GENERALINĖS ADVOKATĖS
VERICA TRSTENJAK IŠVADA,
pateikta 2011 m. lapkričio 29 d.[1]

Byla C-606/10

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

(Conseil d'Etat (Prancūzija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Reglamentas Nr. 562/2006 — Šengeno sienų kodeksas — 13 straipsnis — Atsisakymas leisti atvykti — 5 straipsnis — Atvykimo į Šengeno erdvę sąlygos, nustatytos trečiųjų šalių piliečiams, privalantiems turėti vizas — Ministerijos aplinkraštis — Trečiųjų šalių piliečių, privalančių turėti vizą ir turinčių laikinąjį leidimą gyventi, pakartotinis atvykimas — Pakartotinio atvykimo viza — Leidimas trečiųjų šalių piliečiams vykti tranzitu — Teisinis saugumas — Teisėti lūkesčiai"

1. Prancūzijos *Conseil d'État* pateikė nagrinėjamą prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas)[2], išaiškinimo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės prašo išaiškinti šiame reglamente esančių reikalavimų dėl atsisakymo leisti atvykti trečiųjų šalių piliečiams, kuriems privaloma viza, ir dėl pakartotinio atvykimo vizos suteikimo trečiųjų šalių piliečiams turinį ir taikymo sritį.

I – Taikytini teisės aktai

A – *Europos Sąjungos teisės aktai*

1. Šengeno sienų kodeksas[3]

2. Šengeno sienų kodekso 2 straipsnyje (toliau taip pat – ŠSK) nurodyta:

„Šiame reglamente naudojami tokie apibrėžimai:

<…>

15. „leidimas gyventi"

a) visi leidimai gyventi, valstybių narių išduoti pagal vienodą formą, nustatytą 2002 m. birželio 13 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1030/2002, nustatančiu vienodą leidimų apsigyventi trečiųjų šalių piliečiams formą;

1 — Išvados originalo kalba: vokiečių.
Proceso kalba: prancūzų.

2 — OL L 105, p. 1.

3 — Su pakeitimais, padarytais 2010 m. kovo 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 265/2010 (OL L 85, p. 1).

b) visi kiti dokumentai, kuriuos valstybės narės išdavė trečiųjų šalių piliečiams, leidžiantys pasilikti jų teritorijoje arba į ją pakartotinai atvykti, išskyrus laikinus leidimus, išduotus tol, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti a punkte nurodytą leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį;

<…>“

3. ŠSK 3 straipsnyje „Taikymo sritis“ numatyta:

„Šis reglamentas taikomas asmenims, kertantiems valstybių narių vidaus ar išorės sienas, nepažeidžiant:

a) asmenų, kurie naudojasi Bendrijos laisvo judėjimo teise, teisių;

b) pabėgėlių ir asmenų, prašančių tarptautinės apsaugos, teisių, ypač jei tai susiję su negrąžinimu.“

4. ŠSK 5 straipsnyje „Trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygos“ nustatyta:

„1. Ne ilgiau kaip tris mėnesius per šešių mėnesių laikotarpį trunkančiam buvimui trečiųjų šalių piliečiams nustatomos tokios atvykimo sąlygos:

a) jie turi galiojantį kelionės dokumentą ar dokumentus, leidžiančius jiems kirsti sieną;

b) jie turi galiojančią vizą, jei to reikalaujama pagal 2001 m. kovo 15 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 539/2001, nustatantį trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorės sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus, išskyrus atvejus, kai jie turi galiojantį leidimą gyventi arba galiojančią ilgalaikę vizą.

<…>

4. Nukrypstant nuo 1 dalies:

a) trečiųjų šalių piliečiams, kurie atitinka ne visas 1 dalyje nustatytas sąlygas, bet turi vienos iš valstybių narių išduotą leidimą gyventi, ilgalaikę vizą ar pakartotinio atvykimo vizą, arba, jei to reikalaujama, leidimą gyventi arba ilgalaikę vizą ir pakartotinio atvykimo vizą, leidžiama vykti per kitų valstybių narių teritorijas tranzitu, kad jie galėtų pasiekti leidimą gyventi, ilgalaikę vizą ar pakartotinio atvykimo vizą išdavusios valstybės narės teritoriją, jeigu jų pavardės nėra įtrauktos į valstybės narės, kurios išorės sienas jie ketina kirsti, nacionalinį neįsileistinų asmenų sąrašą, ir tame sąraše nenurodoma drausti jiems atvykti ar vykti tranzitu;

b) trečiųjų šalių piliečiams, kurie atitinka 1 dalyje, išskyrus b punktą, nurodytas sąlygas ir kurie atvyksta prie sienos, gali būti leidžiama atvykti į valstybių narių teritorijas, jeigu prie sienos jiems išduodama viza pagal 2003 m. vasario 27 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 415/2003 dėl vizų išdavimo pasienyje, įskaitant tokių vizų išdavimą tranzitu vykstantiems jūrininkams.

<…>

c) trečiųjų šalių piliečiams, kurie neatitinka vienos ar kelių 1 dalyje nurodytų sąlygų, valstybė narė gali leisti atvykti į savo teritoriją dėl humanitarinių motyvų, nacionalinių interesų arba tarptautinių įsipareigojimų. <…>“

5. ŠSK 13 straipsnio „Atsisakymas leisti atvykti“ 1 dalyje nustatyta:

„Trečiosios šalies piliečiui, kuris neatitinka visų 5 straipsnio 1 dalyje nustatytų atvykimo sąlygų ir nepriklauso 5 straipsnio 4 dalyje nurodytoms asmenų kategorijoms, neleidžiama atvykti į valstybių narių teritorijas. Tai nepažeidžia specialių nuostatų dėl teisės į prieglobstį ir tarptautinę apsaugą arba dėl ilgalaikių vizų išdavimo taikymo.“

B – *Nacionalinės teisės aktai*

6. Pagal Užsieniečių atvykimo ir apsigyvenimo bei prieglobsčio teisės kodekso L. 311–4 straipsnį:

„Pateiktų prašymų išduoti arba atnaujinti leidimus gyventi ir prašymų suteikti prieglobstį patvirtinimus arba laikinuosius leidimus gyventi turintiems užsieniečiams leidžiama būti Prancūzijoje, tačiau tai neturi įtakos galutiniams sprendimams dėl jų teisės gyventi <...>“

II – Faktinės aplinkybės, procesas nacionaliniame teisme ir prejudiciniai klausimai

7. Pagrindinėje byloje ginčijamas 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraštis, reglamentuojantis trečiųjų šalių piliečių, turinčių laikinuosius leidimus gyventi arba Prancūzijos valdžios institucijų išduotus prašymų suteikti prieglobstį arba prašymų išduoti leidimus gyventi patvirtinimus, atvykimo į Šengeno erdvę sąlygas. Aplinkraštyje, be kita ko, numatyta, kad jeigu trečiųjų šalių piliečiai, kuriems reikalingos vizos, išvyko iš Prancūzijos teritorijos turėdami vien pirmą kartą pateikto prašymo išduoti leidimą gyventi arba suteikti prieglobstį patvirtinimą ir (arba) nagrinėjant prieglobsčio prašymą suteiktą laikinąjį leidimą gyventi, į Šengeno erdvę gali pakartotinai atvykti tik gavę konsulinių įstaigų arba išimtiniais atvejais prefektūrose išduotą vizą. Prefektūroje išduota pakartotinio atvykimo viza pagal aplinkraštį iš principo suteikia teisę kirsti Šengeno erdvės išorės sienas tik per Prancūzijos teritorijoje esančius sienos kirtimo punktus.

8. *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers* (toliau – ANAFE), pareiškėja pagrindinėje byloje, prašo panaikinti aplinkraštį tiek, kiek jame nustatyta sąlyga neleisti pakartotinai atvykti asmenims, turintiems pirmą kartą pateiktų prašymų išduoti leidimus gyventi ir (arba) prašymų suteikti prieglobstį patvirtinimus. Jos nuomone, aplinkraštyje neapsiribojama vien pasekmių, kylančių dėl Šengeno sienų kodekso, nustatymu, bet dar išplečiamos jo nuostatos. Be to, aplinkraščiu pažeidžiami teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principai, nes jis taikomas nedelsiant, nors laikinąjį leidimą gyventi turintys trečiųjų šalių piliečiai, kurie išvyko iki priimant ministerijos aplinkraštį, pagal anksčiau galiojusį Užsieniečių atvykimo ir apsigyvenimo bei prieglobsčio teisės kodekso L. 311–4 straipsnio išaiškinimą galėjo tikėtis, kad jiems bus leista pakartotinai atvykti į Prancūzijos teritoriją.

9. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro išvadą, kad nagrinėjant šį skundą kyla klausimų dėl Šengeno sienų kodekso išaiškinimo ir taikymo, į kuriuos kol kas nebuvo atsakyta. Tokiomis aplinkybėmis jis nusprendė sustabdyti pagrindinės bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas), 13 straipsnis taip pat taikomas trečiosios šalies piliečiui pakartotinai atvykstant į valstybės narės, išdavusios laikinąjį leidimą gyventi, teritoriją, jeigu tam, kad būtų pakartotinai atvykstama į jos teritoriją, nereikia nei patekti į kitų valstybių narių teritoriją, nei vykti per ją tranzitu, nei joje gyventi?

2. Kokiomis sąlygomis valstybė narė gali išduoti pakartotinio atvykimo vizą pagal šio reglamento 5 straipsnio 4 dalies a punktą trečiosios šalies piliečiui? Konkrečiau kalbant, ar šioje vizoje gali būti nustatytas apribojimas atvykti tik per šios valstybės narės teritorijos punktus?

3. Kadangi Reglamente (EB) Nr. 562/2006, priešingai, nei buvo reglamentuojama pagal 1990 m. birželio 19 d. Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo redakciją, galiojusią iki jos pakeitimo šiuo reglamentu, trečiųjų šalių piliečiams, turintiems vien laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį, nenumatyta galimybė atvykti į valstybių narių teritoriją, ar pagal teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principus reikalaujama, kad būtų numatytos pereinamojo laikotarpio priemonės trečiųjų šalių piliečiams, kurie išvyko iš jų teritorijos turėdami tik laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį, ir ketino į ją grįžti įsigaliojus Reglamentui (EB) Nr. 562/2006?“

III – Procesas Teisingumo Teisme

10. 2010 m. gruodžio 15 d. sprendimą dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2010 m. gruodžio 22 dieną. Rašytines pastabas pateikė pareiškėja pagrindinėje byloje, Prancūzijos ir Belgijos vyriausybės bei Europos Komisija. 2011 m. spalio 20 d. posėdyje dalyvavo pareiškėjos pagrindinėje byloje, Prancūzijos vyriausybės ir Komisijos atstovai.

IV – Proceso šalių argumentai

11. Prancūzijos, Belgijos vyriausybės ir Komisija mano, kad į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip, kad Šengeno sienų kodekso 13 straipsnis taikomas ir trečiosios šalies piliečiui, kuriam pakartotinai atvykstant į valstybės narės, išdavusios laikinąjį leidimą gyventi, teritoriją nereikia nei patekti į kitų valstybių narių teritoriją, nei vykti per ją tranzitu, nei joje gyventi.

12. Tačiau pareiškėja pagrindinėje byloje į pirmąjį prejudicinį klausimą siūlo atsakyti taip, kad Šengeno sienų kodekso 5 straipsnį, skaitomą kartu su 13 straipsniu, reikia aiškinti taip, kad asmeniui, turinčiam leidimą gyventi, kuris neatitinka ŠSK 2 straipsnio 15 punkto sąlygų, galima neleisti atvykti tik tada, kai šis asmuo trumpam laikui siekia atvykti ne per tos valstybės narės, kuri išdavė leidimą, sieną.

13. Komisijos nuomone, į antrąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip, kad pakartotinio atvykimo vizoje, kaip ji suprantama pagal ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktą, negali būti nustatytas apribojimas pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę tik per tam tikros valstybės narės teritorijos punktus. Pareiškėja pagrindinėje byloje iš esmės mano taip pat.

14. Dėl šio klausimo Prancūzijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose nurodo, kad pakartotinio atvykimo viza ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme gali būti arba valstybės narės išduota ilgalaikė viza, arba trumpalaikė viza, kaip tai suprantama pagal 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 810/2009, nustatantį Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas)[4]. Jei konkrečiu atveju valstybė narė išimties tvarka manytų turinti pareigą išduoti riboto teritorinio galiojimo vizą Vizų kodekso 25 straipsnyje pavartota prasme, tokia viza iš principo suteiktų teisę atvykti tik į ją išdavusios valstybės narės nacionalinę teritoriją. Vis dėlto per teismo posėdį Prancūzijos vyriausybė sutiko su Komisijos argumentais.

15. Dėl šių aplinkybių Belgijos vyriausybė teigia, kad valstybės narės gali pačios nustatyti pakartotinio atvykimo vizos išdavimo sąlygas. Tačiau pakartotinio atvykimo viza suteikia teisę atvykti tik į šios valstybės narės nacionalinę teritoriją.

16. Dėl atsakymo į trečiąjį prejudicinį klausimą Belgijos vyriausybė ir Komisija nurodo, kad Šengeno sienų kodeksas iš esmės nepakeitė Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytų reikalavimų atvykstantiems trečiųjų šalių piliečiams, kurie turi vien laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį, turinio. Todėl Komisija mano, kad problemas, kurios kilo dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo iki priimant 2009 m. rugsėjo 21 d. aplinkraštį ir (arba) kurios kilo dėl aplinkraščio taikymo, reikia vertinti atsižvelgiant į nacionalinės teisės aktus.

17. Prancūzijos vyriausybės nuomone, į trečiąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip, kad pagal teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principus nekyla pareiga numatyti pereinamojo laikotarpio priemones trečiųjų šalių piliečiams, kurie išvyko iš tam tikros valstybės narės teritorijos turėdami tik laikinąjį leidimą gyventi ir ketino į ją grįžti įsigaliojus Šengeno sienų kodeksui.

4 — OL L 243, p. 1.

V – Teisinis vertinimas

A – *Dėl pirmojo klausimo*

18. Savo pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar ŠSK 13 straipsnyje nustatyta tvarka dėl atsisakymo leisti atvykti trečiųjų šalių piliečiams taip pat taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kuriems privaloma viza, norintiems pakartotinai atvykti per Šengeno išorės sieną į valstybę narę, iš kurios jie išvyko gavę laikinąjį leidimą gyventi, jeigu tam jiems nereikia patekti į kitos valstybės narės teritoriją.

19. Mano manymu, į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai. Tokia išvada darytina remiantis sisteminiu Šengeno sienų kodekso pagal jo tekstą ir tikslą aiškinimu.

20. Šengeno sienų kodekso[5] logika ir tikslas – nustatyti Europos Sąjungos valstybių narių vidaus ir išorės sienų[6] kirtimo taisykles. Jose numatyta, kad asmenys, kertantys ŠSK 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžtas valstybių narių vidaus sienas, nesvarbu, kokia jų pilietybė, iš principo nėra kontroliuojami[7], todėl asmenų kontrolė ir veiksmingas patikrinimas kertant sieną turi būti užtikrintas prie Šengeno erdvės išorės sienų, kurios apibrėžiamos ŠSK 2 straipsnio 2 punkte.

21. Šengeno išorės sienų kontrolė ir atsisakymas leisti atvykti per šias išorės sienas reglamentuojami ŠSK 6–13 straipsniuose. Dėl atsisakymo leisti atvykti ŠSK 13 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje nustatyta bendra taisyklė, kad trečiųjų šalių piliečiams, kurie neatitinka visų 5 straipsnio 1 dalyje nustatytų atvykimo sąlygų ir nepriklauso 5 straipsnio 4 dalyje nurodytoms asmenų kategorijoms, neleidžiama atvykti į Šengeno erdvę. ŠSK 13 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje papildomai nurodyta, kad tai nepažeidžia specialių nuostatų dėl teisės į prieglobstį ir tarptautinę apsaugą arba dėl ilgalaikių vizų išdavimo taikymo. ŠSK 13 straipsnio 2–6 dalyse nustatytos kitos atsisakymo leisti atvykti sąlygos. Pavyzdžiui, pagal šios nuostatos 4 dalį sienos apsaugos pareigūnai užtikrina, kad trečiosios šalies pilietis, kuriam buvo atsisakyta leisti atvykti, neatvyktų į atitinkamos valstybės narės teritoriją.

22. Pagal ŠSK 3 straipsnį Šengeno sienų kodeksas taikomas *visiems* asmenims, kertantiems Šengeno erdvės vidaus ar išorės sienas.

23. Remiantis ŠSK 13 straipsnio, skaitomo kartu su 3 straipsniu, pažodiniu aiškinimu, darytina tiesioginė išvada, kad 13 straipsnyje nustatytas atsisakymas leisti atvykti taikomas *visiems* trečiųjų šalių piliečiams, kurie per Šengeno išorės sieną atvyksta į tam tikrą valstybę narę, ir būtent neatsižvelgiant į tai, ar atvykstama pakartotinai turint šios valstybės narės išduotą laikinąjį leidimą gyventi, ar ne.

24. Aplinkybė, kad trečiosios šalies pilietis, turėdamas valstybės narės išduotą laikinąjį leidimą gyventi, per Šengeno išorės sieną pakartotinai atvyksta būtent į tą valstybę narę ir neketina lankytis visoje Šengeno erdvėje, taip pat neprieštarauja ŠSK 13 straipsnio taikymui.

5 — Dėl Šengeno sienų kodekso priėmimo aplinkybių žr. tik S. Peers „Key Legislative Developments on Migration in the European Union“, *European Journal of Migration and Law*, 2006, p. 321 ir paskesni.

6 — Žr. ŠSK 1 straipsnį. Vis dėlto dėl Šengeno sienų kodekso taikymo srities *ratione loci* žr. jo 22–28 konstatuojamąsias dalis. Dėl Didžiajai Britanijai, Airijai ir Danijai taikomų išimčių pažymėtina, kad Didžiajai Britanijai ir Airijai galioja tik kai kurie Šengeno erdvės aspektai. Bulgarija, Kipras ir Rumunija taip pat dar nėra visateisės Šengeno erdvės narės. Ir, priešingai, kai kurios valstybės, kurios nėra narės, kaip antai Norvegija, Islandija ir Šveicarija, yra pasirašiusios susitarimą dėl asociacijos įgyvendinant, taikant ir plėtojant Šengeno *acquis*. Šiuo klausimu žr. Röben „Das Recht der Europäischen Union“, Grabitz, Hilf ir Nettesheim (leid.), SESV 67 straipsnis, 149 ir paskesni punktai (44-asis papildymas, 2011 m. gegužė). Dėl šių aplinkybių taip pat žr. R. Genson ir W. Van de Rijt „Décembre 2007 – Un élargissement de l'espace Schengen sans précédent“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2007, p. 652 ir paskesni. Be to, reikia nurodyti, kad Šengeno sienų kodeksas taikomas tik toms Prancūzijos teritorijoms, kurios yra Europoje.

7 — Žr. ŠSK 20 straipsnį.

25. Tokiomis aplinkybėmis svarbiausia yra tai, kad Šengeno sienų kodeksu buvo panaikintas asmenų patikrinimas kertant vidaus sienas ir sienų kontrolė perkelta prie Šengeno erdvės išorės sienų. Taigi Šengeno sienų kodekso nuostatos dėl atsisakymo leisti atvykti per išorės sienas iš principo taikytinos visam tarptautiniam asmenų judėjimui, taip pat tada, kai asmuo per tam tikros valstybės narės sieną, kuri yra Šengeno išorės siena, atvyksta tik į tą valstybę narę.

26. Tokį aiškinimą galima pagrįsti ŠSK 13 straipsnio 1 dalies antru sakiniu, kuriame nurodyta, kad yra galimybė atvykti į valstybę narę remiantis nuostatomis dėl teisės į prieglobstį arba turint ilgalaikę nacionalinę vizą. Tai, kad ŠSK 13 straipsnyje aiškiai nurodytos atvykimo per Šengeno išorės sienas tam tikros valstybės narės teritorijoje formos – turint šios valstybės narės leidimą gyventi[8] arba ilgalaikę vizą, patvirtina, kad šios nuostatos taikomos visam tarptautiniam asmenų judėjimui per Šengeno erdvės išorės sienas.

27. ŠSK 13 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje esanti nuoroda į ŠSK 5 straipsnį taip pat patvirtina minėtą aiškinimą. Ten nustatyta, kad trečiosios šalies piliečiui, kuris neatitinka visų 5 straipsnio 1 dalyje nustatytų atvykimo sąlygų ir nepriklauso 5 straipsnio 4 dalyje nurodytoms asmenų kategorijoms, neleidžiama atvykti į valstybių narių teritorijas. Kadangi ŠSK 5 straipsnyje nustatytos atvykimo sąlygos taikomos tiek atvykstant į Šengeno erdvę (1 dalis), tiek atvykstant su tam tikros valstybės narės išduotu leidimu gyventi (4 dalis), iš šios ŠSK 13 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje esančios nuorodos aiškiai matyti, kad ŠSK 13 straipsnis taikomas trečiųjų šalių piliečių atvykimui per tam tikros valstybės narės Šengeno išorės sienas taip pat tada, kai jie pirmiausia siekia atvykti į šią valstybę narę.

28. Atsižvelgiant į tai, kas buvo išdėstyta, į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip, kad ŠSK 13 straipsnis pakartotiniam trečiosios šalies piliečio atvykimui per Šengeno išorės sienas į valstybės narės, išdavusios šiam trečiosios šalies piliečiui laikinąjį leidimą gyventi, teritoriją taikomas taip pat tada, kai pakartotinai atvykstant nereikia nei patekti į kitų valstybių narių teritoriją, nei vykti per ją tranzitu, nei joje gyventi.

29. Vis dėlto, atsižvelgiant į konkretų 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraščio turinį, reikia nurodyti, kad dėl jame numatyto bendro draudimo pakartotinai atvykti praktiškai galėtų kilti problemų dėl šio draudimo suderinamumo su Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytais reikalavimais prieglobsčio teisės srityje.

30. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą būtent aiškėja, kad trečiųjų šalių piliečiai, kuriems privalomos vizos ir kurie išvyko iš Prancūzijos teritorijos vien turėdami laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas prieglobsčio prašymas, arba pateikto prašymo dėl prieglobsčio, arba pirmą kartą pateikto prašymo dėl leidimo gyventi patvirtinimus, į Šengeno erdvę gali pakartotinai atvykti tik gavę konsulinių įstaigų arba išimtiniais atvejais prefektūrose išduotą pakartotinio atvykimo vizą. Vadinasi, atrodytų, kad šiuo ministerijos aplinkraščiu nėra perkeliami ŠSK 13 straipsnio 1 dalies antro sakinio reikalavimai, kuriais nustatoma, kad tai nepažeidžia specialių nuostatų dėl teisės į prieglobstį ir tarptautinę apsaugą. Tokia apsaugos sąlyga dėl prieglobsčio teisės, pavyzdžiui, galėtų būti svarbi tais atvejais, kai atsisakymas leisti pakartotinai atvykti pažeistų vadinamąjį negrąžinimo principą (*non-refoulement*), taigi Pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnį[9]. Jei dėl to, kad ministerijos aplinkraštyje nėra tokios apsaugos sąlygos, praktiškai pabėgėliai tiesiogiai arba netiesiogiai būtų grąžinami į valstybę, kurioje jie persekiojami, reikėtų šiuo aspektu patikrinti ministerijos aplinkraščio suderinamumą su Europos Sąjungos teisės aktais. Tačiau kadangi šis klausimas nėra prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas, toliau jo nenagrinėsiu.

8 — 2010 m. kovo 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 265/2010, iš dalies keičiančiu Konvenciją dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir Reglamentą (EB) Nr. 562/2006, kiek tai susiję su ilgalaikes vizas turinčių asmenų judėjimu (OL L 85, p. 1), Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 21 straipsnis buvo pakeistas taip, kad trečiųjų šalių piliečiai, turintys vienos valstybės narės išduotą ilgalaikę vizą, gali tris mėnesius per bet kurį šešių mėnesių laikotarpį keliauti po kitų valstybių narių teritorijas tomis pačiomis sąlygomis kaip ir leidimą gyventi turintys asmenys. Šiuo klausimu žr. K. Dienelt „Ausländerrecht“, J. Bergmann, K. Dienelt ir S. Röseler (leid.), 9-asis leidimas, 2011, *AufenthG* 6 straipsnis, 37 punktas.

9 — Dėl *non-refoulement* principo ir Pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnyje nustatytos teisės į prieglobstį žr. mano 2011 m. rugsėjo 22 d. išvadą, pateiktą byloje *N. S.* (C-411/10, Rink. p. I-13905, 114 punktas).

B – *Dėl antrojo klausimo*

31. Savo antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinti, kokiomis sąlygomis valstybė narė gali trečiųjų šalių piliečiams išduoti pakartotinio atvykimo vizą ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme. Pirmiausia jis siekia sužinoti, ar tokioje pakartotinio atvykimo vizoje gali būti nustatytas apribojimas atvykti į Šengeno erdvę tik per šios valstybės narės teritorijos punktus.

32. Šis klausimas kilo dėl to, kad pagal pagrindinėje byloje ginčijamą aplinkraštį trečiųjų šalių piliečiams, kuriems reikalingos vizos ir kurie išvyko iš Prancūzijos teritorijos vien turėdami laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas prieglobsčio prašymas, arba pateikto prašymo dėl prieglobsčio, arba pirmą kartą pateikto prašymo išduoti leidimą gyventi patvirtinimus, leidžiama į Šengeno erdvę pakartotinai atvykti tik gavus konsulinių įstaigų arba išimtiniais atvejais prefektūrose išduotą pakartotinio atvykimo vizą. Be to, šiame aplinkraštyje nurodyta, kad prefektūroje išduota pakartotinio atvykimo viza suteikia teisę kirsti Šengeno erdvės išorės sienas tik per Prancūzijos teritorijoje esančius sienos kirtimo punktus.

33. Vadinasi, savo antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia dėl ministerijos aplinkraštyje nustatyto reikalavimo, pagal kurį prefektūroje išduota pakartotinio atvykimo viza iš principo suteikia teisę pakartotinai atvykti tik per Šengeno išorės sieną, esančią Prancūzijos Respublikos teritorijoje. Tokiomis aplinkybėmis iš esmės klausiama, ar pakartotinio atvykimo vizoje ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme gali būti nustatyta, kad į vizą išdavusios valstybės narės teritoriją galima pakartotinai atvykti tik kertant Šengeno išorės sieną tos valstybės narės teritorijoje.

34. Dėl pačios terminijos pirmiausia reikia nurodyti, kad Šengeno sienų kodekse pakartotinio atvykimo viza sąvoka nėra apibrėžta[10]. Tačiau ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte yra svarbių nuorodų, padedančių apibrėžti šią sąvoką. Pagal šio punkto formuluotę trečiųjų šalių piliečiams, kurie atitinka ne visas atvykimo į Šengeno erdvę sąlygas, bet turi vienos iš valstybių narių išduotą leidimą gyventi, ilgalaikę nacionalinę vizą ar pakartotinio atvykimo vizą, leidžiama vykti per kitų valstybių narių teritorijas tranzitu, kad jie galėtų pasiekti leidimą gyventi, ilgalaikę nacionalinę vizą ar pakartotinio atvykimo vizą išdavusios valstybės narės teritoriją. Skirtingų sąvokų, kaip antai leidimo gyventi, nacionalinės vizos ir pakartotinio atvykimo vizos, vartojimas rodo, kad pakartotinio atvykimo viza ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme nėra nei valstybės narės išduotas leidimas gyventi, nei ilgalaikė nacionalinė viza.

35. Be to, remiantis 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 810/2009, nustatančio Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas)[11], 2 straipsnyje pateiktomis sąvokų apibrėžtimis, darytina išvada, kad pakartotinio atvykimo viza ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme nėra viza pagal Vizų kodeksą. Vizų kodekso 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad viza – tai valstybės narės išduotas leidimas vykti tranzitu per valstybių narių teritoriją arba būti joje numatytą laiką, kurio bendra trukmė neviršija trijų mėnesių per bet kurį šešių mėnesių laikotarpį nuo pirmojo atvykimo į valstybių narių teritoriją datos, arba vykti tranzitu per valstybių narių oro uostų tarptautines tranzito zonas. Tačiau ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktas paprastai taikomas tokiais atvejais, kai trečiosios šalies pilietis būtent neturi vizos, kaip ji suprantama pagal Vizų kodekso 2 straipsnio 2 dalį.

10 — Beje, savo pasiūlyme dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, iš dalies keičiančio Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 562/2006, nustatantį taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) ir Konvenciją dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, COM(2011) 118 galutinis, Komisija siūlė ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte išbraukti sąvoką „pakartotinio atvykimo viza“, nes ši sąvoka yra pasenusi ir klaidina.

11 — OL L 243, p. 1.

36. Mano nuomone, Vizų kodekso 2 straipsnio 4 dalyje apibrėžtos riboto teritorinio galiojimo vizos taip pat negalima prilyginti pakartotinio atvykimo vizai ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme. Jei būtų buvusi tokia reglamento autoriaus valia, jis riboto teritorinio galiojimo vizos sąvoką būtų aiškiai nurodęs ir ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte. Juk dar 1985 m. birželio 14 d. Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 16 straipsnyje [12] buvo nustatyta ši vizos rūšis [13]. Bendrųjų konsulinių instrukcijų [14] (toliau – BKI), kurios buvo priimtos bendradarbiaujant Šengeno klausimais, 1 dalies 2 skirsnyje „Vizos sąvoka ir rūšys“ taip pat aiškiai nurodyta riboto teritorinio galiojimo vizos rūšis. Jei reglamento autorius ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte nurodydamas pakartotinio atvykimo vizą būtų turėjęs galvoje riboto teritorinio galiojimo vizą, jis tiesiog būtų ir vartojęs tą sąvoką.

37. Iš išdėstytų samprotavimų aiškėja, kad pakartotinio atvykimo viza ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme yra leidimas, kuris gali būti suteiktas trečiosios šalies piliečiui, neturinčiam nei leidimo gyventi, nei ilgalaikės vizos, nei vizos, nei riboto teritorinio galiojimo vizos Vizų kodekse pavartota prasme, tačiau pageidaujančiam išvykti iš valstybės narės, kurios teritorijoje jis yra, ir kuris suteikia jam teisę vėliau pakartotinai atvykti į šią valstybę narę. Vadinasi, pakartotinio atvykimo viza, kaip ji suprantama pagal ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktą, yra valstybės narės išduotas leidimas trečiosios šalies piliečiui, kuris neturi nei leidimo gyventi šalyje, nei ilgalaikės vizos, nei vizos, nei riboto teritorinio galiojimo vizos Vizų kodekse pavartota prasme, leidžiantis jam tam tikru tikslu išvykti iš šios valstybės narės, paskui pakartotinai į šią valstybę narę atvykti.

38. Šengeno sienų kodekse nėra konkrečiai nustatytos tokio nacionalinio pakartotinio leidimo atvykti išdavimo sąlygos. Todėl, mano nuomone, jis valstybėms narėms iš principo nedraudžia numatyti tokį pakartotinio atvykimo vizos turinį, kad pakartotinai atvykti į valstybę narę būtų galima tik per tos valstybės narės Šengeno išorės sieną.

39. Komisija šiai nuomonei nepritaria. Remdamasi tuo, kad asmuo, turintis pakartotinio atvykimo vizą pagal ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktą, gali vykti per kitų Šengeno erdvės valstybių narių teritorijas tranzitu, ji daro išvadą, kad pakartotinio atvykimo viza leidžia į šią vizą išdavusios valstybės narės teritoriją pakartotinai atvykti ir per Šengeno vidaus sienas.

40. Ši analizė manęs neįtikina. Mano nuomone, ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte nustatytą teisę vykti tranzitu reikia aiškinti taip, kad pakartotinio atvykimo viza ją turintiems asmenims, kurie nėra įtraukti į nacionalinį neįsileistinų asmenų sąrašą, suteikia teisę vykti per kitų Šengeno erdvės valstybių narių teritorijas tranzitu, *jei* pagal ją leidžiama pakartotinai atvykti į vizą išdavusios valstybės narės teritoriją per Šengeno vidaus sienas. Tačiau ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte nėra reglamentuojama tai, *ar* pakartotinio atvykimo viza visada suteikia teisę pakartotinai atvykti į ją išdavusios valstybės narės teritoriją per Šengeno vidaus sienas. Vadinasi, remiantis ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktu negalima daryti išvados, kad valstybėms narėms, išduodančioms pakartotinio atvykimo vizą, yra nustatyta pareiga leisti atvykti į savo teritoriją tiek per Šengeno išorės, tiek per Šengeno vidaus sienas.

41. Tokiomis aplinkybėmis pirmiausia reikia pabrėžti, kad Šengeno sienų kodeksas buvo priimtas remiantis EB 62 straipsnio 1 dalimi ir 2 dalies a punktu. Pagal EB 62 straipsnio 1 dalį Taryba numato priemones, skirtas užtikrinti, kad nebus jokios asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas, nesvarbu, ar jie būtų Europos Sąjungos, ar trečiųjų šalių piliečiai. Pagal EB 62 straipsnio 2 dalies a punktą Taryba numato priemones, susijusias su valstybių narių išorės sienų kirtimu, ir nustatančias reikalavimus ir procedūras, kurių valstybės narės turi laikytis vykdydamos asmenų, kertančių šias sienas, patikrinimus. Šis pirminės teisės pagrindas nesuteikia reglamento leidėjui teisės nustatyti sąlygų, kuriomis valstybės narės išduoda pakartotinio atvykimo vizas ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme.

12 — 1985 m. birželio 14 d. Konvencija dėl Šengeno susitarimo, sudaryto tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo, įgyvendinimo (OL L 239, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t., p. 9).

13 — Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 16 straipsnis buvo panaikintas Vizų kodeksu.

14 — Bendrosios konsulinės instrukcijos diplomatinėms atstovybėms ir konsulinėms įstaigoms dėl vizų (OL C 326, p. 1).

Vadinasi, galima daryti tiesioginę išvadą, kad, remiantis konkrečiomis Šengeno sienų kodekso nuostatomis, negalima apriboti valstybių narių turimos kompetencijos išduodant nacionalines pakartotinio atvykimo vizas nustatyti konkretų reikalavimą – atvykti tik per tam tikrus sienų kirtimo punktus.

42. Jei Teisingumo Teismas, priešingai, negu siūlau, pritartų Komisijos nuomonei, tai turėtų didelių pasekmių ir išduodant nacionalines ilgalaikes vizas. Kadangi pagal ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktą per kitų Šengeno erdvės valstybių narių teritorijas leidžiama vykti tranzitu ne tik asmenims, turintiems pakartotinio atvykimo, bet ir ilgalaikę nacionalinę vizą, būtų logiška manyti, kad iš šios teisės vykti tranzitu kylanti pareiga išduoti pakartotinio atvykimo vizą be atvykimo vietos apribojimo būtų taikoma išduodant ir nacionalines ilgalaikes vizas. Taigi išduodamos nacionalines ilgalaikes vizas valstybės narės netektų galimybės numatyti apribojimą atvykti tik per jų teritorijos punktus.

43. Remiantis šiais samprotavimais darytina išvada, kad tai, ar asmuo, turintis ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte numatytą pakartotinio atvykimo vizą, turi teisę vykti tranzitu, priklauso nuo paskirties valstybės nustatytų atvykimo sąlygų, o ne atvirkščiai. Vadinasi, jei valstybė narė nusprendžia išduoti pakartotinio atvykimo vizą be atvykimo vietos apribojimo, tokią vizą turintis asmuo, jei nusprendžia į vizą išdavusios valstybės narės teritoriją atvykti per Šengeno vidaus sieną, gali vykti tranzitu per kitas Šengeno erdvės valstybes nares, kaip tai numatyta ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punkte. Tačiau jei valstybė narė nusprendžia išduoti pakartotinio atvykimo vizą ir joje nustato reikalavimą kirsti Šengeno išorės sieną jos teritorijoje, tokią vizą turintis asmuo gali atvykti tik per šios valstybės sieną, kuri yra ir Šengeno erdvės išorės siena, todėl šis asmuo taip pat neturi teisės vykti tranzitu per kitų valstybių narių teritorijas kaip tai suprantama pagal ŠSK 5 straipsnio 4 dalies a punktą.

44. Apibendrinant tai, kas buvo išdėstyta, matyti, kad Šengeno sienų kodeksas nedraudžia valstybėms narėms, išduodančioms pakartotinio atvykimo vizas, nustatyti atvykimo vietos apribojimo.

45. Iš pirminės ar antrinės teisės aktų taip pat neaiškėja jokie kiti argumentai, kurie leistų teigti, kad valstybės narės išduotoje pakartotinio atvykimo vizoje negali būti apribojimo atvykti tik per šios valstybės narės sieną, kuri yra ir Šengeno išorės siena. Be to, svarbus įrodymas, kad toks apribojimas iš principo neprieštarauja Europos Sąjungos teisės aktams, aiškėja iš Šengeno riboto teritorinio galiojimo vizų reglamentavimo.

46. Kol nebuvo priimtas Vizų kodeksas, Europos Sąjungos teisės reikalavimai dėl riboto teritorinio galiojimo vizų buvo nustatyti įvairiuose skirtingų reguliavimo instrumentų straipsniuose, pirmiausia Konvencijoje dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir Bendrosiose konsulinėse instrukcijose. BKI I dalies 2 skirsnio 2.3 punkte buvo aiškiai nurodytos atvykimo turint riboto teritorinio galiojimo vizą sąlygos – atvykstama ir išvykstama per tos valstybės narės teritoriją, kurioje lankytis teisę suteikia tokia galiojanti viza.

47. Nors Vizų kodekse nėra aiškiai nustatytos atvykimo turint riboto teritorinio galiojimo vizą, kaip ji suprantama pagal Vizų kodekso 25 straipsnį sąlygos, tačiau iš Komisijos pateikto reglamento dėl Vizų kodekso projekto pagrindimo matyti, kad šiuo aspektu reglamento leidėjas pageidavo išlaikyti esamą teisinę padėtį [15]. Tai dar vienas svarbus įrodymas, kad nacionalinė pakartotinio atvykimo tvarka, pagal kurią leidžiama atvykti tik per tam tikras Šengeno erdvės išorės sienas, iš principo atitinka Europos Sąjungos teisės aktus.

48. Atsižvelgiant į tai, į antrąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip, kad valstybė narė, suteikianti trečiosios šalies piliečiui pakartotinio atvykimo vizą Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 4 dalies a punkte pavartota prasme, gali joje nustatyti apribojimą, leidžiantį pakartotinai atvykti tik per šios valstybės narės Šengeno išorės sienas.

15 — Iš konkrečių projekto paaiškinimų būtent matyti, kad nuostatas dėl riboto teritorinio galiojimo vizų, kurios numatytos tiek Konvencijoje dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, tiek Bendrosiose konsulinėse instrukcijose, dėl aiškumo ir siekiant užtikrinti vienodą teisės taikymą reikėtų sujungti į vieną straipsnį. Žr. Pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, nustatančio vizų kodeksą (pateikta Komisijos), COM(2006) 403 galutinis, p. 12.

49. Galiausiai reikia nurodyti, kad Prancūzijos vyriausybė savo atsakyme į antrąjį klausimą teigia, kad kai trečiųjų valstybių piliečių turimas laikinasis leidimas gyventi nesuteikia jiems teisės pakartotinai atvykti, prireikus jiems išimties tvarka išduodama ilgalaikė nacionalinė viza, leidžianti pakartotinai atvykti. Belgijos vyriausybė nurodo, kad praktiškai tokiems trečiųjų šalių piliečiams teisė pakartotinai atvykti suteikiama išduodant riboto teritorinio galiojimo vizą Vizų kodekso 25 straipsnyje pavartota prasme.

50. Jei valstybė narė, kaip nurodo Prancūzijos vyriausybė, nusprendžia trečiųjų šalių piliečiams, kuriems turimas laikinasis leidimas gyventi nesuteikia teisės pakartotinai atvykti, išimties tvarka suteikti nacionalinę ilgalaikę vizą, tokioje vizoje numatytas apribojimas pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę tik per tos valstybės narės teritorijos punktus iš principo neprieštarauja Europos Sąjungos teisės aktams. Juk pagal Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 18 straipsnį ilgalaikės vizos yra nacionalinės vizos, todėl vertinant pagal Europos Sąjungos teisę valstybės narės iš principo gali tokioje vizoje numatyti apribojimą į Šengeno erdvę atvykti tik per tos valstybės teritorijoje esančius punktus [16].

51. Be to, iš išdėstytų samprotavimų matyti, kad kai valstybė narė, kaip teigia Belgijos vyriausybė, nusprendžia trečiųjų šalių piliečiams suteikti teisę pakartotinai atvykti išduodama riboto teritorinio galiojimo vizą Vizų kodekso 25 straipsnyje pavartota prasme, pakartotinai atvykti iš principo galima tik per tos valstybės narės, kurioje lankytis teisę suteikia tokia galiojanti viza [17], Šengeno išorės sienas.

C – *Dėl trečiojo klausimo*

52. Savo trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia dėl Šengeno sienų kodekse nustatyto draudimo atvykti trečiųjų šalių piliečiams, turintiems vien laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį. Iš esmės jis klausia, ar tokių nuostatų dėl draudimo atvykti taikymas neprieštarauja teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principams, nes trečiųjų šalių piliečiai, išvykdami iš Šengeno erdvės iki įsigaliojant Šengeno sienų kodeksui, tikėjosi, kad, turėdami laikinąjį leidimą gyventi, galės pakartotinai atvykti, tačiau, įsigaliojus Šengeno sienų kodeksui, to padaryti nebegali.

53. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui šis klausimas kilo todėl, kad iki priimant 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraštį buvo akivaizdžiai susiformavusi administracinė praktika, pagal kurią trečiųjų šalių piliečiai, kuriems privaloma viza, turintys vien galiojantį laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį, galėjo, kol nesibaigė šio leidimo galiojimo laikas, iš valstybės teritorijos išvykti ir vėl į ją atvykti per Šengeno išorės sienas. Ministerijos aplinkraščiu, nenustačius pereinamojo laikotarpio, ši praktika buvo panaikinta, todėl trečiųjų šalių piliečiai, kuriems privaloma viza ir kurie iki įsigaliojant ministerijos aplinkraščiui išvyko iš Prancūzijos teritorijos, turėdami vien tokį laikinąjį leidimą gyventi, neteko teisės pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę, jei neturi vizos ar kito dokumento, suteikiančio teisę atvykti į Šengeno erdvę.

54. Atsakant į trečiąjį prejudicinį klausimą pirmiausia reikia pabrėžti, kad 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraštyje nustatytas draudimas atitinka Šengeno sienų kodekso reikalavimus dėl pakartotinio atvykimo. Iš ŠSK 5 straipsnio 1 dalies, skaitomos kartu su 2 straipsnio 15 dalies b punktu ir 5 straipsnio 4 dalies a punktu, būtent matyti, kad laikinasis leidimas gyventi, išduotas, kol nagrinėjamas pirmas prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį, nesuteikia teisės atvykti į Šengeno erdvę. Atsižvelgiant į tai, 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraštyje teisingai patikslinama, kad trečiųjų šalių piliečiai, kuriems privaloma viza ir kurie išvyko iš Prancūzijos teritorijos vien turėdami tokį laikinąjį leidimą gyventi, neturi teisės pakartotinai atvykti per Šengeno išorės sienas.

16 — Dėl tokio apribojimo atitikties Europos Sąjungos teisės aktams žr. šios išvados 38 ir paskesnius punktus.

17 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 45 ir paskesnius punktus.

55. Kadangi pagal ŠSK 40 straipsnį Šengeno sienų kodeksas įsigaliojo dar 2006 m. spalio 13 d., 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraštis tik patikslina teisinę padėtį, kuri nuo 2006 m. spalio 13 d. galiojo ir Prancūzijoje, bent jau jos teritorijose, kurios yra Europoje[18]. Iš to tiesiogiai aiškėja, jog aplinkybė, kad trečiųjų šalių piliečiai, kuriems privaloma viza ir kurie prieš pat įsigaliojant 2009 m. rugsėjo 21 d. ministerijos aplinkraščiui pasikliaudami Europos Sąjungos teisės aktams prieštaraujančia administracine praktika, išvyko iš Prancūzijos teritorijos per Šengeno išorės sieną, neturėdami dokumento, suteikiančio jiems teisę pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę, nėra pagrindas abejoti dėl svarbių Šengeno sienų kodekso nuostatų atitikties Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytiems teisėtų lūkesčių ir teisinio saugumo principams.

56. Dėl teisėtų lūkesčių principo šiomis aplinkybėmis pakanka konstatuoti, kad ginčyti Europos Sąjungos teisės normą remiantis šiuo principu galima tik tada, kai Europos Sąjungos teisės lygmeniu, taigi Europos Sąjungos institucijos veiksmais, sukuriama situacija, dėl kurios pastovumo galėtų kilti teisėtų lūkesčių[19]. Tokių Europos Sąjungos institucijų veiksmų, kurie būtų sukėlę teisėtus lūkesčius, nagrinėjamoje byloje nėra. Juk trečiųjų šalių piliečiams, kuriems reikalinga viza ir kurie turi laikinuosius leidimus gyventi, nesuteikiančius teisės pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę, priešingus lūkesčius, būtent kad jie galės pakartotinai atvykti į Prancūzijos teritoriją, sukėlė Europos Sąjungos teisės aktams prieštaraujanti Prancūzijos administracinė praktika. Tokia Europos Sąjungos teisei prieštaraujančia nacionaline administracine praktika negalima pagrįsti teisėtų trečiųjų šalių piliečių lūkesčių, kad jie ir toliau galės naudotis Europos Sąjungos teisei prieštaraujančia tvarka[20].

57. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, pagal teisinio saugumo principą reikalaujama, kad Europos Sąjungos teisės aktai būtų tikslūs, o jų taikymą asmenys aiškiai numatytų[21]. Mano manymu, Šengeno sienų kodekso nuostatos dėl pakartotinio atvykimo turint laikinąjį leidimą gyventi, išduotą, kol nagrinėjamas pirmasis prašymas išduoti leidimą gyventi arba prašymas suteikti prieglobstį, atitinka tikslumo ir numatomumo reikalavimus. Kaip jau nurodžiau, iš ŠSK 5 straipsnio 1 dalies, skaitomos kartu su 2 straipsnio 15 dalies b punktu ir 5 straipsnio 4 dalies a punktu, matyti, kad toks laikinasis leidimas gyventi nesuteikia teisės pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę[22]. Be to, reikia pabrėžti, kad Oficialiajame leidinyje Šengeno sienų kodeksas buvo paskelbtas 2006 m. balandžio 13 d., taigi likus šešiems mėnesiams iki jo įsigaliojimo, vadinasi, buvo ir užtikrintas nuostatų, kurios pradėtos taikyti nuo 2006 m. spalio 13 d., nuspėjamumas.

58. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad išnagrinėjus trečiąjį klausimą nėra pagrindo teigti, kad dėl Šengeno sienų kodekso įsigaliojimo aplinkybių galėjo būti pažeisti Europos Sąjungos teisės aktuose nustatyti teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principai.

18 — Šengeno sienų kodeksas taikomas tik toms Prancūzijos teritorijoms, kurios yra Europoje; šiuo klausimu žr. Šengeno sienų kodekso 21 konstatuojamąją dalį.

19 — 2003 m. kovo 6 d. Sprendimo *Niemann* (C-14/01, Rink. p. I-2279) 56 punktas; 2000 m. balandžio 13 d. Sprendimo *Karlsson ir kt.* (C-292/97, Rink. p. I-2737) 63 punktas ir 1997 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Irish Farmers Association ir kt.* (C-22/94, Rink. p. I-1809) 19 punktas. Be to, šiuo klausimu žr. M. Bungenberg *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, Heselhaus ir Nowak (leid.), Miunchenas, 2006, 33 straipsnis, 11 ir paskesni punktai; D. Jarass *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Miunchenas, 2010, įvado 37 punktas.

20 — Dėl šių aplinkybių taip pat žr. 2011 m. balandžio 7 d. Sprendimo *Sony Supply Chain Solutions (Europe)* (C-153/10, Rink. p. I-2775) 47 punktą; 2006 m. kovo 16 d. Sprendimo *Emsland-Stärke* (C-94/05, Rink. p. I-2619) 31 punktą; 1993 m. balandžio 1 d. Sprendimo *Lageder ir kt.* (C-31/91-C-44/91, Rink. p. I-1761) 35 punktą ir 1988 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Krücken* (316/86, Rink. p. 2213) 24 punktą.

21 — Žr. tik 2011 m. liepos 21 d. Sprendimo *Alcoa Trasformazioni prieš Komisiją* (C-194/09 P, Rink. p. I-6311) 71 punktą ir 2010 m. spalio 14 d. Sprendimo *Nuova Agricast ir Cofra prieš Komisiją* (C-67/09 P, Rink. p. I-9811) 77 punktą.

22 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 54 punktą.

VI – Išvada

59. Atsižvelgdama į tai, kas buvo išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas), 13 straipsnis taikomas trečiosios šalies piliečiui pakartotinai atvykstant per Šengeno išorės sienas į valstybės narės, išdavusios laikinąjį leidimą gyventi, teritoriją taip pat tada, kai tam, kad būtų pakartotinai atvykstama į šios valstybės narės teritoriją, nereikia nei patekti į kitų valstybių narių teritoriją, nei vykti per ją tranzitu, nei joje gyventi.

2. Išduodama trečiosios šalies piliečiui pakartotinio atvykimo vizą pagal Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 4 dalies a punktą valstybė narė gali nustatyti apribojimą atvykti tik per šios valstybės sieną, kuri yra Šengeno išorės siena.

3. Remiantis trečiojo klausimo analize nėra pagrindo teigti, kad dėl Šengeno sienų kodekso įsigaliojimo aplinkybių galėjo būti pažeisti Europos Sąjungos teisės aktuose nustatyti teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principai.