JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
VERICA TRSTENJAK
29 päivänä marraskuuta 2011 [1]

Asia C-606/10

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

(Conseil d'État'n (Ranska) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Asetus (EY) N:o 562/2006 — Schengenin rajasäännöstö — 13 artikla — Maahantulokielto — 5 artikla — Kolmansien maiden kansalaisten, joilla on oltava viisumi, Schengen-alueelle tuloa koskevat edellytykset — Ministerin yleiskirje — Kolmansien maiden kansalaisten, joilla on väliaikainen oleskelulupa, paluu — Paluuviisumi — Kolmannen maan kansalaisen kauttakulku — Oikeusvarmuus — Luottamuksensuoja

1. Nyt käsiteltävässä Conseil d'État'n (Ranska) esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä on kyse henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö). [2] Ennakkoratkaisua hakenut tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta selventämään Schengenin rajasäännöstön sisältöä ja soveltamisalaa kolmansien maiden kansalaisten, joilla on oltava viisumi, maahantulokiellon sekä kolmansien maiden kansalaisille myönnettävän paluuviisumin osalta.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Unionin lainsäädäntö*

1. Schengenin rajasäännöstö [3]

2. Schengenin rajasäännöstön (jäljempänä rajasäännöstö) 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

15. ’oleskeluluvalla’

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
Oikeudenkäyntikieli: ranska.

2 — EUVL L 105, s. 1.

3 — Sellaisena kuin se on muutettuna 25.3.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 265/2010 (EUVL L 85, s. 1).

a) kaikkia jäsenvaltioiden kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13 päivänä kesäkuuta 2002 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1030/2002 säädetyn yhtenäisen kaavan mukaisesti myöntämiä oleskelulupia;

b) kaikkia muita jäsenvaltion kolmansien maiden kansalaisille myöntämiä asiakirjoja, joiden perusteella nämä voivat jäädä jäsenvaltion alueelle tai palata sinne, lukuun ottamatta väliaikaisia oleskelulupia, jotka myönnetään a alakohdassa tarkoitettua oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi;

– –”

3. Rajasäännöstön 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta

a) yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia;

b) pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.”

4. Rajasäännöstön 5 artiklan otsikko on ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden ovat seuraavat:

a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat;.

b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 nojalla, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi.

– –

– –

4. Edellä 1 kohdasta poiketen:

a) Maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten sallitaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa tai paluuviisumi tai, kun se on vaatimuksena, molemmat asiakirjat, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai paluuviisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukieltoluettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään.

b) Maahantulo jäsenvaltioiden alueelle voidaan sallia kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää 1 kohdassa säädetyt edellytykset muutoin paitsi b alakohdan osalta ja joka saapuu rajalle, jos hänelle myönnetään rajalla viisumi viisumien myöntämisestä rajalla, mukaan lukien tällaisten viisumien myöntäminen kauttakulkumatkalla oleville merimiehille, 27 päivänä helmikuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o /2003 mukaisesti.

– –

c) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. – –”

5. Rajasäännöstön 13 artiklan otsikko on ”Pääsyn epääminen”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

6. Ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan säännöstön (code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile) L. 311-4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Oleskeluluvan myöntämistä tai uusimista koskevan hakemuksen vastaanottotodistuksen, turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistuksen tai väliaikaisen oleskeluluvan hallussapito antaa ulkomaalaiselle luvan olla Ranskassa, tämän kuitenkaan vaikuttamatta hänen oleskeluoikeudestaan tehtävään lopulliseen päätökseen – –”.

II Tosiseikat, menettely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Nyt käsiteltävän asian kohteena on 21.9.2009 annettu ministerin yleiskirje, jossa vahvistetaan kolmansien maiden kansalaisten, joilla on väliaikainen oleskelulupa taikka Ranskan viranomaisten myöntämä turvapaikkahakemuksen tai oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistus, Schengen-alueelle tuloa koskevat edellytykset. Yleiskirjeessä todetaan muun muassa, että kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oltava viisumi, jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta ja joilla on vain ensimmäisen oleskelulupahakemuksen tai turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistus taikka turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä myönnettävä väliaikainen oleskelulupa, voivat palata Schengen-alueelle vain paluuviisumilla, joka on konsuliviranomaisten tai poikkeuksellisesti prefektiviranomaisten myöntämä. Yleiskirjeen mukaan tämä prefektiviranomaisten myöntämä paluuviisumi oikeuttaa Schengen-alueen ulkorajojen ylitykseen lähtökohtaisesti vain Ranskan alueen rajanylityspaikassa.

8. Pääasian kantajana oleva Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) -niminen yhdistys vaatii yleiskirjeen kumoamista siltä osin kuin siinä määrätään epäämään ensimmäisen oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistuksen tai turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistuksen haltijoiden paluu. Kantajana oleva yhdistys väittää, että yleiskirjeessä ei pelkästään tehdä päätelmiä Schengenin rajasäännöstöstä vaan tulkitaan laajentavasti sen säännöksiä. Lisäksi kyseisen yhdistyksen mukaan yleiskirjeessä jätetään huomiotta oikeusvarmuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate siltä osin kuin yleiskirje on välittömästi sovellettavissa, vaikka kolmansien maiden kansalaiset, joilla on väliaikainen oleskelulupa ja jotka lähtivät alueelta ennen ministerin yleiskirjeen antamista, saattoivat odottaa voivansa palata Ranskan alueelle ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan säännöstön L. 311-4 §:n aikaisemmin sovelletun tulkinnan nojalla.

9. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että esillä olevan kanteen arviointi edellyttää vastaamista sellaisiin Schengenin rajasäännösten tulkintaa ja soveltamista koskeviin kysymyksiin, joita ei ole vielä ratkaistu. Kansallinen tuomioistuin on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 13 artiklaa kolmannen maan kansalaisen paluuseen tälle väliaikaisen oleskeluluvan

myöntäneen jäsenvaltion alueelle silloin, kun paluu sen alueelle ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden alueen kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella?

2) Mitä edellytyksiä jäsenvaltio voi soveltaa myöntäessään kolmansien maiden kansalaisille saman asetuksen 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun ’paluuviisumin’? Erityisesti on kysyttävä, voidaanko tällaisella viisumilla rajoittaa maahantuloa siten, että tämä on mahdollista vain kyseisen jäsenvaltion alueen rajanylityspaikoissa.

3) Siltä osin kuin asetuksen (EY) N:o 562/2006 mukaan tulo jäsenvaltioiden alueelle ei ole mahdollista sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on vain väliaikainen oleskelulupa, joka on myönnetty oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi, kun taas tällainen maahantulo sallittiin Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19.6.1990 tehdyssä yleissopimuksessa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen sen muuttamista kyseisellä asetuksella, edellyttivätkö oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet siirtymätoimenpiteiden säätämistä jäsenvaltioiden alueelta lähteneiden kolmansien maiden sellaisten kansalaisten osalta, joilla oli vain väliaikainen oleskelulupa, joka oli myönnetty oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi, ja jotka haluavat palata kyseiselle alueelle asetuksen (EY) N:o 562/2006 tultua voimaan?”

III Menettely unionin tuomioistuimessa

10. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 15.12.2010, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.12.2010. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantaja, Ranskan hallitus ja Belgian hallitus sekä Euroopan komissio. Istuntoon, joka järjestettiin 20.10.2011, osallistuivat pääasian kantajan, Ranskan hallituksen ja komission edustajat.

IV Osapuolten lausumat

11. Ranskan hallituksen ja komission mukaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että rajasäännöstön 13 artiklaa on sovellettava myös kolmannen maan kansalaisen paluuseen tälle väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle silloin, kun paluu ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella.

12. Pääasian kantajan mukaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on sen sijaan vastattava, että rajasäännöstön 5 artiklaa on tulkittava yhdessä rajasäännöstön 13 artiklan kanssa siten, että maahantulo sellaisen oleskeluluvan perusteella, joka ei täytä rajasäännöstön 2 artiklan 15 alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, voidaan evätä ainoastaan, jos kyseessä oleva henkilö yrittää tulla lyhytaikaista oleskelua varten muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, joka on myöntänyt tämän luvan.

13. Komissio katsoo, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, ettei rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetussa paluuviisumissa pidä rajoittaa paluuta siten, että se on mahdollista vain kyseisen jäsenvaltion alueen rajanylityspaikoissa. Pääasian kantaja yhtyy komission näkemykseen.

14. Ranskan hallitus esittää kirjallisessa lausunnossaan tämän osalta, ettei rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi ole jäsenvaltion myöntämä viisumi pitkäaikaista oleskelua varten eikä yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston 13.7.2009 antamassa asetuksessa (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö)[4] tarkoitettu lyhytaikaista

4 — EUVL L 243, s. 1.

oleskelua varten myönnetty viisumi. Ranskan hallitus katsoo, että mikäli jäsenvaltioiden on joissakin poikkeustapauksissa myönnettävä viisumisäännöstön 25 artiklassa tarkoitettu alueellisesti rajoitettu viisumi, tällainen viisumi oikeuttaa lähtökohtaisesti maahantuloon vain sen myöntäneen jäsenvaltion alueelle. Suullisessa käsittelyssä Ranskan hallitus tuki kuitenkin komission lausumaa.

15. Belgian hallitus katsoo tältä osin, että jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää edellytykset paluuviisumin myöntämiselle. Belgian hallituksen mukaan paluuviisumi voi kuitenkin oikeuttaa maahantulon vain sen myöntäneen jäsenvaltion alueelle.

16. Vastauksissaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen Belgian hallitus ja komissio korostavat, ettei Schengenin rajasäännöstöllä muutettu olennaisesti niiden unionin oikeuden säännösten sisältöä, jotka koskevat niiden kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, joilla on vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa. Komissio katsoo tämän vuoksi, että mahdollisia ongelmia, jotka koskevat unionin oikeuden tulkintaa ennen 21.9.2009 annettua yleiskirjettä tai tämän yleiskirjeen soveltamista, on arvioitava kansallisen oikeuden perusteella.

17. Ranskan hallituksen mukaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, ettei oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteista seuraa velvollisuutta ottaa käyttöön siirtymätoimenpiteitä sellaisten jäsenvaltioiden alueelta lähteneiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, joilla oli vain väliaikainen oleskelulupa ja jotka haluavat palata tähän valtioon Schengenin rajasäännöstön voimaantulon jälkeen.

V Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen kysymys*

18. Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään selvittää, sovelletaanko rajasäännöstön 13 artiklaan sisältyvää kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa koskevaa sääntelyä myös niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oltava viisumi ja jotka haluavat ylittää Schengen-alueen ulkorajan uudelleen ja palata heille väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon, kun tämä paluu ei tapahdu muiden jäsenvaltioiden alueiden kautta.

19. Kysymykseen on mielestäni vastattava myöntävästi rajasäännöstön sanamuodon ja tavoitteenasettelun systemaattisen tulkinnan perusteella.

20. Schengenin rajasäännöstön merkitys ja tavoite [5] on henkilöiden liikkumista Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisä- ja ulkorajojen yli koskevien sääntöjen vahvistaminen. [6] Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden välisiä rajasäännöstön 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja sisärajoja ylittäviä henkilöitä ei heidän kansalaisuudestaan riippumatta lähtökohtaisesti tarkasteta, [7] kunhan henkilötarkastukset ja rajasäännöstön 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettujen Schengen-alueen ulkorajojen rajanylitysten tehokas valvonta varmistetaan.

5 — Schengenin rajasäännöstön antamisen taustasta ks. Peers, S., ”Key Legislative Developments on Migration in the European Union”, *European Journal of Migration and Law,* 2006, s. 321 ja sitä seuraavat sivut.

6 — Ks. rajasäännöstön 1 artikla. Schengenin rajasäännöstön alueellisesta soveltamisalasta ks. myös rajasäännöstön johdanto-osan 22–28 perustelukappale. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Irlantiin ja Tanskaan sovellettavien poikkeusten perusteella Schengen-alue koskee Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin alueita vain joiltain osin. Myöskään Bulgaria, Kypros ja Romania eivät ole vielä Schengen-alueen täysjäseniä. Sen sijaan muutamat Euroopan unionin ulkopuoliset maat – Norja, Islanti ja Sveitsi – osallistuvat Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen. Ks. tästä Röben, teoksessa *Das Recht der Europäischen Union* (toim. Grabitz, Hilf ja Nettesheim), Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 artikla, 149 kohta ja sitä seuraavat kohdat (44. täydentävä toisinto, toukokuu 2011). Ks. vastaavasti myös: Genson, R. ja Van de Rijt, W., ”Décembre 2007 – Un élargissement de l’espace Schengen sans précédent”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 2007, s. 652 ja sitä seuraavat sivut. Lisäksi on pantava merkille, että Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan Ranskan osalta ainoastaan sen Euroopassa sijaitseviin alueisiin.

7 — Ks. rajasäännöstön 20 artikla.

21. Rajatarkastuksista Schengen-alueen ulkorajoilla ja maahantulokiellosta näillä ulkorajoilla säädetään rajasäännöstön 6–13 artiklassa. Maahantulokieltoa koskeva yleinen sääntö sisältyy rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, jonka mukaan pääsy Schengen-alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä todetaan lisäksi, että tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten koskevien erityismääräysten soveltamista. Rajasäännöstön 13 artiklan 2–6 kohdassa säädetään muista pääsyn epäämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Rajasäännöstön 13 artiklan 4 kohdan nojalla rajavartioiden on esimerkiksi huolehdittava, ettei kolmannen maan kansalainen, jolta on evätty pääsy, mene asianomaisen jäsenvaltion alueelle.

22. Rajasäännöstön 3 artiklan nojalla Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan *kaikkiin* Schengen-alueen sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin.

23. Kun tulkitaan rajasäännöstön 13 artiklan sanamuotoa luettuna yhdessä 3 artiklan kanssa, voidaan siten välittömästi päätellä, että 13 artiklassa säädettyä maahantulokieltoa sovelletaan *kaikkiin* kolmansien maiden kansalaisiin, jotka haluavat ylittää Schengen-alueen ulkorajan päästäkseen johonkin jäsenvaltioon, eikä tähän vaikuta se, yrittääkö kyseinen henkilö palata jäsenvaltioon, joka on myöntänyt hänelle aikaisemmin väliaikaisen oleskeluluvan.

24. Rajasäännöstön 13 artiklan soveltamisen kanssa ei ole ristiriidassa myöskään se seikka, ettei kolmannen maan kansalainen, joka Schengen-alueen ulkorajalla yrittää palata hänelle aikaisemmin väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon, aio vaatia pääsyä koko Schengen-alueelle.

25. Tässä yhteydessä ratkaisevaa on, että Schengenin rajasäännöstöllä poistettiin henkilötarkastukset sisärajoilla ja siirrettiin rajavalvonta Schengen-alueen ulkorajoille. Schengenin rajasäännöstön säännöksiä, jotka koskevat maahantulon epäämistä ulkorajoilla, sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin henkilöiden rajanylityksiin, myös silloin, kun kolmannen maan kansalainen ylittää Schengenin ulkorajan jäsenvaltiossa, jossa tämän on tarkoitus oleskella.

26. Tätä tulkintaa tukee rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdan toinen virke, jossa mainitaan mahdollisuus tulla jäsenvaltioon turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten tai pitkäaikaista oleskelua varten myönnetyn kansallisen viisumin perusteella. Nämä tavat ylittää Schengenin ulkorajat kyseisessä jäsenvaltiossa tapahtuvaa – pääasiallista[8] ja pitkäaikaista – oleskelua varten mainitaan nimenomaisesti rajasäännöstön 13 artiklassa, mikä vahvistaa sen, että näitä säännöksiä sovelletaan kaikkeen Schengenin ulkorajat ylittävään henkilöiden liikkumiseen.

27. Myös rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä viittaus rajasäännöstön 5 artiklaan tukee edellä mainittua tulkintaa, jonka mukaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Koska rajasäännöstön 5 artiklaan sisältyvät maahantuloedellytykset koskevat sekä tuloa Schengen-alueelle (1 kohta) että tuloa jossakin jäsenvaltiossa tapahtuvaa pääasiallista oleskelua varten (4 kohta), käy tästä rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvästä viittauksesta yksiselitteisesti ilmi, että rajasäännöstön 13 artiklaa sovelletaan myös tapauksissa, joissa kolmansien maiden kansalaiset ylittävät Schengen-alueen ulkorajan jäsenvaltiossa, jossa heidän on tarkoitus ensisijaisesti oleskella.

8 — Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta sellaisten henkilöiden liikkumisen osalta, joilla on pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, 25.3.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 265/2010 (EUVL L 85, s. 1) muutettiin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn sopimuksen 21 artiklaa siten, että kolmannen maan kansalainen (ulkomaalainen), jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, voi matkustaa muihin jäsenvaltioihin kolmeksi kuukaudeksi minkä tahansa kuuden kuukauden jakson aikana samoin edellytyksin kuin oleskeluluvan haltija. Ks. tästä Dienelt, K. teoksessa *Ausländerrecht* (toim. Bergmann, J., Dienelt, K. ja Röseler, S.), 9. painos, 2011, Aufenthaltsgesetzin 6 §, 37 kohta.

28. Edellä esitetyn perustella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että rajasäännöstön 13 artiklaa sovelletaan kolmannen maan kansalaisen paluuseen Schengenin ulkorajojen yli tälle väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle myös silloin, kun paluu sen alueelle ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden alueen kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella.

29. 21.9.2009 annetun ministerin kirjeen konkreettisesta sisällöstä haluan kuitenkin huomauttaa, että kirjeeseen sisältyvä yleinen kielto palata alueelle saattaa käytännössä herättää kysymyksiä yhteensopivuudesta unionin turvapaikkaoikeuden säännösten kanssa.

30. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy nimittäin ilmi, että Ranskan alueelta lähteneet kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oltava viisumi ja joilla on vain turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa tai turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistus taikka ensimmäisen oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistus, voivat palata Schengen-alueelle vain paluuviisumilla, joka on konsuliviranomaisten tai poikkeuksellisesti prefektiviranomaisten myöntämä. Tämän osalta näyttää siltä, ettei ministerin yleiskirjeellä panna täytäntöön rajasäännöstön 13 artiklan 1 kohdan toista virkettä, jonka nojalla säännökset eivät rajoita turvapaikkaoikeutta eivätkä kansainvälistä suojelua koskevien erityismääräysten soveltamista. Tällainen turvapaikkaoikeutta koskeva poikkeus saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun paluun epääminen on vastoin niin kutsuttua palauttamiskieltoa (non-refoulement) ja rikkoo siten perusoikeuskirjan 18 artiklaa.[9] Jos tällaisen poikkeussäännöksen puuttuminen ministerin yleiskirjeestä johtaa käytännössä siihen, että pakolaisia uhkaa suora tai epäsuora palauttaminen valtioon, jossa heitä vainotaan, on yleiskirjeen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa tämän osalta arvioitava. Koska tämä problematiikka ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena, en syvenny siihen tarkemmin.

B *Toinen kysymys*

31. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään, mitä edellytyksiä jäsenvaltio voi soveltaa myöntäessään kolmansien maiden kansalaisille rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin. Tuomioistuin haluaa erityisesti selvittää, voidaanko paluuviisumilla rajoittaa tuloa Schengen-alueelle siten, että tämä on mahdollista vain kyseisen valtion rajanylityspaikoissa.

32. Tämä kysymys liittyy siihen, että nyt käsiteltävän kanteen kohteena olevan yleiskirjeen mukaan kolmannen maan kansalaiset, joilla on oltava viisumi, jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta ja joilla on vain turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa tai turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistus taikka ensimmäisen oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistus, voivat palata Schengen-alueelle vain paluuviisumilla, joka on konsuliviranomaisten tai poikkeuksellisesti prefektiviranomaisten myöntämä. Yleiskirjeessä mainitaan lisäksi, että prefektiviranomaisten myöntämä paluuviisumi oikeuttaa Schengen-alueen ulkorajojen ylitykseen vain Ranskan rajanylityspaikoissa.

33. Kansallinen tuomioistuin perustaa siten toisen ennakkoratkaisukysymyksensä ministerin yleiskirjeen sisältöön, jonka mukaan prefektiviranomaisten myöntämä paluuviisumi oikeuttaa ylittämään Schengen-alueen ulkorajan ainoastaan Ranskan rajanylityspaikoissa. Tätä taustaa vasten kansallinen tuomioistuin tiedustelee erityisesti, voidaanko rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetussa paluuviisumissa edellyttää, että viisumin myöntäneeseen jäsenvaltioon voidaan palata ainoastaan tämän jäsenvaltion alueella sijaitsevan Schengen-alueen ulkorajan kautta.

9 — Palauttamiskiellosta ja perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisesta oikeudesta turvapaikkaan vrt. 22.9.2011 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-411/10, N. S., tuomio 21.12.2011 (114 kohta, asia vireillä tuomioistuimessa).

34. Terminologisesti on ensinnäkin korostettava, ettei paluuviisumin käsitettä määritellä Schengenin rajasäännöstössä.[10] Rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohta sisältää kuitenkin tärkeitä viittauksia, joista voi olla apua käsitteen määrittelemisessä. Tämän säännöksen sanamuodon mukaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten sallitaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia Schengen-alueelle tulon edellytyksiä mutta jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi tai paluuviisumi, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan, kansallisen viisumin tai paluuviisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle. Tästä oleskeluluvan, jäsenvaltion myöntämän viisumin ja paluuviisumin käsitteiden eriyttämisestä käy ilmi, ettei rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi ole jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa eikä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi.

35. Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö)[11]2 artiklaan sisältyvistä käsitteiden määritelmistä voidaan lisäksi päätellä, ettei rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi ole viisumisäännöstössä tarkoitettu viisumi. Viisumisäännöstön 2 artiklan 2 alakohdan nojalla viisumilla tarkoitetaan nimittäin jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle, taikka kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta. Rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohta koskee kuitenkin tunnusomaisesti juuri sellaisia tapauksia, joissa kolmansien maiden kansalaisilla ei ole edes viisumisäännöstön 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettua viisumia.

36. Viisumisäännöstön 2 artiklan 4 alakohdassa määritellyn ”alueellisesti rajoitetun viisumin” ei mielestäni myöskään voida katsoa vastaavan rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettua paluuviisumia. Mikäli lainsäätäjä olisi toisin halunnut, se olisi voinut käyttää rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa nimenomaisesti alueellisesti rajoitetun viisumin käsitettä. Tästä viisumityypistä oli nimittäin jo säädetty Schengenin sopimuksen soveltamisesta 14.6.1985 tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus)[12] 16 artiklassa.[13] Lisäksi Schengen-yhteistyön puitteissa hyväksytyssä yhteisessä konsuliohjeistossa diplomaatti- ja konsuliedustoille[14] (jäljempänä yhteinen konsuliohjeisto) mainitaan nimenomaisesti sen I osan 2 kohdassa, jonka otsikkona on ”Määritelmät ja viisumilajit”, alueellisesti rajoitettujen viisumien tyyppi. Mikäli rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa mainitulla paluuviisumilla olisi tarkoitettu ”alueellisesti rajoitettua viisumia”, lainsäätäjä olisi varmasti voinut käyttää tätä viimeksi mainittua käsitettä.

37. Edellä esittämästäni seuraa, että kolmannen maan kansalaiselle, jolla ei ole oleskelulupaa eikä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumia taikka viisumisäännöstössä tarkoitettua alueellisesti rajoitettua viisumia mutta joka haluaa poistua jäsenvaltiosta, jossa hän oleskelee, voidaan myöntää rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi, jotta hän voi myöhemmin palata tähän jäsenvaltioon. Näin ollen näyttää siltä, että rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi on jäsenvaltion myöntämä lupa, joka oikeuttaa kolmannen maan kansalaisen, jolla ei ole oleskelulupaa eikä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumia eikä viisumisäännöstössä tarkoitettua alueellisesti rajoitettua viisumia, poistumaan paluuviisumin myöntäneestä jäsenvaltiosta tiettyä tarkoitusta varten ja palaamaan myöhemmin tähän samaan jäsenvaltioon.

10 — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tekemässään ehdotuksessa (KOM(2011) 118 lopullinen) komissio on jopa ehdottanut rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa olevan ilmaisun ”paluuviisumi” poistamista, koska se pitää ilmaisua vanhentuneena ja harhaanjohtavana.

11 — EUVL L 243, s. 1.

12 — Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19).

13 — Yleissopimuksen 16 artikla kumottiin viisumisäännöstöllä.

14 — Yhteinen konsuliohjeisto diplomaatti- ja konsuliedustoille (EUVL 2005, C 326, s. 1).

38. Schengenin rajasäännöstössä ei säädetä erikseen edellytyksistä, joita valtio voi soveltaa myöntäessään tällaisen paluuluvan. Tämän perusteella katson, ettei Schengenin rajasäännöstö lähtökohtaisesti estä jäsenvaltioita muotoilemasta paluuviisumin ehtoja sellaisiksi, että paluuviisumin haltija voi ylittää Schengen-alueen ulkorajan ainoastaan viisumin myöntäneen jäsenvaltion rajanylityspaikoissa.

39. Komissio on tästä eri mieltä. Koska rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla paluuviisumin haltijalla on kauttakulkuoikeus muiden Schengen-alueen jäsenvaltioiden kautta, komissio päättelee, että paluuviisumilla on aina annettava sen haltijalle oikeus palata Schengen-alueen sisärajan ylitse sen myöntäneeseen jäsenvaltioon.

40. En ole vakuuttunut tästä analyysista. Mielestäni rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädettyä kauttakulkuoikeutta on tulkittava siten, että paluuviisumi oikeuttaa viisumin haltijan – joka ei ole kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukiellossa – kulkemaan muiden Schengen-alueen jäsenvaltioiden kautta, *jos* viisumi oikeuttaa paluuseen Schengen-alueen sisärajan ylitse sen myöntäneeseen jäsenvaltioon. Kysymys siitä, onko paluuviisumin aina oikeutettava sen haltija palaamaan Schengen-alueen sisärajojen ylitse viisumin myöntäneeseen jäsenvaltioon, ei kuitenkaan ole rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan sääntelyn kohteena. Rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohta ei näin ollen velvoita jäsenvaltioita sallimaan paluuviisumin saajille paluun alueelleen sekä sen omien Schengen-alueen ulko- että sisärajojen kautta.

41. Tässä yhteydessä on tarpeen korostaa erityisesti, että Schengenin rajasäännöstön oikeudellisena perustana on EY 62 artiklan 1 ja 2 kohta. EY 62 artiklan 1 kohdan nojalla neuvosto toteuttaa toimenpiteet, joilla varmistetaan, ettei sisärajoja ylittäviä unionin tai kolmansien maiden kansalaisia tarkasteta. EY 62 artiklan 2 kohdan a kohdan nojalla neuvosto säätää jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevista toimenpiteistä, joilla vahvistetaan ne vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa. Tämä primaarioikeudellinen perusta ei oikeuta unionin lainsäätäjää säätämään, mitä edellytyksiä jäsenvaltiot voivat soveltaa myöntäessään rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin. Tästä seuraa välittömästi, ettei Schengenin rajasäännöstön yksittäisten säännösten perusteella voida rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa antaa sääntelyä, jossa kansallisten paluuviisumien myöntämisen edellytykseksi asetetaan, että viisumin haltija käyttää tiettyä rajanylityspaikkaa palatessaan viisumin myöntäneeseen valtioon.

42. Mikäli unionin tuomioistuin, toisin kuin minä, yhtyy komission näkemykseen, tästä on myös laajempia vaikutuksia pitkäaikaista oleskelua varten tarkoitettujen kansallisten viisumien myöntämiseen. Rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan nojalla paluuviisumin haltijoiden lisäksi myös pitkäaikaista oleskelua varten myönnetyn kansallisen viisumin haltijoilla on kauttakulkuoikeus muiden Schengen-alueen jäsenvaltioiden kautta, minkä vuoksi tällaisesta kauttakulkuoikeudesta johdettua velvollisuutta myöntää paluuviisumi ilman alueellisia maahantulorajoituksia voitaisiin loogisesti soveltaa myös pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun kansallisen viisumin myöntämiseen. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioilla ei siten olisi mahdollisuutta myöntää pitkäaikaista oleskelua varten tarkoitettuja kansallisia viisumeita, joihin sovelletaan alueellisia maahantulorajoituksia.

43. Edellä esitetyn perusteella katson, että rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin haltijan kauttakulkuoikeus riippuu kohdejäsenvaltion asettamista maahantuloedellytyksistä eikä päinvastoin. Mikäli jäsenvaltio näin ollen päättää myöntää paluuviisumin ilman alueellisia maahantulorajoituksia, viisumin haltijalla on rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan nojalla oikeus kulkea Schengen-alueeseen kuuluvien muiden jäsenvaltioiden kautta, jos hän päättää tulla viisumin myöntäneeseen maahan Schengen-alueen sisärajan kautta. Mikäli jäsenvaltio päättää sen sijaan asettaa paluuviisumin myöntämisen edellytykseksi sen, että maahantulo tapahtuu sen omalla alueella sijaitsevan Schengen-ulkorajan kautta, viisumin haltija voi tulla viisumin myöntäneeseen maahan ainoastaan ylittämällä Schengen-alueen ulkorajan kyseisessä jäsenvaltiossa, jolloin viisuminhaltijalla ei ole rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettua kauttakulkuoikeutta muissa jäsenvaltiossa.

44. Tiivistäen voidaan todeta, ettei Schengenin rajasäännöstö estä jäsenvaltioita määräämästä paluuviisumille alueellisia maahantulorajoituksia.

45. Muita primaari- ja sekundaarioikeudellisia esteitä sille, että jäsenvaltiot rajoittavat paluuviisumin oikeuttamaan sen haltijan maahantulon ainoastaan kyseessä olevan jäsenvaltion Schengen-alueen ulkorajan rajanylityspaikkoihin, ei näytä olevan. Säännöstö alueellisesti rajoitetusta Schengen-alueen viisumista on lisäksi merkittävä osoitus siitä, että edellä mainittu rajoitus on lähtökohtaisesti unionin oikeuden mukainen.

46. Ennen kuin viisumisäännöstö annettiin, unionin oikeudessa säädettiin alueellisesti rajoitetuista viisumeista useiden eri välineiden, erityisesti yleissopimuksen ja yhteisen konsuliohjeiston, useissa eri artikloissa. Yhteisen konsuliohjeiston I osan 2 kohdan 2.3 alakohdassa todettiin alueellisesti rajoitettua viisumia koskevista maahantulon edellytyksistä nimenomaisesti, että tulon ja lähdön on tapahduttava sen jäsenvaltion kautta, jonka alueelle viisumin voimassaolo on rajoitettu.

47. Vaikka viisumisäännöstö ei sisällä selkeitä toteamuksia viisumisäännöstön 25 artiklassa tarkoitetun alueellisesti rajoitetun viisumin haltijan maahantuloa koskevista edellytyksistä, perustelut, joita komissio esitti yhteisön viisumisäännöstön laatimista koskevasta asetusehdotuksesta, viittaavat siihen, että lainsäätäjän tarkoituksena oli tältä osin säilyttää voimassa ollut oikeudellinen tilanne.[15] Tämä on jälleen tärkeä osoitus siitä, että maahanpaluuta koskeva kansallinen lainsäädäntö, jolla paluu Schengen-alueelle rajoitetaan tiettyihin ulkorajan rajanylityspaikkoihin, on lähtökohtaisesti unionin oikeuden mukainen.

48. Edellä esitetyn perusteella toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että jäsenvaltio voi myöntää kolmannen maan kansalaiselle rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin, jolla rajoitetaan maahantuloa siten, että tämä on mahdollista ainoastaan Schengenin ulkorajoilla olevissa tämän jäsenvaltion rajanylityspaikoissa.

49. Lopuksi on huomautettava Ranskan hallituksen esittäneen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen antamassaan vastauksessa, että kolmansien maiden kansalaisilla, joiden väliaikainen oleskelulupa ei oikeuta palaamaan luvan myöntäneeseen maahan, on tarvittaessa oikeus palata maahan, mikäli heille myönnetään kansallinen viisumi pitkäaikaista oleskelua varten. Belgian hallitus katsoo, että kolmansien maiden kansalaiset voivat käytännössä palata viisumin myöntäneeseen maahan, jos heille myönnetään viisumisäännöstön 25 artiklassa tarkoitettu alueellisesti rajoitettu viisumi.

50. Kuten Ranskan hallitus toteaa, mikäli jäsenvaltio päättää sallia kolmansien maiden kansalaisten, joiden väliaikainen oleskelulupa ei oikeuta palaamaan sen myöntäneeseen maahan, paluun myöntämällä heille kansallisen viisumin pitkäaikaista oleskelua varten, unionin oikeus ei lähtökohtaisesti estä rajoittamasta viisumilla maahantuloa Schengen-alueelle siten, että se on mahdollista vain kyseisen jäsenvaltion rajanylityspaikoissa. Yleissopimuksen 18 artiklan nojalla pitkäkestoista oleskelua varten myönnettävät viisumit ovat nimittäin kansallisia viisumeja, minkä perusteella unionin oikeuden näkökulmasta on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivallassa rajoittaa tulo Schengen-alueelle siten, että se on mahdollista vain kyseisen jäsenvaltion alueen rajanylityspaikoissa.[16]

51. Edellä esitetystä käy lisäksi ilmi, että kuten Belgian hallitus toteaa, jos jäsenvaltio päättää sallia kolmansien maiden kansalaisten paluun alueelleen myöntämällä heille viisumisäännöstön 25 artiklassa tarkoitetun alueellisesti rajoitetun viisumin, tapahtuu paluu lähtökohtaisesti sen jäsenvaltion alueella sijaitsevan Schengen-alueen ulkorajan kautta, jolle viisumin voimassaolo rajoittuu.[17]

15 — Ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleista käy nimittäin ilmi, että Schengenin yleissopimukseen ja yhteiseen konsuliohjeistoon sisältyvät säännökset kelpoisuusalueeltaan rajoitetusta viisumista on koottava yhteen artiklaan, jotta erityisesti selkeys ja unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen voidaan varmistaa. Vrt. ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (KOM(2006) 403 lopullinen, s. 12).

16 — Tällaisen rajoituksen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

17 — Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

52. Kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin käsittelee Schengenin rajasäännöstön mukaista maahantulokieltoa, jota sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oltava viisumi ja joilla on vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tässä yhteydessä erityisesti, ovatko oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet ristiriidassa näiden maahantuloa koskevien säännösten soveltamisen kanssa, kun niiden vuoksi kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat poistuneet alueelta ennen Schengenin rajasäännöstön voimaantuloa siinä oletuksessa, että he voivat palata alueelle väliaikaisen oleskelulupansa perusteella, eivät enää rajasäännöstön voimaantulon jälkeen voi palata alueelle.

53. Kansallinen tuomioistuin esittää tämän kysymyksen, koska ennen 21.9.2009 annettua ministerin yleiskirjettä Ranskaan oli selvästi muodostunut hallinnollinen käytäntö, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen, jolla on oltava viisumi ja jolla on vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa, saattoi poistua maasta ja palata sinne Schengen-alueen ulkorajojen kautta niin kauan kuin tämä oleskelulupa oli voimassa. Tämä käytäntö oli tarkoitus lopettaa ministerin yleiskirjeellä ilman siirtymäaikaa siten, että kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oltava viisumi ja jotka olivat lähteneet Ranskasta ennen ministerin yleiskirjeen antamista edellä mainitun kaltaisen väliaikaisen oleskeluluvan turvin, eivät voisi enää palata Schengen-alueelle ilman viisumia tai muuta maahantulon oikeuttavaa asiakirjaa.

54. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen annettavassa vastauksessa on ensinnäkin korostettava, että 21.9.2009 annetussa ministerin yleiskirjeessä vahvistettu paluukielto on Schengenin rajasäännöstön mukainen. Rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdasta luettuna yhdessä rajasäännöstön 2 artiklan 15 alakohdan b alakohdan ja 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan kanssa käy nimittäin ilmi, että väliaikaista oleskelulupaa, joka myönnetään oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi, ei voida käyttää paluuseen Schengen-alueelle. 21.9.2009 annetulla ministerin yleiskirjeellä täsmennetään tältä osin perustellusti, että kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta vain tällaisen väliaikaisen oleskeluluvan turvin, ei tarvitse antaa Schengen-alueen ulkorajoilla mahdollisuutta palata vapaasti alueelle.

55. Koska rajasäännöstön 40 artiklan mukaan Schengenin rajasäännöstö oli tullut voimaan jo 13.10.2006, 21.9.2009 annettu ministerin yleiskirje ainoastaan selkeyttää oikeudellista tilannetta, joka vallitsi 13.10.2006 alkaen myös Ranskassa tai tarkemmin sen Euroopassa sijaitsevilla alueilla.[18] Tätä taustaa vasten on selvää, ettei luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta koskeviin unionin oikeuden periaatteisiin voida vedota Schengenin rajasäännöstön säännöksiä vastaan sillä perusteella, että kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oltava viisumi ja jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta ja ylittäneet Schengen-alueen ulkorajan vain vähän ennen 21.9.2009 voimaantullutta ministerin yleiskirjettä, ovat saattaneet luottaa unionin oikeuden vastaiseen Ranskan hallinnolliseen käytäntöön.

56. Riittää, kun luottamuksensuojan periaatteesta todetaan tässä yhteydessä, että siihen voidaan vedota yhteisön säännöksiä ja määräyksiä vastaan vain silloin, kun unionin tasolla ja siis unionin toimielinten toimesta on syntynyt tilanne, johon perusteltu luottamus perustuu.[19] Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse unionin elinten toiminnasta, johon tällainen luottamus voisi perustua. Siltä osin kuin kolmansien maiden kansalaisille, joilla on väliaikainen oleskelulupa, joka ei oikeuta palaamaan Schengen-alueelle, on saattanut muodostua vääränlainen luottamus heidän mahdollisuuteensa palata Ranskan alueelle, se

18 — Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan ainoastaan Ranskan Euroopassa sijaitsevilla alueilla; ks. tästä Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 21 perustelukappale.

19 — Asia C-14/01, Niemann, tuomio 6.3.2003 (Kok., s. I-2279, 56 kohta); asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok., s. I-2737, 63 kohta) ja asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997 (Kok., s. I-1809, 19 kohta). Vrt. tästä lähemmin Bungenberg, M., teoksessa *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (toim. Heselhaus ja Nowak), München, 2006, 33 §, 11 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, 2010, johdanto, 37 kohta.

johtuu unionin oikeuden vastaisesta Ranskan hallinnollisesta käytännöstä. Tällainen kansallinen hallintokäytäntö, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ei voi olla perustana kolmannen maan kansalaisen perustellulle luottamukselle siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua. [20]

57. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädäntö on selvää ja että sen soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa. [21] Schengenin rajasäännöstöön sisältyvät säännökset, jotka koskevat paluuta alueelle oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnettävän väliaikaisen oleskeluluvan turvin, täyttävät mielestäni selvyyden ja ennakoitavuuden vaatimukset. Kuten olen jo todennut, rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdasta luettuna yhdessä rajasäännöstön 2 artiklan 15 alakohdan b alakohdan ja rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan kanssa käy ilmi, etteivät tällaiset väliaikaiset oleskeluluvat oikeuta haltijaansa palaamaan Schengen-alueelle. [22] Lisäksi on huomautettava, että Schengenin rajasäännöstö julkaistiin virallisessa lehdessä 13.4.2006 eli kuusi kuukautta ennen sen voimaantuloa, millä varmistettiin 13.10.2006 alkaen sovellettavan sääntelyn ennakoitavuus.

58. Edellä esitetystä seuraa, ettei kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen arvioinnissa tule esiin mitään seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että unionin oikeuteen sisältyviä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita olisi rikottu Schengenin rajasäännöstön voimaantulon yhteydessä.

VI Ratkaisuehdotus

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) 13 artiklaa sovelletaan kolmannen maan kansalaisen paluuseen Schengen-alueen ulkorajojen kautta tälle väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle myös silloin, kun paluu sen alueelle ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden alueen kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella.

2) Jäsenvaltio, joka myöntää kolmannen maan kansalaiselle Schengenin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin, voi rajoittaa viisumilla paluuta maahan siten, että tämä on mahdollista vain kyseisen valtion omien Schengen-alueen ulkorajojen rajanylityspaikkojen kautta.

3) Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen arvioinnissa ei tullut esiin mitään seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että unionin oikeuteen sisältyviä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita olisi rikottu Schengenin rajasäännöstön voimaantulon yhteydessä.

20 — Ks. tästä myös asia C-153/10, Sony Supply Chain Solutions (Europe), tuomio 7.4.2011 (Kok., s. I-2775, 47 kohta); asia C-94/05, Emsland-Stärke, tuomio 16.3.2006 (Kok., s. I-2619, 31 kohta); yhdistetyt asiat C-31/91-C-44/91, Lageder ym., tuomio 1.4.1993 (Kok., s. I-1761, 35 kohta) ja asia 316/86, Krücken, tuomio 26.4.1988 (Kok., s. 2213, 24 kohta).

21 — Ks. asia C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni v. komissio, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6311, 71 kohta) ja asia C-67/09 P, Nuova Agricast ja Cofra v. komissio, tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9811, 77 kohta).

22 — Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta.