2, punkt 2.3, i de fælles konsulære instrukser, der indeholder bestemmelser om indrejse på grundlag af et visum med begrænset territorial gyldighed, at ind- og udrejse skulle finde sted gennem den medlemsstat, hvis område visummets gyldighed var begrænset til.

47. Selv om visumkodeksen ikke præciserer bestemmelserne om indrejse på grundlag af et visum med begrænset territorial gyldighed som omhandlet i visumkodeksens artikel 25, synes det at fremgå af Kommissionens begrundelse for forslaget til forordning om visumkodeksen, at den eksisterende retsstilling i denne henseende i overensstemmelse med lovgivers hensigt burde bevares [15]. Det peger også klart i retning af, at nationale regler om tilbagerejse, der begrænser indrejsen i Schengenområdet til visse ydre grænser, principielt er forenelige med EU-retten.

48. Det andet præjudicielle spørgsmål bør på baggrund af det anførte besvares med, at en medlemsstat, der udsteder et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra a), til en tredjelandsstatsborger, kan begrænse tilbagerejsen på grundlag af dette returvisum til sine ydre Schengengrænser.

49. Det skal endelig påpeges, at den franske regering i sit svar på det andet spørgsmål har anført, at tredjelandsstatsborgere, hvis midlertidige opholdstilladelse ikke giver ret til tilbagerejse, om nødvendigt kan få tilladelse til at vende tilbage, ved at der udstedes et nationalt visum til længerevarende ophold. Den belgiske regering har anført, at sådanne tredjelandsstatsborgere i praksis kan vende tilbage, hvis de får udstedt et visum med begrænset territorial gyldighed som omhandlet i visumkodeksens artikel 25.

50. Hvis en medlemsstat, som den franske regering har anført, beslutter sig for at lade tredjelandsstatsborgere, hvis midlertidige opholdstilladelse ikke giver ret til tilbagerejse, vende tilbage ved at udstede et nationalt visum til længerevarende ophold, er EU-retten principielt ikke til hinder for, at dette visum begrænses til tilbagerejse til Schengenområdet via overgangssteder på det nationale område. Ifølge Schengenkonventionens artikel 18 er visa til længerevarende ophold således nationale visa, hvilket betyder, at medlemsstaterne i EU-retlig henseende principielt har ret til at begrænse muligheden for at rejse ind i Schengenområdet på grundlag af disse visa til overgangssteder på det nationale område [16].

51. Det fremgår desuden af det ovenfor anførte, at når en medlemsstat som anført af den belgiske regering beslutter sig for at give tredjelandsstatsborgere mulighed for at vende tilbage ved at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed som omhandlet i visumkodeksens artikel 25, skal tilbagerejsen i princippet ske via de ydre Schengengrænser i den medlemsstat, hvis område visummets gyldighed er begrænset til [17].

C – *Det tredje spørgsmål*

52. Den forelæggende rets tredje præjudicielle spørgsmål vedrører det indrejseforbud, der er fastsat i Schengengrænsekodeksen for visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, om det strider mod retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning at anvende disse bestemmelser om indrejseforbud, for så vidt som tredjelandsstatsborgere, der har forladt Schengenområdet før Schengengrænsekodeksens ikrafttræden, i den tro, at de kunne vende tilbage med deres midlertidige opholdstilladelse, ikke længere har mulighed herfor, efter at grænsekodeksen er trådt i kraft.

53. Den forelæggende ret har stillet dette spørgsmål, fordi der forud for det ministerielle cirkulære af 21. september 2009 synes at være skabt en administrativ praksis i Frankrig, hvorefter tredjelandsstatsborgere, som var underlagt visumpligt og kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der blev udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl blev behandlet, kunne rejse ud af det nationale område via de ydre Schengengrænser og ind

15 — Det fremgår således af den nærmere redegørelse for forslaget, at bestemmelserne om visa med begrænset territorial gyldighed i Schengenkonventionen og de fælles konsulære instrukser bør samles i én artikel for at skabe større klarhed og sikre, at reglerne anvendes ensartet. Jf. forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fællesskabskodeks for visa, KOM(2006) 403 endelig, s. 12.

16 — Jf. punkt 38 ff. i dette forslag til afgørelse hvad angår en sådan begrænsnings overensstemmelse med EU-retten.

17 — Jf. herved punkt 45 ff. i dette forslag til afgørelse.

igen, så længe denne tilladelse ikke var udløbet. Hensigten med det ministerielle cirkulære var at bringe denne praksis til ophør uden nogen overgangsperiode, hvilket betød, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der havde forladt fransk område med en sådan midlertidig opholdstilladelse, før det ministerielle cirkulære trådte i kraft, ikke længere kunne vende tilbage til Schengenområdet, medmindre de havde et visum eller en anden indrejsetilladelse.

54. Med henblik på besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål skal det indledningsvis understreges, at det forbud mod tilbagerejse, der er fastsat i det ministerielle cirkulære af 21. september 2009, er foreneligt med bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen. Det fremgår således af SGK's artikel 5, stk. 1, sammenholdt med SGK's artikel 2, nr. 15), litra b), og artikel 5, stk. 4, litra a), at midlertidige opholdstilladelser, der udstedes, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, ikke kan anvendes ved indrejse i Schengenområdet. Det ministerielle cirkulære af 21. september 2009 bestemmer derfor med rette, at tredjelandsstatsborgere, som er underlagt visumpligt og har forladt fransk område kun med en sådan midlertidig opholdstilladelse, ikke frit kan vende tilbage via de ydre Schengengrænser.

55. Da Schengengrænsekodeksen ifølge SGK's artikel 40 trådte i kraft allerede den 13. oktober 2006, klarlægger det ministerielle cirkulære af 21. september 2009 blot den retsstilling, som også var gældende i Frankrig – eller i hvert fald i den europæiske del af Frankrig [18] – fra den 13. oktober 2006. Det er som følge heraf klart, at den omstændighed, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere i tillid til en administrativ praksis, der var i strid med EU-retten, forlod fransk område via en ydre Schengengrænse, umiddelbart før det ministerielle cirkulære af 21. september 2009 trådte i kraft, uden at være i besiddelse af en tilladelse til tilbagerejse til Schengenområdet, ikke kan påberåbes med henblik på at anfægte de relevante bestemmelser i Schengengrænsekodeksen i lyset af de EU-retlige principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning.

56. Med hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er det i denne sammenhæng tilstrækkeligt at fastslå, at dette princip kun kan påberåbes med hensyn til EU-retlige bestemmelser, såfremt der på EU-plan, dvs. af et EU-organ, er skabt en situation, hvor der kan være en berettiget forventning om deres fortsatte eksistens [19]. EU-organerne gav ikke anledning til en sådan berettiget forventning i det foreliggende tilfælde. Såfremt de visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som var i besiddelse af midlertidige opholdstilladelser, der ikke gav dem ret til at vende tilbage til Schengenområdet, alligevel nærede forventning om at kunne vende tilbage til fransk område, var denne forventning således baseret på en fransk administrativ praksis, som var i strid med EU-retten. En sådan national administrativ praksis, der strider mod EU-retten, kan ikke skabe en berettiget forventning hos tredjelandsstatsborgere om, at de vil blive behandlet i strid med EU-retten [20].

57. Retssikkerhedsprincippet kræver ifølge fast retspraksis, at EU-lovgivningen er klar, og at borgerne kan forudse dens anvendelse [21]. Efter min opfattelse opfylder Schengengrænsekodeksens bestemmelser om tilbagerejse på grundlag af midlertidige opholdstilladelser, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, kravet om klarhed og forudsigelighed. Som jeg tidligere har nævnt, fremgår det af SGK's artikel 5, stk. 1, sammenholdt med SGK's artikel 2, nr. 15), litra

18 — Schengengrænsekodeksen finder kun anvendelse på den europæiske del af Frankrig; jf. herved 21. betragtning til Schengengrænsekodeksen.

19 — Dom af 6.3.2003, sag C-14/01, Niemann, Sml. I, s. 2279, præmis 56, af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 63, og af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 19. Jf. herved endvidere M. Bungenberg i: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (udgivet af Heselhaus og Nowak), München, 2006, § 33, punkt 11 ff.; D. Jarass, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, 2010, indledning, punkt 37.

20 — Jf. i denne forbindelse også dom af 7.4.2011, sag C-153/10, Sony Supply Chain Solutions (Europe), Sml. I, s. 2775, præmis 47, af 16.3.2006, sag C-94/05, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 2619, præmis 31, af 1.4.1993, forenede sager C-31/91 - C-44/91, Lageder m.fl., Sml. I, s. 1761, præmis 35, og af 26.4.1988, sag 316/86, Krücken, Sml. s. 2213, præmis 24.

21 — Jf. dom af 21.7.2011, sag C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, Sml. I, s. 6311, præmis 71, og af 14.10.2010, sag C-67/09 P, Nuova Agricast og Cofra mod Kommissionen, Sml. I, s. 9811, præmis 77.

b), og artikel 5, stk. 4, litra a), at sådanne midlertidige opholdstilladelser ikke giver ret til at vende tilbage til Schengenområdet[22]. Det skal desuden påpeges, at Schengengrænsekodeksen blev offentliggjort i EU-Tidende den 13. april 2006, dvs. seks måneder før den trådte i kraft, og at det derfor også var muligt at forudse, hvilke bestemmelser der gjaldt fra den 13. oktober 2006.

58. Det følger heraf, at gennemgangen af det tredje præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der giver anledning til at slutte, at de EU-retlige principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning blev tilsidesat i forbindelse med Schengengrænsekodeksens ikrafttrædelse.

VI – Forslag til afgørelse

59. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) finder anvendelse på en tredjelandsstatsborgers tilbagerejse til en medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til denne tredjelandsstatsborger, via de ydre Schengengrænser, selv om tilbagerejsen til denne medlemsstats område hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område.

2) En medlemsstat, der udsteder et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra a), til en tredjelandsstatsborger, kan begrænse tilbagerejsen på grundlag af dette returvisum til sine ydre Schengengrænser.

3) Gennemgangen af det tredje præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der giver anledning til at slutte, at de EU-retlige principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning blev tilsidesat i forbindelse Schengengrænsekodeksens ikrafttræden.«

22 — Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.