Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
VERICA TRSTENJAK
esitatud 29. novembril 2011 [1]

Kohtuasi C-606/10

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'Etat (Prantsusmaa))

Määrus (EÜ) nr 562/2006 — Schengeni piirieeskirjad — Artikkel 13 — Sisenemiskeeld — Artikkel 5 — Kolmandate riikide kodanike, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, Schengeni alale sisenemise tingimused — Ministri käskkiri — Kolmandate riikide kodanike, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, naasmine ajutise elamisloaga — Mitmekordne viisa — Kolmandate riikide kodanike läbisõit — Õiguskindlus — Õiguspärane ootus

1. Käesolev eelotsusetaotlus, mille esitas Prantsuse Conseil d'État, puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad), [2] tõlgendamist. Seejuures palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada, milline sisu ja kohaldamisala on direktiivis sätestatud nõuetel, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanike, kelle suhtes kehtib viisanõue, sisenemiskeeldu ning kolmandate riikide kodanikele mitmekordse viisa andmist.

I. Kohaldatav õigus

A. *Liidu õigus*

1. Schengeni piirieeskirjad [3]

2. Schengeni piirieeskirjade artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

1 — Ettepaneku algkeel: saksa.
Kohtumenetluse keel: prantsuse.

2 — *ELT L 105, lk 1.*

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010 (ELT L 85, lk 1) muudetud redaktsioonis.

15) elamisluba:

a) kõik elamisload, mis on liikmesriikide poolt väljastatud vastavalt ühtsele vormile, mis on kehtestatud nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks;

b) kõik teised liikmesriigi poolt kolmandate riikide kodanikele väljastatud dokumendid, millega lubatakse viibida liikmesriigi territooriumil või siseneda uuesti liikmesriigi territooriumile, välja arvatud ajutised load, mis on väljastatud punktis a osutatud elamisloa või varjupaiga esmataotluse läbivaatamiseni;

[...]”

3. Schengeni piirieeskirjade artikkel 3 pealkirjaga „Reguleerimisala” sätestab:

„Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi liikmesriikide sise- või välispiire ületavate isikute suhtes, ilma et see mõjutaks:

a) ühenduse vaba liikumise õigust omavate isikute õigusi;

b) pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega.”

4. Schengeni piirieeskirjade artikkel 5 pealkirjaga „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele” sätestab:

„1. Kuni kolmekuuliseks riigis viibimiseks kuue kuu jooksul kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

a) neil on kehtiv reisidokument või -dokumendid, mis lubavad neil piiri ületada;

b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav vastavalt nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrusele (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, [...] välja arvatud juhul, kui neil on kehtiv elamisluba või kehtiv pikaajaline viisa.

[...]

[...]

4. Erandina lõikest 1:

a) kolmanda riigi kodanikul, kes ei täida kõiki lõikes 1 sätestatud tingimusi, kuid kellel on ühe liikmesriigi antud elamisluba, pikaajaline viisa või mitmekordne viisa või vajaduse korral elamisluba või pikaajaline viisa ja mitmekordne viisa, on lubatud elamisloa, pikaajalise viisa või mitmekordse viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi, välja arvatud juhul, kui liikmesriik, kelle välispiiri ületamist ta taotleb, on kandnud ta oma sisenemiskeeluregistrisse ning keeluga kaasnevad juhised sisenemise või läbisõidu keelamiseks;

b) kolmandate riikide kodanikele, kes täidavad lõikes 1 (välja arvatud punktis b) sätestatud tingimusi ja kes ilmuvad piirile, võidakse anda luba liikmesriikide territooriumitele sisenemiseks, kui viisa väljastatakse piiril vastavalt nõukogu 27. veebruari 2003. aasta määrusele (EÜ) nr 415/2003 viisade andmise kohta piiril, kaasa arvatud selliste viisade andmine läbisõidul olevatele meremeestele.

[...]

c) kolmanda riigi kodanikel, kes ei täida ühte või mitut lõikes 1 sätestatud tingimust, võib liikmesriik lubada siseneda oma territooriumile humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu. [...]

5. Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõikes 1 on pealkirja all „Sisenemiskeeld" sätestatud:

„Kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja kes ei kuulu artikli 5 lõikes 4 osutatud isikute kategooriatesse, on keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. See ei piira varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist."

B. *Siseriiklik õigus*

6. Välismaalaste riiki sisenemist ja riigis viibimist ning varjupaigaõigust käsitleva seaduse artiklis L. 311-4 on sätestatud:

„Elamisloa taotluse või elamisloa pikendamise taotluse vastuvõtmist kinnitava tõendi, varjupaigataotluse vastuvõtmist kinnitava tõendi või ajutise elamisloa omamine annab välismaalasele õiguse viibida Prantsusmaal, ilma et see mõjutaks lõplikku otsust, mis tehakse tema elamisõiguse kohta […]"

II. Faktilised asjaolud, menetlus siseriiklikus kohtus ja eelotsuse küsimused

7. Põhikohtuasja ese on ministri 21. septembri 2009. aasta käskkiri, mis käsitleb kolmandate riikide selliste kodanike Schengeni alale sisenemise tingimusi, kellel on ajutine elamisluba või varjupaigataotluse või elamisloa taotluse vastuvõtmist kinnitav tõend, mille on väljastanud Prantsuse ametivõimud. Seejuures näeb käskkiri muu hulgas ette, et kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kehtib viisakohustus ja kes on Prantsusmaa territooriumilt lahkunud nii, et neil on ainult elamisloa esmakordse taotluse või esmakordse varjupaigataotluse vastuvõtmist kinnitav tõend või varjupaigataotluse läbivaatamisel väljastatud ajutine elamisluba, võivad Schengeni alale naasta üksnes juhul, kui neil on konsulaarasutuse või erandjuhul prefektuuri väljastatud viisa. Selle käskkirja kohaselt lubab prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa Schengeni ala välispiiri põhimõtteliselt ületada ainult Prantsuse territooriumil asuva sisenemiskoha kaudu.

8. Põhikohtuasja kaebuse esitajaks olev Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) (välismaalaste piiril abistamise riiklik ühing) palub tühistada nimetatud käskkiri osas, milles see näeb ette, et tuleb keelduda lubamast selliste isikute naasmist, kellel on elamisloa esmakordse taotluse või esmakordse varjupaigataotluse vastuvõtmist kinnitav tõend. Kaebuse esitaja on arvamusel, et käskkirjas ei ole piirdutud Schengeni piirieeskirjadest järelduste tegemisega, vaid selle sätteid on laiendatud. Lisaks on käskkirjas eiratud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet, kuna käskkiri on vahetult kohaldatav, vaatamata sellele, et kolmandate riikide kodanikud, kellel on ajutine elamisluba ja kes on lahkunud enne kõnealuse ministri käskkirja andmist, oleksid välismaalaste riiki sisenemist ja riigis viibimist ning varjupaigaõigust käsitleva seaduse artikli L. 311-4 kuni käskkirja andmiseni kehtinud tõlgenduse kohaselt võinud oodata Prantsusmaa territooriumile naasmise lubamist.

9. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on jõudnud järeldusele, et käesolevale kaebusele õigusliku hinnangu andmine tõstatab siiani vastamata küsimused Schengeni piirieeskirjade tõlgendamise ja kohaldamise kohta. Neid asjaolusid arvestades otsustas ta menetluse põhikohtuasjas peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad), artiklit 13 saab kohaldada kolmanda riigi kodaniku naasmise suhtes viimasele ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile, kui tema territooriumile naasmine ei tingi vajadust teiste liikmesriikide territooriumile siseneda, sealt läbi sõita ega seal viibida?

2. Millistel tingimustel võib liikmesriik kolmandate riikide kodanikele väljastada „mitmekordse viisa" sama määruse artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses? Täpsemalt: kas niisugune viisa võib piirata sisenemist ainult liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega?

3. Kuna määruses (EÜ) nr 562/2006 on välistatud igasugune võimalus siseneda liikmesriikide territooriumile kolmandate riikide kodanikel, kellel on üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmakordse taotluse või varjupaigataotluse läbivaatamisel, vastupidi sellele, mis on lubatud 19. juuni 1990. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni kohaselt määrusega muutmisele eelnenud redaktsioonis, siis kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtted kohustavad kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on territooriumilt lahkudes olnud ainult elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutine elamisluba ja kes soovivad sinna naasta pärast määruse (EÜ) nr 562/2006 jõustumist?"

III. Menetlus Euroopa Kohtus

10. Eelotsusetaotlus, mis kannab 15. detsembri 2010. aasta kuupäeva, saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 22. detsembril 2010. Kirjalikud märkused esitasid põhikohtuasja kaebuse esitaja, Prantsuse ja Belgia valitsus ning Euroopa Komisjon. 20. oktoobri 2011. aasta kohtuistungist võtsid osa põhikohtuasja kaebuse esitaja, Prantsuse valitsuse ja komisjoni esindajad.

IV. Poolte väited ja argumendid

11. Prantsuse valitsuse, Belgia valitsuse ja komisjoni arvates tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata nii, et Schengeni piirieeskirjade artiklit 13 tuleb kohaldada ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle naasmine ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile ei tingi vajadust teiste liikmesriikide territooriumile siseneda, sealt läbi sõita ega seal viibida.

12. Põhikohtuasja kaebuse esitaja seevastu vastab esimesele eelotsuse küsimusele nii, et Schengeni piirieeskirjade artiklit 5 koostoimes artikliga 13 tuleb tõlgendada nii, et sisenemise lubamisest elamisloa alusel, mis ei vasta Schengeni piirieeskirjade artikli 2 punktis 15 sätestatud tingimustele, saab keelduda üksnes siis, kui asjaomane isik ei taotle sisenemist lühiajaliseks viibimiseks (teises liikmesriigis) mitte selle liikmesriigi piiril, mis väljastas elamisloa, vaid teise liikmesriigi piiril.

13. Teisele eelotsuse küsimusele tuleb komisjoni arvates vastata nii, et mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses ei või piirata Schengeni alale sisenemist liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega. Põhikohtuasja kaebuse esitaja on kokkuvõttes samal seisukohal.

14. Prantsuse valitsus väidab selle kohta oma kirjalikes märkustes, et mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses on siseriiklik pikaajaline viisa või lühiajaline viisa Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), tähenduses.[4] Juhul kui liikmesriik peab end konkreetsel juhul erandkorras kohustatuks andma piiratud territoriaalse kehtivusega viisa viisaeeskirja artikli 25 tähenduses, siis annab see põhimõtteliselt ainult õiguse siseneda viisa väljastanud liikmesriiki. Kohtuistungil ühines Prantsuse valitsus siiski komisjoni argumendiga.

15. Belgia valitsus märgib seoses sellega, et mitmekordse viisa andmise tingimuste kindlaksmääramine on liikmesriikide pädevuses. Mitmekordne viisa annab siiski ainult õiguse oma liikmesriigi territooriumile sisenemiseks.

16. Kolmandale eelotsuse küsimusele vastamisel rõhutavad Belgia valitsus ja komisjon, et Schengeni piirieeskirjad ei ole sisuliselt olulisel määral muutnud liidu õiguse nõudeid kolmandate riikide kodanike sisenemise kohta, kellel on ainult elamisloa esmakordse taotluse või varjupaigataotluse läbivaatamisel väljastatud ajutine elamisluba. Komisjoni arvates tuleb seega probleemide üle, mis tulenevad liidu õiguse tõlgendamisest enne 21. septembri 2009. aasta käskkirja andmist või selle käskkirja kohaldamisest, otsustada siseriikliku õiguse alusel.

17. Prantsuse valitsuse arvates tuleb kolmandale eelotsuse küsimusele vastata nii, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte ei kohusta kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriigi territooriumilt lahkunud nii, et neil oli ainult ajutine elamisluba, ja kes soovisid naasta pärast Schengeni piirieeskirjade jõustumist.

V. Õiguslik hinnang

A. *Esimene küsimus*

18. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitust selle kohta, kas Schengeni piirieeskirjade artiklis 13 sätestatud õigusnormi, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike sisenemiskeeldu, kohaldatakse ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kellelt nõutakse viisat ja kes soovivad üle Schengeni välispiiride uuesti naasta liikmesriiki, millest nad on pärast ajutise elamisloa saamist lahkunud, ilma et nad seejuures siseneksid mõne teise liikmesriigi territooriumile.

19. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastata jaatavalt. Sellisele järeldusele viib mind Schengeni piirieeskirjade süstemaatiline tõlgendamine nende teksti ja eesmärgi alusel.

4 — ELT L 243, lk 1.

20. Schengeni piirieeskirjade mõte ja eesmärk[5] on kehtestada Euroopa Liidu liikmesriikide sise- ja välispiiride ületamise regulatiivraamistik.[6] Seejuures kehtib põhimõte, et isikuid olenemata nende kodakondsusest liikmesriikide – Schengeni piirieeskirjade artikli 2 lõikes 1 määratletud – sisepiiride ületamisel põhimõtteliselt ei kontrollita,[7] mistõttu tuleb tagada isikute kontrollimine ning piiriületamise tõhus patrull- ja vaatlustegevus Schengeni ala – Schengeni piirieeskirjade artikli 2 lõikes 2 määratletud – välispiiridel.

21. Kontrollide teostamine Schengeni ala välispiiridel ja nendel piiridel sisenemise keeld on sätestatud Schengeni piirieeskirjade artiklites 6–13. Sisenemiskeelu osas on Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldeeskiri, mille kohaselt on kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja kes ei kuulu artikli 5 lõikes 4 osutatud isikute kategooriatesse, keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõike 1 teises lauses on lisatud, et see ei piira varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist. Artikli 13 lõigetes 2–6 on toodud täiendavad sisenemiskeeldu käsitlevad sätted. Nii tagavad näiteks piirivalveametnikud vastavalt nimetatud artikli lõikele 4, et kolmanda riigi kodanik, keda on keeldutud riiki lubamast, ei sisene asjaomase liikmesriigi territooriumile.

22. Vastavalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 3 kohaldatakse Schengeni piirieeskirju *kõigi* Schengeni ala sise- või välispiire ületavate isikute suhtes.

23. Schengeni piirieeskirjade artikli 13 grammatiline tõlgendamine koostoimes artikliga 3 viib seega otseselt järelduseni, et artiklis 13 sätestatud sisenemiskeeldu kohaldatakse *kõikide* kolmandate riikide kodanike suhtes, kes soovivad liikmesriiki siseneda üle Schengeni välispiiri, ning olenemata sellest, kas tegemist on sellise isiku katsega naasta, kellel on liikmesriigi ajutine elamisluba või mitte.

24. Ka asjaolu, et kolmanda riigi kodanik, kes püüab liikmesriigi ajutise elamisloa alusel naasta sellesse liikmesriiki üle Schengeni välispiiri ega kavatse saada sissepääsu kogu Schengeni alale, ei välista Schengeni piirieeskirjade artikli 13 kohaldamist.

25. Seoses sellega on määravaks asjaolu, et Schengeni piirieeskirjadega kaotati isikute kontrollimine sisepiiridel ja piirikontroll nihutati Schengeni ala välispiirile. Vastavalt sellele kohaldatakse Schengeni piirieeskirju sisenemiskeelu kohta välispiiridel põhimõtteliselt kogu piiriülesele isikute liikumisele, seda ka siis, kui sisenemine üle liikmesriigi piiri, mis on Schengeni välispiir, toimub ainult selles liikmesriigis viibimise eesmärgil.

5 — Schengeni piirieeskirjade kehtestamise tausta kohta vt Peers, S., „Key Legislative Developments on Migration in the European Union", *European Journal of Migration and Law*, 2006, lk 321 jj.

6 — Vt Schengeni piirieeskirjade artikkel 1. Schengeni piirieeskirjade territoriaalse kehtivusala kohta vt siiski kõnealuste eeskirjade põhjendused 22–28. Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani suhtes kehtivate erandite tõttu laieneb Schengeni ala Ühendkuningriigile ja Iirimaale ainult mõnes aspektis. Ka Bulgaaria, Küpros ja Rumeenia ei ole veel Schengeni ala täieõiguslikud liikmed. Seevastu on mõned riigid, kes ei ole liikmesriigid – Norra, Island ja Šveits – ühinenud Schengeni *acquis*' sätete rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega. Vt selle kohta Röben teoses: *Das Recht der Europäischen Union* (Hrsg. Grabitz, Hilf ja Nettesheim), Art. 67 AEUV, punktid 149 jj (44. täiendatud väljaanne, mai 2011). Vt seoses sellega ka 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, lk 652 jj. Lisaks tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et Schengeni piirieeskirju kohaldatakse ainult Prantsusmaa Euroopas asuvate territooriumide suhtes.

7 — Vt Schengeni piirieeskirjade artikkel 20.

26. Sellist tõlgendust toetab Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõike 1 teine lause, mis viitab liikmesriiki sisenemise võimalusele varjupaigaõigust käsitlevate sätete alusel või liikmesriigi pikaajalise viisa alusel. Asjaolu, et Schengeni piirieeskirjade artiklis 13 on sõnaselgelt nimetatud neid üle liikmesriigi piiri, mis on Schengeni välispiir, sisenemise viise selles liikmesriigis – peamise [8] ja pikaajalise – viibimise eesmärgil, kinnitab, et nimetatud sätet kohaldatakse kogu Schengeni välispiire ületavale isikute liikumisele.

27. Eespool nimetatud tõlgenduse kasuks räägib ka Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõike 1 esimeses lauses sisalduv viide Schengeni piirieeskirjade artiklile 5. Selle kohaselt on kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja kes ei kuulu artikli 5 lõikes 4 osutatud isikute kategooriatesse, keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. Kuna sisenemise nõuded, mis on sätestatud Schengeni piirieeskirjade artiklis 5, puudutavad nii sisenemist Schengeni alale (lõige 1) kui ka sisenemist peamiselt liikmesriigis viibimise eesmärgil (lõige 4), tuleneb ka Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõike 1 esimeses lauses sisalduvast viitest üheselt, et Schengeni piirieeskirjade artikkel 13 hõlmab ka kolmandate riikide kodanike sisenemist üle liikmesriigi piiri, mis on Schengeni välispiir, neil juhtudel, kui see sisenemine toimub esmajoones selles liikmesriigis viibimise eesmärgil.

28. Eeltoodut arvestades tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata nii, et Schengeni piirieeskirjade artiklit 13 kohaldatakse kolmanda riigi kodaniku naasmise suhtes üle Schengeni välispiiri talle ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile ka juhul, kui tema territooriumile naasmine ei tingi vajadust teiste liikmesriikide territooriumile siseneda, sealt läbi sõita ega seal viibida.

29. Ministri 21. septembri 2009. aasta käskkirja konkreetset sisu arvestades tahaksin siiski juhtida tähelepanu sellele, et käskkirjas kehtestatud üldine sisenemiskeeld võib tegelikkuses tõstatada küsimusi selle keelu kooskõla kohta liidu õiguse nõuetega varjupaigaõiguse valdkonnas.

30. Eelotsusetaotlusest tuleneb nimelt, et kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet ja kes on Prantsusmaa territooriumilt lahkunud nii, et neil on ainult varjupaigataotluse läbivaatamisel antud ajutine elamisluba või esmakordse varjupaigataotluse või elamisloa esmakordse taotluse vastuvõtmist kinnitav tõend, võivad Schengeni alale naasta üksnes juhul, kui neil on konsulaarasutuse või erandjuhul prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa. Seega näib, et see ministri käskkiri ei võta arvesse Schengeni piirieeskirjade artikli 13 lõike 1 teist lauset, mille kohaselt ei piira see varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist. Nimetatud varjupaigaõiguse reservatsiooni võidakse näiteks kohaldada juhtudel, kui naasmise keeld rikuks nn *non-refoulement*-põhimõtet ja oleks seega vastuolus põhiõiguste harta artikliga 18. [9] Kui asjaolu, et ministri käskkirjas selline reservatsioon puudub, tooks tegelikkuses kaasa tagajärje, et pagulane saadetaks otseselt või kaudselt tagasi riiki, kus talle saab osaks tagakiusamine, tuleks järelikult kontrollida käskkirja kooskõla liidu õigusega sellest aspektist lähtudes. Kuna need probleemid ei ole siiski käesoleva eelotsusetaotluse esemeks, siis ma neid lähemalt ei käsitle.

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010, millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel *(ELT L 85, lk 1), muudeti* Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklit 21 nii, et kolmanda riigi kodanik võib ühe liikmesriigi antud pikaajalise viisa alusel liikuda nii nagu elamisloa omanik vabalt teiste liikmesriikide territooriumil kuni kolm kuud kuue kuu jooksul. Vt selle kohta Dienelt, K, teoses: *Ausländerrecht* (väljaandjad Bergmann, J., Dienelt, K. ja Röseler, S.), 9. trükk, 2011, AufenthG § 6, punkt 37.

9 — *Non refoulement* põhimõtte ja varjupaigaõiguse kohta vastavalt põhiõiguste harta artiklile 18 vt minu 22. septembri 2011. aasta ettepanek kohtuasjas C-411/10: N.S. (ettepaneku punkt 114).

B. *Teine küsimus*

31. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada teavet tingimuste kohta, mille puhul võib liikmesriik kolmandate riikide kodanikele väljastada mitmekordse viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses. Eelkõige tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas niisugune mitmekordne viisa võib piirata sisenemist ainult liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.

32. Selle küsimuse taustaks on asjaolu, et põhikohtuasja esemeks olev käskkiri lubab kolmandate riikide kodanikel, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet ja kes on Prantsusmaa territooriumilt lahkunud nii, et neil on ainult varjupaigataotluse läbivaatamisel väljastatud ajutine elamisluba või esmakordse varjupaiga taotluse vastuvõtmist või elamisloa esmakordse taotluse vastuvõtmist kinnitav tõend, Schengeni alale naasta üksnes juhul, kui neil on konsulaarasutuse või erandjuhul prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa. Lisaks on nimetatud käskkirjas märgitud, et prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa lubab Schengeni ala välispiiri ületada ainult Prantsusmaa territooriumil asuva sisenemiskoha kaudu.

33. Seega käsitleb eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teises eelotsuse küsimuses ministri käskkirjas sätestatud nõuet, et prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa lubab naasmist põhimõtteliselt üksnes üle Prantsuse Vabariigi Schengeni välispiiri. Seda arvestades küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses võib sisaldada nõuet, et naasmine loa väljastanud liikmesriiki võib toimuda üksnes üle selle liikmesriigi Schengeni välispiiri.

34. Terminoloogilisest aspektist tuleb kõigepealt rõhutada, et mitmekordse viisa mõistet ei ole Schengeni piirieeskirjades määratletud.[10] Sellele vaatamata annab Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkt a tähtsaid viiteid, mis võivad mõiste määratlemisele kaasa aidata. Vastavalt selle sätte sõnastusele on kolmanda riigi kodanikul, kes ei täida kõiki Schengeni alale sisenemise tingimusi, kuid kellel on ühe liikmesriigi antud elamisluba, siseriiklik pikaajaline viisa või mitmekordne viisa, lubatud elamisloa, siseriikliku viisa või mitmekordse viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi. Asjaolust, et on eristatud elamisloa, siseriikliku viisa ja mitmekordse viisa mõisteid, tuleneb, et mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses ei ole liikmesriigi elamisluba ega siseriiklik pikaajaline viisa.

35. Lisaks saab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)[11] artiklis 2 toodud mõistete määratlustest teha järelduse, et mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses ei ole „viisa" viisaeeskirja tähenduses. Seda seetõttu, et viisaeeskirja artikli 2 lõike 2 kohaselt on viisa liikmesriigi antud luba liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast või liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste transiidialade läbimiseks. Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkt a puudutab tüüpiliselt just neid juhtumeid, mil kolmanda riigi kodanikul nimelt ei ole viisat viisaeeskirja artikli 2 lõike 2 tähenduses.

36. Minu arvates ei saa ka viisaeeskirja artikli 2 lõikes 4 määratletud „piiratud territoriaalse kehtivusega viisat" võrdsustada mitmekordse viisaga Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses. Kui määruse andja oleks soovinud neid mõisteid võrdsustada, oleks ta tõenäoliselt Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktis a sõnaselgelt kasutanud piiratud territoriaalse kehtivusega viisa mõistet. Seda seetõttu, et nimetatud viisaliik oli juba 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu

10 — Oma ettepanekus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad), ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, KOM(2011) 118 (lõplik), tegi komisjon muu hulgas ettepaneku jätta Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktist a välja mõiste „mitmekordne viisa", kuna see mõiste on vananenud ja eksitav.

11 — ELT L 243, lk 1.

rakendamise konventsiooni [12] artiklis 16 sätestatud. [13] Ka Schengeni koostöö raames vastu võetud ühiste konsulaarjuhiste [14] I osa 2. jaos pealkirjaga „Viisa mõiste ja liigid" on sõnaselgelt viidatud piiratud territoriaalse kehtivusega viisa liigile. Kui mitmekordse viisa all Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses oleks mõeldud „piiratud territoriaalse kehtivusega viisat", oleks määruse andja võinud järelikult ilma pikemata kasutada viimast mõistet.

37. Minu eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses kujutab endast dokumenti, mille võib anda kolmanda riigi kodanikule, kellel ei ole elamisluba ega pikaajalist viisat ega viisat või piiratud territoriaalse kehtivusega viisat viisaeeskirja tähenduses, kuid kes soovib vaatamata sellele lahkuda liikmesriigist, kus ta asub, et võimaldada talle hiljem naasmist sellesse liikmesriiki. Seega näib mitmekordne viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses olevat liikmesriigi luba, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul, kellel ei ole elamisluba ega pikaajalist viisat ega viisat või piiratud territoriaalse kehtivusega viisat viisaeeskirja tähenduses, sellest liikmesriigist teatud eesmärgil lahkuda ja järgnevalt sellesse liikmesriiki naasta.

38. Niisuguse siseriikliku naasmist võimaldava loa andmise tingimusi ei ole Schengeni piirieeskirjades konkreetselt sätestatud. Minu arvates ei keela Schengeni piirieeskirjad liikmesriikidel seega põhimõtteliselt kujundada mitmekordset viisat sisuliselt nii, et liikmesriiki naasmine on lubatud üksnes üle selle liikmesriigi Schengeni välispiiri.

39. Komisjon ei jaga seda seisukohta. Tuvastusest, et isikul, kellele on Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a alusel väljastatud mitmekordne viisa, on lubatud sõita läbi teiste Schengeni ala liikmesriikide territooriumi, järeldab komisjon, et mitmekordse viisa alusel peab olema alati lubatud ka naasta üle viisa väljastanud liikmesriigi Schengeni sisepiiride.

40. Mind see analüüs ei veena. Minu arvates tuleb Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktis a sätestatud läbisõiduõigust tõlgendada nii, et mitmekordne viisa annab – siseriiklikusse sisenemiskeeluregistrisse kandmata – viisaomanikule õiguse sõita läbi teiste Schengeni ala liikmesriikide territooriumi, *niivõrd kui* see võimaldab naasta üle viisa väljastanud liikmesriigi Schengeni sisepiiri. Küsimus, *kas* mitmekordne viisa peab alati võimaldama naasta üle viisa väljastanud liikmesriigi Schengeni sisepiiri, ei ole seevastu Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a ese. Seega ei saa ka Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktist a järeldada liikmesriikide kohustust lubada mitmekordse viisa andmise korral naasmist nii üle Schengeni välis- kui ka Schengeni enda sisepiiride.

41. Seoses sellega tuleb eriti rõhutada, et Schengeni piirieeskirjad võeti vastu EÜ artikli 62 punkti 1 ja punkti 2 alapunkti a alusel. EÜ artikli 62 punkti 1 kohaselt võtab nõukogu vastu meetmed, millega tagatakse igasuguse kontrolli puudumine isikute, kas liidu või kolmandate riikide kodanike suhtes sisepiiride ületamisel. EÜ artikli 62 punkti 2 alapunkti a kohaselt võtab nõukogu liikmesriikide välispiiride ületamisega seotud meetmed, millega kehtestatakse normid ja kord, mida liikmesriigid järgivad isikute kontrollimisel sellistel piiridel. See esmasest õigusest tulenev alus ei volita määruse andjat vastu võtma õigusnormi, mis kehtestab tingimused liikmesriigi poolt siseriikliku mitmekordse viisa andmiseks Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses. Sellest tuleneb otseselt, et Schengeni piirieeskirjade üksikuid sätteid ei saa kasutada selleks, et piirata liikmesriikidele jäetud pädevust siduda siseriiklik mitmekordne viisa piiriületamiskohta puudutavate sisenemistingimustega.

12 — Konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 19).

13 — Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 16 tühistati viisaeeskirjaga.

14 — Viisasid käsitlevad ühised konsulaarjuhised diplomaatilistele ja konsulaaresindustele (ELT 2005, C 326, lk 1).

42. Kui Euroopa Kohus peaks erinevalt minu seisukohast ühinema komisjoni arvamusega, oleks sellel lisaks kaugeleulatuvad tagajärjed siseriikliku pikaajalise viisa andmisele. Kuna Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a kohaselt ei ole õigus sõita läbi Schengeni ala teiste liikmesriikide territooriumi mitte ainult mitmekordse viisa omanikel, vaid ka siseriikliku pikaajalise viisa omanikel, oleks niisugusest läbisõiduõigusest tuletatud kohustus väljastada mitmekordne viisa ilma sisenemiskoha piiranguteta loogiliselt ülekantav ka siseriikliku pikaajalise viisa andmisele. Sel juhul langeks järelikult ära liikmesriikide võimalus väljastada siseriiklikku pikaajalist viisat sisenemiskoha piirangutega.

43. Need kaalutlused viivad mind järeldusele, et Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a alusel antud mitmekordse viisa omanike läbisõiduõiguse tingimused sõltuvad sihtliikmesriigi poolt kehtestatud sisenemisvõimalustest ja mitte vastupidi. Seega juhul, kui liikmesriik otsustab selle kasuks, et väljastada mitmekordne viisa ilma sisenemiskoha piiranguteta, annab see asjaomase viisa omanikule õiguse sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi vastavalt Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punktile a, kui viisaomanik peaks otsustama sisenemise kasuks üle viisa väljastanud liikmesriigi Schengeni sisepiiri. Seevastu juhul, kui liikmesriik otsustab väljastada mitmekordse viisa, mis kohustab sisenema üle oma riigi Schengeni välispiiri, lubatakse sellise viisa omanikul siseneda üksnes üle selle liikmesriigi Schengeni välispiiri, mistõttu ei saa tal ka olla õigust sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses.

44. Kokkuvõttes tuleneb minu eelnevatest kaalutlustest, et Schengeni piirieeskirjad ei keela liikmesriikidel väljastada sisenemiskoha piirangutega mitmekordset viisat.

45. Esmasest või teisesest õigusest ei nähtu muid vastuväiteid liikmesriikide poolt antava mitmekordse viisa piirangule, mis nõuab sisenemist üle selle liikmesriigi Schengeni välispiiri. Lisaks leidub tähtis tõend selle kohta, et selline piirang on liidu õigusega põhimõtteliselt kooskõlas, piiratud territoriaalse kehtivusega Schengeni viisat käsitlevates sätetes.

46. Enne viisaeeskirja vastuvõtmist olid piiratud territoriaalse kehtivusega viisat käsitlevad liidu õiguse nõuded sätestatud erinevate õigusaktide mitmetes artiklites, eelkõige Schengeni lepingu rakendamise konventsioonis ja ühistes konsulaarjuhistes. Ühiste konsulaarjuhiste I osa 2. jao punktis 2.3 on piiratud territoriaalse kehtivusega viisa alusel sisenemise tingimuste kohta sõnaselgelt märgitud, et nii sisse- kui ka väljasõit toimuvad liikmesriigi kaudu, mille territooriumiga oli viisa kehtivus piiratud.

47. Kuigi viisaeeskirjas ei ole sõnaselgelt sätestatud sisenemise tingimusi vastavalt viisaeeskirja artiklile 25 antud piiratud territoriaalse kehtivusega viisa alusel, viitab komisjoni seletuskiri viisaeeskirja kehtestava määruse eelnõu kohta sellele, et määruse andja tahte kohaselt säilitatakse olemasolev õiguslik olukord.[15] See kujutab endast veel ühte tähtsat tõendit selle kohta, et siseriiklikud naasmist käsitlevad sätted, mis piiravad Schengeni alale sisenemist kindlate välispiiridega, on liidu õigusega kooskõlas.

48. Eeltoodut arvestades tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata nii, et liikmesriik, kes annab kolmanda riigi kodanikule mitmekordse viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses, võib piirata sellise mitmekordse viisa alusel naasmist oma Schengeni välispiiriga.

49. Lõpuks olgu viidatud asjaolule, et Prantsuse valitsus märkis teisele küsimusele vastamisel, et kolmanda riigi kodanikele, kelle ajutine elamisluba ei anna naasmise õigust, võimaldatakse vajaduse korral naasmist eelkõige siseriikliku pikaajalise viisa andmise teel. Belgia valitsus märgib, et selliste kolmandate riikide kodanike naasmist võimaldatakse tegelikkuses piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmise teel viisaeeskirja artikli 25 tähenduses.

15 — Konkreetsetest selgitustest eelnõu kohta nähtub nimelt, et Schengeni lepingu rakendamise konventsioonis ja ühistes konsulaarjuhistes toodud sätted, mis käsitlevad piiratud territoriaalse kehtivusega viisasid, on eelkõige ülevaatlikkuse huvides ja õiguse ühetaolise kohaldamise tagamiseks koondatud ühte artiklisse. Vt ettepaneku eelnõu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, KOM(2006) 403 (lõplik), lk 12.

50. Kui liikmesriik, nagu märgib Prantsuse valitsus, otsustab selle kasuks, et kolmanda riigi kodanikele, kelle ajutine elamisluba ei anna naasmise õigust, võimaldatakse vajaduse korral naasmist eelkõige siseriikliku pikaajalise viisa andmise teel, ei ole nimetatud viisa piiramine Schengeni alale naasmisega liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtade kaudu põhimõtteliselt vastuolus liidu õigusega. Vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklile 18 on pikaajalised viisad siseriiklikud viisad, mistõttu on liikmesriikidel liidu õiguse aspektist põhimõtteliselt õigus piirata viisa alusel Schengeni alale naasmist liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.[16]

51. Lisaks nähtub minu eeltoodud kaalutlustest, et juhul kui liikmesriik, nagu märkis Belgia valitsus, otsustab selle kasuks, et võimaldada kolmandate riikide kodanikele naasmist piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmise teel viisaeeskirja artikli 25 tähenduses, peab naasmine põhimõtteliselt toimuma üle selle liikmesriigi Schengeni välispiiri, mille territooriumiga on viisa kehtivus piiratud.[17]

C. Kolmas küsimus

52. Kolmandas eelotsuse küsimuses käsitleb eelotsusetaotluse esitanud kohus Schengeni piirieeskirjades sätestatud sisenemiskeeldu kolmandate riikide kodanikele, kellelt nõutakse viisat ja kellel on üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmakordse taotluse või varjupaigataotluse läbivaatamisel. Seejuures küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas nimetatud sisenemiskeeldu käsitlevate sätete kohaldamine on vastuolus õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega, niivõrd kui seeläbi ei saa kolmandate riikide kodanikud, kes lahkusid Schengeni alalt enne Schengeni piirieeskirjade jõustumist, eeldades, et nad saavad naasta oma ajutiste elamislubadega, seda pärast Schengeni piirieeskirjade jõustumist enam teha.

53. Selle küsimuse esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus seetõttu, et enne ministri 21. septembri 2009. aasta käskkirja andmist olid Prantsusmaal ilmselt välja kujunenud haldustava, mille kohaselt võisid kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet ja kellel oli üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmakordse taotluse või varjupaigataotluse läbivaatamisel, liikmesriigi territooriumilt üle Schengeni välispiiride lahkuda ja sinna naasta, kuni nimetatud elamisloa tähtaeg ei olnud lõppenud. Ministri käskkiri taotles eesmärki selline praktika ilma üleminekutähtajata lõpetada, mistõttu ei saanud kolmandate riikide kodanikud, kellelt nõutakse viisat ja kes olid enne ministri käskkirja andmist lahkunud Prantsusmaa territooriumilt ajutise elamisloaga, enam ilma viisata või muu sisenemisõigust andva loata Schengeni alale tagasi pöörduda.

54. Kolmandale eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt rõhutada, et ministri 21. septembri 2009. aasta käskkirjas kehtestatud naasmiskeeld vastab Schengeni piirieeskirjade nõuetele. Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõikest 1 koostoimes artikli 2 punkti 15 alapunktiga b ja artikli 5 lõike 4 punktiga a nähtub nimelt, et ajutisi elamislubasid, mis on väljastatud elamisloa esmakordse taotluse või varjupaigataotluse läbivaatamisel, ei saa kasutada Schengeni alale sisenemiseks. Seda arvestades teeb ministri 21. septembri 2009. aasta käskkiri õigusega selgeks, et kolmandate riikide kodanikel, kellelt nõutakse viisat ja kes lahkusid Prantsusmaa territooriumilt sellise ajutise elamisloaga, ei või lubada vabalt naasta üle Schengeni välispiiride.

16 — Niisuguse piirangu kooskõla kohta liidu õigusega vt käesoleva ettepaneku punkt 38 jj.

17 — Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 45 jj.

55. Kuna Schengeni piirieeskirjad jõustusid vastavalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 40 juba 13. oktoobril 2006, siis selgitab ministri 21. septembri 2009. aasta käskkiri üksnes õiguslikku olukorda, mis kehtis alates 13. oktoobrist 2006 ka Prantsusmaal – igal juhul Prantsusmaa Euroopas asuvatel territooriumidel.[18] Seda arvestades on otseselt näha, et asjaolu, et kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, lahkusid Prantsusmaa territooriumilt üle Schengeni välispiiri lühikest aega enne ministri 21. septembri 2009. aasta käskkirja andmist, usaldades liidu õigusega vastuolus olevat haldustava, ilma et neil oleks olnud Schengeni alale naasmise õigust andvat dokumenti, ei saa kasutada selleks, et liidu õiguse õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttele tuginedes seada kahtluse alla Schengeni piirieeskirjade asjaomased sätted.

56. Õiguspärase ootuse põhimõtte osas piisab seoses sellega tuvastusest, et sellele tuginemine liidu õigusnormi vaidlustamiseks on võimalik ainult siis, kui liidu tasandil ning seega liidu institutsiooni poolt on loodud olukord, mis võis luua õiguspärase ootuse selle olukorra jätkumise suhtes.[19] Käesoleval juhul ei olnud tegemist liidu institutsioonide sellise ootust loova tegevusega. Seda seetõttu, et niivõrd kui kolmandate riikide kodanikel, kelle suhtes kehtib viisanõue ja kellel on ajutine elamisluba, mis ei anna Schengeni alale naasmise õigust, võis tekkida vastupidine ootus Prantsusmaa territooriumile naasmise suhtes, tulenes see liidu õigusega vastuolus olevatest Prantsusmaa haldustavast. Selline liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik haldustava ei saa olla alus õiguspärasele ootusele olla edaspidi koheldud viisil, mis on liidu õigusega vastuolus.[20]

57. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on õiguskindluse põhimõtte kohaselt nõutav, et liidu õigus oleks kindlaks määratud ja et selle kohaldamine oleks isikutele ette nähtav.[21] Minu arvates vastavad Schengeni piirieeskirjade sätted, mis käsitlevad naasmist ajutiste elamislubade alusel, mis on väljastatud elamisloa esmakordse taotluse või varjupaigataotluse läbivaatamisel, selguse ja ettenähtavuse nõuetele. Nagu ma juba märkisin, tuleneb Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõikest 1 koostoimes artikli 2 punkti 15 alapunktiga b ja artikli 5 lõike 4 punktiga a, et sellised ajutised elamisload ei anna õigust Schengeni alale naasmiseks.[22] Lisaks tuleb rõhutada, et Schengeni piirieeskirjad avaldati Euroopa Liidu Teatajas 13. aprillil 2006 ja seega kuus kuud enne nende jõustumist, mistõttu oli tagatud ka alates 13. oktoobrist 2006 kehtivate eeskirjade ettenähtavus.

58. Eeltoodust tuleneb, et kolmanda eelotsuse küsimuse kontrollimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võimaldaks järeldada, et seoses Schengeni piirieeskirjade jõustumisega esineb vastuolu liidu õiguse põhimõtetega, mis käsitlevad õiguskindlust ja õiguspärast ootust.

VI. Ettepanek

59. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad), artikkel 13 on kohaldatav kolmanda riigi kodaniku naasmise suhtes üle Schengeni

18 — Schengeni piirieeskirju kohaldatakse ainult Prantsusmaa Euroopas asuvate territooriumide suhtes; vt selle kohta Schengeni piirieeskirjade põhjendus 21.

19 — 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-14/01: Niemann (EKL 2003, lk I-2279, punkt 56); 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 63), ja 15. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-22/94: Irish Farmers Association jt (EKL 1997, lk I-1809, punkt 19). Vt selle kohta lisaks Bungenberg, M., teoses: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (väljaandjad Heselhaus ja Nowak), München, 2006, § 33, punkt 11 jj; Jarass, D., teoses: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, 2010, Sissejuhatus, punkt 37.

20 — Vt seoses sellega ka 7. aprilli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-153/10: Sony Supply Chain Solutions (Europe) (EKL 2011, lk I-2775, punkt 47); 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-94/05: Emsland-Stärke (EKL 2006, lk I-2619, punkt 31); 1. aprilli 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-31/91-C-44/91: Lageder jt (EKL 1993, lk I-1761, punkt 35), ja 26. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 316/86: Krücken (EKL 1988, lk 2213, punkt 24).

21 — Vt nt 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-194/09 P: Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon (EKL 2011, lk I-6311, punkt 71) ja 14. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-67/09 P: Nuova Agricast ja Cofra *vs.*komisjon (EKL 2010, lk I-9811, punkt 77).

22 — Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 54.

välispiiride viimasele ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile ka juhul, kui tema territooriumile naasmine ei tingi vajadust teiste liikmesriikide territooriumile siseneda, sealt läbi sõita ega seal viibida.

2. Liikmesriik, kes annab kolmanda riigi kodanikule mitmekordse viisa Schengeni piirieeskirjade artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses, võib piirata sellise mitmekordse viisa alusel naasmist oma Schengeni välispiiridega.

3. Kolmanda eelotsuse küsimuse kontrollimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võimaldaks järeldada, et seoses Schengeni piirieeskirjade jõustumisega esineb vastuolu liidu õiguse põhimõtetega, mis käsitlevad õiguskindlust ja õiguspärast ootust.