VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. november 29.[1]

C-606/10. sz. ügy

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

(A Conseil d'État [Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„562/2006 rendelet — Schengeni határ-ellenőrzési kódex — 13. cikk — A beléptetés megtagadása — 5. cikk — A vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok schengeni térségbe történő beutazásának feltételei — Miniszteri körlevél — Vízumkötelezettség alá eső, ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok visszautazása — Visszautazásra jogosító vízum — Harmadik országbeli állampolgárok átutazása — Jogbiztonság — Bizalomvédelem"

1. A francia Conseil d'État által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] értelmezésére irányul. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben lényegében a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben foglalt előírások tartalmáról és alkalmazási köréről kér tájékoztatást a vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok beléptetésének megtagadása, valamint a visszautazásra jogosító vízum harmadik országbeli állampolgárok részére történő kiadása vonatkozásában.

I – Az alkalmazandó jog

A – *Az uniós jog*

1. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex[3]

2. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex (a továbbiakban többek között: határ-ellenőrzési kódex) 2. cikke a következőképpen szól:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

1 — Az indítvány eredeti nyelve: német.

2 — HL L 105., 1. o.

3 — A 2010. március 25-i 265/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 85., 1. o.) módosított változat.

15. »tartózkodási engedély«:

a) a tagállamok által a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló, 2002. június 13-i 1030/2002/EK tanácsi rendeletben megállapított egységes formátum szerint kiadott valamennyi tartózkodási engedély;

b) a tagállamok által harmadik ország állampolgára számára kiadott minden olyan egyéb okmány, amely engedélyezi a területükön történő tartózkodást vagy az oda történő visszautazást, kivéve az a) pontban említett tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálásának időtartamára kiadott engedélyeket;

[…]”

3. A határ-ellenőrzési kódex „Alkalmazási kör” című 3. cikke a következőket írja elő:

„Ezt a rendeletet a tagállamok belső vagy külső határait átlépő minden személyre alkalmazni kell, az alábbiak sérelme nélkül:

a) a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek jogai;

b) a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogai, különösen a visszaküldési tilalom tekintetében.”

4. A határ-ellenőrzési kódex „Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára” című 5. cikke a következőket írja elő:

„(1) Hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a harmadik országok állampolgáraira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

a) érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;

b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet értelmében, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel vagy érvényes hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek;

[…]

[…]

(4) Az (1) bekezdéstől eltérően:

a) az (1) bekezdésben foglalt feltételeket nem teljesítő, de valamely tagállam által kiadott tartózkodási engedéllyel, hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal vagy visszautazásra jogosító vízummal – vagy, amennyiben szükséges, tartózkodási engedéllyel vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal és visszautazásra jogosító vízummal – rendelkező harmadik országbeli állampolgárok átutazás céljából jogosultak belépni a többi tagállam területére annak érdekében, hogy eljussanak annak a tagállamnak a területére, amely a tartózkodási engedélyt, hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumot vagy visszautazásra jogosító vízumot kiadta, kivéve, ha beutazás vagy átutazás megtagadására vonatkozó figyelmeztető jelzés hatálya alatt állnak azon tagállam nemzeti listáján, amelynek külső határát át kívánják lépni;

b) az (1) bekezdésben foglalt feltételeket – annak b) pontja kivételével – teljesítő és a határátkelőhelyen megjelenő harmadik országbeli állampolgárok beutazása engedélyezhető a tagállamok területeire, amennyiben a határon a vízumok, köztük az átutazó tengerészek számára kibocsátandó vízumok határon történő kiadásáról szóló, 2003. február 27-i 415/2003/EK tanácsi rendeletnek megfelelően vízumot adnak ki számukra.

[…]

c) valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az (1) bekezdésben említett egy vagy több feltételt nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére. […]”

5. A határ-ellenőrzési kódex „A beléptetés megtagadása” című 13. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti az 5. cikk (1) bekezdésében megállapított valamennyi feltételt, és nem tartozik az 5. cikk (4) bekezdésében említett személyek közé. Ez nem érinti a menedékjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.”

B – *A nemzeti jog*

6. A külföldiek belépéséről és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvény 311-4. §-a a következőképpen szól:

„Tartózkodási engedély iránti vagy tartózkodási engedély megújítása iránti kérelem benyújtását igazoló elismervény, illetve a menedékjog iránti kérelemre vagy ideiglenes tartózkodási engedély benyújtását igazoló elismervény birtoklása a külföldi állampolgárt feljogosítja arra, hogy – a tartózkodási jogára vonatkozóan hozott végső határozat sérelme nélkül – Franciaországban jelen legyen […].”

II – A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

7. Az alapügy tárgyát a schengeni térségbe harmadik országok ideiglenes tartózkodási engedéllyel vagy a francia hatóságok által kiadott, menedékjog iránti kérelem vagy tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtását igazoló elismervénnyel rendelkező állampolgárai általi beutazás feltételeit rögzítő, 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevél képezi. A körlevél többek között azt írja elő, hogy a harmadik országok vízumkötelezettség alá eső azon állampolgárai, akik Franciaország területét kizárólag a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem benyújtását igazoló elismervény, illetve kizárólag a menedékjog iránti kérelmek elbírálásának keretében kiadott ideiglenes tartózkodási engedély birtokában hagyják el, kizárólag a konzuli hatóságok, illetve – kivételesen – prefektusi hatóságok által kiadott vízum birtokában térhetnek vissza a schengeni térségbe. A körlevél értelmében a prefektusi hatóságok által kiadott, visszautazásra jogosító vízum főszabály szerint csak Franciaország területén keresztül teszi lehetővé a schengeni térség külső határainak átlépését.

8. Az Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) az alapeljárás felpereseként e körlevél megsemmisítését kéri annyiban, amennyiben az előírja, hogy a tartózkodási engedély iránti első kérelem, illetve menedékjog iránti kérelem benyújtását igazoló elismervénnyel rendelkező személyek újbóli beléptetését meg kell tagadni. Az alapeljárás felperese úgy véli, hogy a körlevél nem csupán arra korlátozódik, hogy levonja a Schengeni határ-ellenőrzési kódex következményeit, hanem annak rendelkezéseit ki is egészíti. A körlevél továbbá sérti a jogbiztonság elvét és a bizalomvédelem elvét, amennyiben az közvetlenül alkalmazandó, jóllehet a miniszteri körlevél kibocsátása előtt kiutazott, ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok a Franciaország területére való visszatérés engedélyezését a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvény 311-4. §-ának addigi értelmezése alapján elvárhatnák.

9. A kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kereset értékelése a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban eddig megválaszolatlan kérdéseket vet fel. E megfontolásokra tekintettel a Conseil d'État úgy határozott, hogy az alapeljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

1. A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 13. cikkét alkalmazni kell-e a harmadik országok állampolgárainak azon tagállam területére való visszatérésére, amely számukra ideiglenes tartózkodási engedélyt adott ki, amennyiben a tagállam területére való visszatérés nem tesz szükségessé más tagállam területére való beutazást, azon való átutazást, illetve ott-tartózkodást?

2. Mely feltételek mellett adhat ki valamely tagállam harmadik országok állampolgárai részére a rendelet 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízumot? Közelebbről, az ilyen vízum korlátozhatja-e a beutazást kizárólag a tagállami határátkelőpontokon keresztül történő beutazásra?

3. Amennyiben a 2006. március 15-i rendelet – a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-i egyezmény e rendelettel történt módosítását megelőzően hatályos szövegének rendelkezéseivel megengedettekkel ellentétben – kizárja annak minden lehetőségét, hogy a kizárólag a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok a tagállamok területére beutazhassanak, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve nem teszi-e szükségessé, hogy átmeneti intézkedéseket írjanak elő a pusztán a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli olyan állampolgárok tekintetében, akik elhagyták a területet, és oda a 2006. március 15-i rendelet hatálybalépését követően kívánnak visszatérni?

III – A Bíróság előtti eljárás

10. A 2010. december 15-i előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2010. december 22-én érkezett meg a Bíróság hivatalához. Az írásbeli szakasz során az alapeljárás felperese, a francia és a belga kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be észrevételeket. A 2011. október 20-i tárgyaláson az alapeljárás felperesének, a francia kormánynak és a Bizottságnak a képviselői vettek részt.

IV – A felek érvei

11. A francia kormány, a belga kormány és a Bizottság véleménye szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre úgy kell válaszolni, hogy a határ-ellenőrzési kódex 13. cikkét harmadik országok azon állampolgáraira is alkalmazni kell, akiknek azon tagállam területére való visszatérése, amely számukra ideiglenes tartózkodási engedélyt adott ki, nem tesz szükségessé más tagállam területére való beutazást, azon való átutazást, illetve ott-tartózkodást.

12. Az alapeljárás felperese az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre ezzel szemben azt a választ adja, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikkét annak 13. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy a határ-ellenőrzési kódex 2. cikkének 15. pontja szerinti feltételeket nem kielégítő tartózkodási engedély alapján történő beléptetés csak akkor tagadható meg, ha az érintett személy az említett engedélyt kiadó tagállamtól eltérő tagállam határán kéri a rövid tartózkodás céljából történő beléptetést.

13. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre a Bizottság véleménye szerint úgy kell válaszolni, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum nem korlátozhatja a schengeni térségbe való visszatérést a tagállam területére. Az alapeljárás felperese végeredményben azonos álláspontot képvisel.

14. A francia kormány ezzel kapcsolatban írásbeli észrevételeiben kifejti, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízum, vagy a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex) szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[4] értelmében vett rövid távú tartózkodásra jogosító vízum. Amennyiben valamely tagállam egy konkrét esetben kivételesen a vízumkódex 25. cikke szerinti, korlátozott területi érvényességű vízum kiadására tartja magát kötelesnek, e vízum elvben csak az azt kiadó tagállam területére történő beutazást engedélyezi. A francia kormány a tárgyaláson mindazonáltal egyetértett a Bizottság által kifejtettekkel.

15. A belga kormány ezzel összefüggésben kifejti, hogy a tagállamok meghatározhatják a visszautazásra jogosító vízum kiadásának feltételeit. A visszautazásra jogosító vízum mindazonáltal csak az adott tagállam saját területére történő beutazást engedélyezi.

16. A belga kormány és a Bizottság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre válaszolva rámutat arra, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex tartalmi szempontból nem módosította lényegesen a kizárólag a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok beutazásra vonatkozó uniós jogi előírásokat. A Bizottság véleménye szerint tehát a 2009. szeptember 21-i körlevél hatálybalépése előtti uniós jog értelmezéséből, illetve a körlevél alkalmazásából eredő problémák a nemzeti jog alapján ítélendők meg.

17. A francia kormány véleménye szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre úgy kell válaszolni, hogy a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve nem teszi szükségessé, hogy átmeneti intézkedéseket vezessenek be a pusztán ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli olyan állampolgárok tekintetében, akik elhagyták valamely tagállam területét, és oda a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálybalépését követően kívánnak visszatérni.

V – A jogkérdésről

A – *Az első kérdésről*

18. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéssel azzal kapcsolatban kér iránymutatást, hogy a határ-ellenőrzési kódex 13. cikkében a harmadik országbeli állampolgárok beléptetésének megtagadásával kapcsolatban rögzített szabályozás a harmadik országok vízumkötelezettség alá eső azon állampolgáraira is alkalmazandó-e, akik a schengeni külső határokon keresztül anélkül kívánnak visszatérni abba a tagállamba, amelyet az ideiglenes tartózkodási engedély megszerzését követően elhagytak, hogy ennek során más tagállam területére lépnének.

19. Véleményem szerint erre a kérdésre igenlő a válasz. Erre enged következtetni a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szövegének és célkitűzésének rendszertani értelmezése.

4 — HL L 243., 1. o.

20. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelme és célja [5] az Európai Unió tagállamai belső és külső határainak átlépésére vonatkozó szabályok rögzítése. [6] E szabályok azt hivatottak biztosítani, hogy a személyek a tagállamok közötti – a határ-ellenőrzési kódex 2. cikkének 1. pontjában meghatározott – belső határokat elvben ellenőrzés nélkül léphessék át állampolgárságuktól függetlenül, [7] miáltal a személyellenőrzést és a hatékony határőrizetet a schengeni térség – a határ-ellenőrzési kódex 2. cikkének 2. pontjában meghatározott – külső határain kell biztosítani.

21. A schengeni külső határokon történő ellenőrzést és a beléptetés e külső határokon történő megtagadását a határ-ellenőrzési kódex 6–13. cikke szabályozza. A beléptetés megtagadása tekintetében a határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének első mondata azt az általános szabályt rögzíti, hogy meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a schengeni térségbe történő beléptetését, aki nem teljesíti az 5. cikk (1) bekezdésében megállapított valamennyi feltételt, és nem tartozik az 5. cikk (4) bekezdésében említett személyek közé. A határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének második mondata ehhez hozzáteszi, hogy ez nem érinti a menedékjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását. A határ-ellenőrzési kódex 13. cikkének (2)–(6) bekezdése a beléptetés megtagadására irányadó részletes szabályokat rögzíti. Így a 13. cikk (4) bekezdése értelmében például a határőröknek biztosítaniuk kell, hogy az a harmadik országbeli állampolgár, akinek a beléptetését megtagadták, nem lép be az érintett tagállam területére.

22. A határ-ellenőrzési kódex 3. cikke értelmében a Schengeni határ-ellenőrzési kódexet a schengeni térség belső vagy külső határait átlépő *minden* személyre alkalmazni kell.

23. A határ-ellenőrzési kódex 3. cikkével összefüggésben értelmezett 13. cikkének nyelvtani értelmezése ennélfogva közvetlenül arra az eredményre vezet, hogy a beléptetést a 13. cikk értelmében *minden* olyan harmadik országbeli állampolgár tekintetében meg kell tagadni, aki a schengeni külső határokon keresztül kíván valamely tagállamba belépni, mégpedig attól függetlenül, hogy az érintett tagállam ideiglenes tartózkodási engedélyével történő visszatérés kísérletéről van-e szó, vagy sem.

24. Az a körülmény sem zárja ki a határ-ellenőrzési kódex 13. cikkének alkalmazását, hogy a valamely tagállam ideiglenes tartózkodási engedélye alapján az érintett tagállamba a schengeni külső határokon keresztül visszatérni próbáló harmadik országbeli állampolgár nem kíván a teljes schengeni térségbe beutazási lehetőséget kapni.

25. Döntő jelentőséggel ezzel összefüggésben az bír, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódexszel megszűnt a belső határokon történő személyellenőrzés, és a határellenőrzés a schengeni térség külső határaira tolódott ki. A Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek a beléptetés külső határokon történő megtagadására vonatkozó rendelkezései ennélfogva elvben a teljes nemzetközi személyforgalomra alkalmazandók akkor is, ha a valamely tagállam schengeni külső határain keresztül történő beutazásra kizárólag az érintett tagállamban történő tartózkodás céljából kerül sor.

5 — A Schengeni határ-ellenőrzési kódex elfogadásának hátterével kapcsolatban lásd: Peers, S., „Key Legislative Developments on Migration in the European Union”, *European Journal of Migration and Law* 2006., 321. és azt követő oldalak.

6 — Lásd a határ-ellenőrzési kódex 1. cikkét. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex területi hatályával kapcsolatban lásd mindazonáltal annak (22)–(28) preambulumbekezdését. A Nagy-Britanniára, Írországra és Dániára vonatkozó kivételekre tekintettel a schengeni térség csak néhány vonatkozásban terjed ki Nagy-Britanniára és Írországra. Bulgária, Ciprus és Románia sem teljes jogú tagja még a schengeni térségnek. Néhány nem a tagállamok körébe tartozó állam – Norvégia, Izland és Svájc – viszont részt vesz a schengeni vívmányok végrehajtásában, alkalmazásában és fejlesztésében. Lásd ezzel kapcsolatban: Röben, in: Das Recht der Europäischen Union (szerk.: Grabitz/Hilf/Nettesheim), EUMSZ 67. cikk, 149. és azt követő pontok (44. kiadás, 2011. május). Szintén lásd ezzel összefüggésben: Genson, R./Van de Rijt, W., „Décembre 2007 – Un élargissement de l’espace Schengen sans précédent”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne* 2007., 652. és azt követő oldalak. Ezenfelül utalni kell arra, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex csak Franciaország európai területeire alkalmazható.

7 — Lásd a határ-ellenőrzési kódex 20. cikkét.

26. Ezt az értelmezést támasztja alá a határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének második mondata, amely a tagállamba a menedékjogi rendelkezések vagy egy hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízum alapján történő beutazás lehetőségére hivatkozik. Az, hogy a határ-ellenőrzési kódex 13. cikke kifejezetten megemlíti a tagállam schengeni külső határain keresztül az érintett tagállambeli – elsődleges[8] és hosszú távú – tartózkodás céljából történő beutazás e formáit, megerősíti, hogy e rendelkezés a schengeni külső határokat átlépő összes személyre alkalmazandó.

27. A határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének első mondatában foglalt, a határ-ellenőrzési kódex 5. cikkére utaló hivatkozás szintén az előzőekben ismertetett értelmezést támasztja alá. A határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti az 5. cikk (1) bekezdésében megállapított valamennyi feltételt, és nem tartozik az 5. cikk (4) bekezdésében említett személyek közé. Mivel a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke szerinti beutazási feltételek a schengeni térségbe történő belépésre (az (1) bekezdés) és a valamely tagállamban történő elsődleges tartózkodás céljából történő belépésre (a (4) bekezdés) egyaránt vonatkoznak, ebből a határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének első mondatában foglalt hivatkozásból is egyértelműen az következik, hogy a határ-ellenőrzési kódex 13. cikkének hatálya a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam schengeni külső határain történő belépésére azokban az esetekben is kiterjed, amelyekben a belépésre elsősorban az érintett tagállamban történő tartózkodás céljából kerül sor.

28. A fentiekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre úgy kell válaszolni, hogy a határ-ellenőrzési kódex 13. cikkét a harmadik országok állampolgárainak a schengeni külső határokon keresztül azon tagállam területére való visszatérésére, amely számukra ideiglenes tartózkodási engedélyt adott ki, akkor is alkalmazni kell, ha a visszatérés nem tesz szükségessé más tagállam területére való beutazást, azon való átutazást, illetve ott-tartózkodást.

29. A 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevél konkrét tartalmára tekintettel mindazonáltal utalni szeretnék arra, hogy a visszautazás abban foglalt általános tilalma a gyakorlatban kérdéseket vethet fel e tilalomnak az uniós jog menedékjogi rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét illetően.

30. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből ugyanis kiderül, hogy a harmadik országok vízumkötelezettség alá eső azon állampolgárai, akik Franciaország területét kizárólag a menedékjog iránti kérelmek elbírálásának keretében kiadott ideiglenes tartózkodási engedély, illetve a menedékjog iránti kérelem vagy a tartózkodási engedély iránti első kérelem benyújtását igazoló elismervény birtokában hagyják el, kizárólag a konzuli hatóságok, illetve – kivételesen – prefektusi hatóságok által kiadott, visszautazásra jogosító vízum birtokában térhetnek vissza a schengeni térségbe. Úgy tűnik tehát, hogy az említett miniszteri körlevél nem veszi át a határ-ellenőrzési kódex 13. cikke (1) bekezdésének második mondata szerinti rendelkezést, amelynek értelmében a menedékjogra és a nemzetközi védelemre vonatkozó különös rendelkezések érintetlenek maradnak. E nyitottsági záradék a menedékjog szempontjából például olyan esetekben juthat jelentőséghez, amelyekben a visszautazás megtagadása ellentétben állna az úgynevezett *non-refoulement* elvével, és ezáltal az Alapjogi Charta 18. cikkével.[9] Amennyiben e nyitottsági záradék miniszteri körlevélben tetten érhető hiánya a gyakorlatban azzal a következménnyel járna, hogy a menekülteket közvetlenül vagy közvetve egy üldöző államba küldik vissza, e szempontból meg kellene vizsgálni a körlevél uniós joggal való összhangját. Mivel azonban e kérdéskör nem képezi a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát, azzal nem foglalkozom tovább.

8 — A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek, valamint az 562/2006/EK rendeletnek a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező személyek mozgása tekintetében történő módosításáról szóló, 2010. március 25-i 265/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 85., 1. o.) úgy módosította a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 21. cikkét, hogy azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik valamely tagállam által kiadott hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek, bármely hat hónapos időszakban három hónapig a tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre vonatkozókkal azonos feltételek mellett utazhatnak más tagállamokba. Lásd ezzel kapcsolatban: Dienelt, K, in: *Ausländerrecht* (szerk.: Bergmann, J./Dienelt, K./Röseler, S.), 9. kiadás, 2011., AufenthG 6. §, 37. pont.

9 — A *non-refoulement* elvével és az Alapjogi Charta 18. cikke szerinti menedékjoggal kapcsolatban lásd a C-411/10. sz. N. S.-ügyben 2011. szeptember 22-én ismertetett indítványom 114. pontját.

B – *A második kérdésről*

31. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel azokkal a feltételekkel kapcsolatban kér iránymutatást, amelyek mellett valamely tagállam harmadik országok állampolgárai részére a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízumot adhat ki. Különösen azt kívánja megtudni, hogy az ilyen visszautazásra jogosító vízum korlátozhatja-e a schengeni térségbe történő beutazást a tagállam területére.

32. E kérdés hátteréül az a körülmény szolgál, hogy az alapeljárásban vitatott körlevél harmadik országok vízumkötelezettség alá eső azon állampolgárainak a schengeni térségbe való visszatérését, akik Franciaországban a menedékjog iránti kérelmek elbírálásának keretében kiadott ideiglenes tartózkodási engedélyt, illetve a menedékjog iránti kérelem vagy a tartózkodási engedély iránti első kérelem benyújtását igazoló elismervényt szereztek, és kizárólag ezen engedély, illetve elismervény birtokában utaztak ki, kizárólag a konzuli hatóságok, illetve – kivételesen – prefektusi hatóságok által kiadott, visszautazásra jogosító vízum birtokában engedélyezi. E körlevél továbbá utal arra, hogy a prefektusi hatóságok által kiadott, visszautazásra jogosító vízum főszabály szerint csak Franciaország területén keresztül teszi lehetővé a schengeni térség külső határainak átlépését.

33. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdése tehát a miniszteri körlevél azon előírásához kapcsolódik, amely szerint a visszautazásra jogosító prefektusi vízum a visszatérést főszabály szerint csak a Francia Köztársaság schengeni külső határain keresztül engedélyezi. A kérdést előterjesztő bíróság e körülmények között lényegében azt kérdezi, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum előírhatja-e, hogy az azt kiadó tagállamba csak e tagállam schengeni külső határain keresztül lehet visszatérni.

34. Terminológiai szempontból mindenekelőtt rá kell mutatni arra, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex nem határozza meg a visszautazásra jogosító vízum fogalmát.[10] A határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja mindazonáltal a fogalom meghatározásához segítséget nyújtó fontos támpontokkal szolgál. E rendelkezés annak szövege szerint átutazás céljából a többi tagállam területére történő belépéshez való jogot biztosít a schengeni térségbe történő beutazás feltételeit nem teljesítő, de valamely tagállam által kiadott tartózkodási engedéllyel, hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízummal vagy visszautazásra jogosító vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok számára annak érdekében, hogy eljussanak abba a tagállamba, amely a tartózkodási engedélyt, a nemzeti vízumot vagy a visszautazásra jogosító vízumot kiadta. Ebből a tartózkodási engedély, nemzeti vízum és visszautazásra jogosító vízum közötti fogalmi különbségtételből az következik, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum nem tagállami tartózkodási engedélynek vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumnak minősül.

35. A Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex) szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[11] 2. cikkében foglalt fogalommeghatározások ezenfelül arra engednek következtetni, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum nem minősül a vízumkódex értelmében vett „vízumnak”. A vízumkódex 2. cikkének 2. pontja értelmében ugyanis a vízum a tagállamok területén való átutazás vagy a tagállamok területére történő első beutazás napjától számított bármely hat hónapos időszakban három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra vagy a tagállamok nemzetközi repülőtéri tranzitterületén történő áthaladásra vonatkozóan valamely tagállam által kiadott engedély. A határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja azonban tipikusan éppen azokat az eseteket érinti, amelyekben a harmadik országbeli állampolgárok nem rendelkeznek a vízumkódex 2. cikkének 2. pontja értelmében vett vízummal.

10 — A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról szóló, európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatában (COM(2011) 118 végleges) a Bizottság egyébként a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontjában foglalt, „visszautazásra jogosító vízum” kifejezés elhagyását javasolta, mert az elavult és félrevezető.

11 — HL L 243., 1. o.

36. Véleményem szerint a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum a vízumkódex 2. cikkének 4. pontja szerinti „korlátozott területi érvényességű vízum[mal]” sem vehető egy tekintet alá. A rendeletalkotó erre irányuló szándéka esetén tanácsos lett volna a korlátozott területi érvényességű vízum fogalmát a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontjában kifejezetten is használni. E vízumtípust ugyanis már az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (a továbbiakban: SMVE)[12] 16. cikke is szabályozta.[13] A schengeni együttműködés keretein belül elfogadott Közös Konzuli Utasítás[14] (a továbbiakban: KKU) I. részének „A vízum fogalommeghatározása és típusai” című 2. szakasza szintén kifejezetten hivatkozott a korlátozott területi érvényességű vízumtípusra. Ha tehát a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum „korlátozott területi érvényességű vízum[nak]” minősülne, a rendeletalkotó ez utóbbi fogalmat minden további nélkül használhatta volna.

37. Az előzőekben tett megállapításaimból az következik, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum egy sem tartózkodási engedéllyel, sem hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal, sem pedig a vízumkódex értelmében vett vízummal vagy korlátozott területi érvényességű vízummal nem rendelkező, de a tartózkodási helye szerinti tagállamot mégis elhagyni kívánó harmadik országbeli állampolgár részére az említett tagállamba történő későbbi visszatérésének lehetővé tétele érdekében kiadható engedélynek minősül. Úgy tűnik tehát, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízum olyan tagállami engedélynek minősül, amely egy sem tartózkodási engedéllyel, sem hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal, sem pedig a vízumkódex értelmében vett vízummal vagy korlátozott területi érvényességű vízummal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgár számára lehetővé teszi az engedélyt kiadó tagállam meghatározott célból történő elhagyását, majd pedig az e tagállamba történő visszatérést.

38. E visszatérésre jogosító nemzeti engedélyek kiadásának feltételeit a Schengeni határ-ellenőrzési kódex nem kifejezetten rögzíti. Véleményem szerint tehát a Schengeni határ-ellenőrzési kódex főszabály szerint nem tiltja meg a tagállamoknak, hogy a visszautazásra jogosító vízumot azzal a feltétellel adják ki, hogy az érintett tagállamba történő visszatérésre csak e tagállam schengeni külső határain keresztül van lehetőség.

39. A Bizottság nem osztja ezt a véleményt. A Bizottság abból a megállapításból, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízummal rendelkező személy jogosult a schengeni térség többi tagállamán átutazni, arra következtet, hogy a visszautazásra jogosító vízumnak a kiadó tagállam schengeni belső határain keresztül történő visszatérést is minden esetben engedélyeznie kell.

40. Ez az értelmezés számomra nem meggyőző. Véleményem szerint a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontjában szabályozott átutazáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy a visszautazásra jogosító vízum a – nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listákon nem szereplő – vízumbirtokost *annyiban* jogosítja fel a schengeni térség többi tagállamán keresztül történő átutazásra, *amennyiben* az engedélyezi a kiadó tagállam schengeni belső határain keresztül történő visszatérést. Annak kérdése viszont, *hogy* a visszautazásra jogosító vízumnak minden esetben engedélyeznie kell-*e* a kiadó tagállam schengeni belső határain keresztül történő visszatérést, nem képezi a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti szabályozás tárgyát. A határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontjából ezáltal a tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége sem szűrhető le, hogy a visszautazásra jogosító vízum kiadása esetén a visszatérést mind a saját schengeni külső határaikon, mind pedig a saját schengeni belső határaikon keresztül engedélyezzék.

12 — A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.).

13 — Az SMVE 16. cikkét a vízumkódex hatályon kívül helyezte.

14 — A schengeni együttműködés keretein belül elfogadott, a schengeni egyezmény szerződő feleinek diplomáciai és konzuli képviseletei számára szóló közös konzuli utasítás (HL 2005. C 326., 1. o.).

41. Ezzel összefüggésben különösen arra kell rámutatni, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex elfogadására az EK 62. cikk 1. pontja és 2. pontjának a) alpontja alapján került sor. Az EK 62. cikk 1. pontja értelmében a Tanács intézkedéseket fogad el azzal a céllal, hogy mind az uniós polgárokra, mind harmadik országok állampolgáraira vonatkozóan biztosítsa, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizzék. Az EK 62. cikk 2. pontjának a) alpontja értelmében a Tanács intézkedéseket fogad el a tagállamok külső határainak átlépésére vonatkozóan, amelyek meghatározzák az ilyen határoknál a személyek ellenőrzése során a tagállamok által követendő szabályokat és eljárásokat. Ez az elsődleges jogi jogalap nem hatalmazza fel a rendeletalkotót olyan szabályozás elfogadására, amely meghatározza a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító nemzeti vízum tagállami kiadásának feltételeit. Ebből közvetlenül az következik, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezései nem használhatók fel a tagállamokat a visszautazásra jogosító nemzeti vízumnak a határátlépés helyére vonatkozó beutazási feltételekhez kötése tekintetében megillető hatáskörök megnyirbálására.

42. Ha a Bíróság – velem ellentétben – egyetértene a Bizottság álláspontjával, az a hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumok kiadása szempontjából is messze ható következményekkel járna. Mivel a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerint nem csak a visszautazásra jogosító vízummal, hanem a hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízummal rendelkező személyek is jogosultak a schengeni térség többi tagállamán keresztül történő átutazásra, az átutazáshoz való jogból levezetett, a visszautazásra jogosító vízumnak a beutazás helyét érintő korlátozások nélküli kiadására vonatkozó kötelezettség logikusan a hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízum kiadására is alkalmazandó lenne. Ezáltal tehát megszűnne a tagállamok arra vonatkozó lehetősége, hogy a hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumokat a beutazás helyét érintő korlátozásokkal adják ki.

43. E megállapítások arra engednek következtetni, hogy a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízummal rendelkező személyek átutazáshoz való joga a célállomás helye szerinti tagállam által meghatározott beutazási szabályoktól függ, nem pedig fordítva. Ha tehát valamely tagállam úgy határoz, hogy a visszautazásra jogosító vízumot a beutazás helyét érintő korlátozások nélkül adja ki, ez a vízum birtokosát feljogosítja a schengeni térség többi tagállamán keresztül történő – a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti – átutazásra, amennyiben a vízumbirtokos a vízumot kiadó tagállam schengeni belső határain keresztül történő beutazás mellett dönt. Ha azonban a tagállamok valamelyike úgy határoz, hogy a visszautazásra jogosító vízumot a saját schengeni külső határain keresztül történő beutazás kötelezettségével adja ki, a vízum birtokosa csak az érintett tagállam schengeni külső határain keresztül léphet be, miáltal őt a többi tagállamon keresztül történő átutazásnak a határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti joga sem illetheti meg.

44. Az előzőekben tett megállapításaimból összességében az következik, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex nem tiltja meg a tagállamoknak, hogy a visszautazásra jogosító vízumot a beutazás helyét érintő korlátozásokkal adják ki.

45. A visszautazásra jogosító vízumnak a kiadó tagállam schengeni külső határain keresztül történő beutazásra való tagállami korlátozását kizáró egyéb elsődleges vagy másodlagos jogi rendelkezések nem fedezhetők fel. Az ilyen korlátozások uniós joggal való elvi összeegyeztethetőségének fontos bizonyítéka található ezenfelül a korlátozott területi érvényességű schengeni vízumra vonatkozó szabályozásban.

46. A korlátozott területi érvényességű vízumra vonatkozó uniós jogi előírásokat a vízumkódex elfogadását megelőzően különféle jogi aktusok – különösen az SMVE és a KKU – különböző cikkei tartalmazták. A KKU I. része 2. szakaszának 2.3. pontja a korlátozott területi érvényességű vízummal történő beutazás szabályaival kapcsolatban kifejezetten rögzítette, hogy mind a beutazás, mind a kiutazás azon tagállamon keresztül történik, amelynek területére a vízum érvényességét korlátozták.

47. Jóllehet a vízumkódex nem rögzíti egyértelműen a vízumkódex 25. cikke értelmében vett korlátozott területi érvényességű vízummal történő beutazás szabályait, a vízumkódexről szóló rendeletre vonatkozó javaslat bizottsági indokolása arra utal, hogy a rendeletalkotó a hatályos jogi szabályozást e szempontból meg kívánta tartani.[15] Ez ismét csak fontos bizonyítékul szolgál a visszautazásra vonatkozó olyan nemzeti szabályozás uniós joggal való elvi összeegyeztethetősége mellett, amely a schengeni térségbe történő beutazást meghatározott külső határokra korlátozza.

48. A fentiekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre úgy kell válaszolni, hogy a harmadik országbeli állampolgár részére a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízumot kiadó tagállam a visszautazásra jogosító vízummal való visszatérést schengeni külső határaira korlátozhatja.

49. Végezetül utalni kell arra, hogy a francia kormány a második kérdésre adott válaszában kifejtette, hogy a visszatérésre nem jogosító ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok visszautazását szükség esetén jellemzően hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízum kiadása révén teszik lehetővé. A belga kormány kifejti, hogy az ilyen harmadik országbeli állampolgárok visszatérését a gyakorlatban a vízumkódex 25. cikke értelmében vett korlátozott területi érvényességű vízum kiadása révén teszik lehetővé.

50. Ha valamely tagállam – a francia kormány által kifejtetteknek megfelelően – úgy határoz, hogy a visszautazásra nem jogosító ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok visszatérését jellemzően hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízum kiadása révén teszi lehetővé, az uniós joggal főszabály szerint nem ellentétes e vízumnak a schengeni térségbe a tagállam határátkelőpontjain keresztül történő visszatérésre való korlátozása. Az SMVE 18. cikke értelmében ugyanis a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum nemzeti vízum, és így a tagállamoknak uniós jogi szempontból elvben lehetőségük van arra, hogy a schengeni térségbe történő beutazást e vízum alapján a tagállam területére korlátozzák.[16]

51. Az általam fent kifejtettekből ezenfelül az következik, hogy abban az esetben, ha valamely tagállam – a belga kormány által kifejtetteknek megfelelően – úgy határoz, hogy a harmadik országbeli állampolgárok visszatérését a vízumkódex 25. cikke értelmében vett korlátozott területi érvényességű vízum kiadása révén teszi lehetővé, főszabály szerint azon tagállam schengeni külső határain keresztül kell visszatérni, amelynek területére a vízum érvényessége korlátozódik.[17]

C – A harmadik kérdésről

52. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdése a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben a vízumkötelezettség alá eső, kizárólag a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok tekintetében rögzített beutazási tilalomhoz kapcsolódik. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben lényegében azt kérdezi, hogy a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével ellentétes-e e beutazási tilalmat szabályozó rendelkezések alkalmazása annyiban, amennyiben annak révén a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálybalépése előtt a schengeni térséget az ideiglenes tartózkodási engedélyük birtokában történő visszatérés lehetőségében bízva elhagyó harmadik országbeli állampolgárok a határ-ellenőrzési kódex hatálybalépését követően oda már nem térhetnek vissza.

15 — A javaslat részletes magyarázatából kiderül ugyanis, hogy az SMVE-ben és a KKU-ban a korlátozott területi érvényességű vízummal kapcsolatban rögzített rendelkezéseket mindenekelőtt az áttekinthetőség és az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében egyetlen cikkbe kívánták foglalni. Lásd a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot, COM(2006) 403 végleges, 12. o.

16 — Az ilyen korlátozások uniós jogi összhangjával kapcsolatban lásd a jelen indítvány 38. és azt követő pontjait.

17 — Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány 45. és azt követő pontjait.

53. A kérdést előterjesztő bíróság e kérdést azért teszi fel, mert a 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevél hatálybalépését megelőzően Franciaországban nyilvánvalóan olyan közigazgatási gyakorlat alakult ki, amely szerint a vízumkötelezettség alá eső, kizárólag a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok a schengeni külső határokon keresztül ezen engedély lejártáig elhagyhatták a tagállam területét, majd visszatérhettek oda. A miniszteri körlevél e gyakorlatnak átmeneti időszak nélkül kívánt véget vetni, miáltal Franciaország területét a miniszteri körlevél hatálybalépése előtt ilyen ideiglenes tartózkodási engedély birtokában elhagyó, vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok vízum vagy beutazásra jogosító egyéb engedély nélkül már nem térhettek vissza a schengeni térségbe.

54. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés megválaszolása körében először is arra kell rámutatni, hogy a 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevélben megállapított visszautazási tilalom megfelel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex előírásainak. A határ-ellenőrzési kódex 2. cikke 15. pontjának b) alpontjával és 5. cikke (4) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 5. cikkének (1) bekezdéséből ugyanis az következik, hogy a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedélyek nem használhatók fel a schengeni térségbe történő beutazásra. A 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevél e körülmények között helyesen szögezi le, hogy a Franciaország területét kizárólag ilyen ideiglenes tartózkodási engedély birtokában elhagyó, vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok számára nem biztosítható a schengeni külső határokon keresztül történő szabad visszatérés lehetősége.

55. Mivel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex annak 40. cikke szerint már 2006. október 13-án hatályba lépett, a 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevél csak a 2006. október 13-tól Franciaországban – legalábbis annak európai területein [18] – is hatályos jogi szabályozást rögzíti. Ez közvetlen módon nyilvánvalóvá teszi, hogy arra a körülményre, hogy vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok Franciaország területét a schengeni külső határokon keresztül röviddel a 2009. szeptember 21-i miniszteri körlevél hatálybalépése előtt az uniós joggal ellentétes közigazgatási gyakorlatban bízva anélkül hagyták el, hogy a schengeni térségbe történő visszatérésre jogosító engedéllyel rendelkeztek volna, nem lehet hivatkozni a Schengeni határ-ellenőrzési kódex vonatkozó rendelkezéseinek a bizalomvédelem és a jogbiztonság uniós jogi elvei alapján történő megkérdőjelezése érdekében.

56. A bizalomvédelem elvével kapcsolatban a jelen összefüggésben elegendő annak megállapítása, hogy ezen elvre valamely uniós szabályozással szemben csak akkor lehet hivatkozni, ha az Unió szintjén és ennélfogva valamely uniós intézmény révén olyan helyzet teremtődött, amely jogos bizalmat alapozhat meg e helyzet fennállására vonatkozóan. [19] Az uniós intézmények a jelen esetben nem tanúsítottak ilyen bizalmat megalapozó magatartást. Amennyiben ugyanis a schengeni térségbe történő visszatérésre nem jogosító ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkező, vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárokban ezzel ellentétes elvárás alakult ki a Franciaország területére történő visszatérésükre vonatkozóan, az az uniós joggal ellenétes francia közigazgatási gyakorlatra volt visszavezethető. Az ilyen, uniós joggal ellentétes nemzeti közigazgatási gyakorlat nem alapozhat meg a harmadik országbeli állampolgárban jogos elvárást az uniós joggal ellentétes bánásmód fennmaradására vonatkozóan. [20]

18 — A Schengeni határ-ellenőrzési kódex csak Franciaország európai területeire alkalmazható; lásd ezzel kapcsolatban a Schengeni határ-ellenőrzési kódex (21) preambulumbekezdését.

19 — A C-14/01. sz. Niemann-ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2279. o.) 56. pontja, a C-292/97. sz., Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.) 63. pontja és a C-22/94. sz., Irish Farmers Association és társai ügyben 1997. április 15-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-1809. o.) 19. pontja. Lásd ezzel kapcsolatban továbbá: Bungenberg, M., in: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (szerk.: Heselhaus/Nowak), München 2006., 33. §, 11. és azt követő pontok; Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München 2010., Bevezetés 37. pont.

20 — Lásd ezzel összefüggésben a C-153/10. sz. Sony Supply Chain Solutions (Europe) ügyben 2011. április 7-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-2775. o.) 47. pontját; a C-94/05. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2619. o.) 31. pontját; a C-31/91-C-44/91. sz., Lageder és társai egyesített ügyekben 1993. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 1993., I-1761. o.) 35. pontját és a 316/86. sz. Krücken-ügyben 1988. április 26-án hozott ítélet (EBHT 1988., 2213. o.) 24. pontját is.

57. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a jogbiztonság elve megköveteli, hogy az uniós jogszabályok a jogalanyok számára egyértelműek, alkalmazásuk szempontjából pedig kiszámíthatók legyenek.[21] Véleményem szerint a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálása során kiadott ideiglenes tartózkodási engedélyekkel történő visszatérésre vonatkozó rendelkezései kielégítik az egyértelműség és a kiszámíthatóság követelményét. Miként azt már kifejtettem, a határ-ellenőrzési kódex 2. cikke 15. pontjának b) alpontjával és 5. cikke (4) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 5. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy az ilyen ideiglenes tartózkodási engedélyek nem teremtenek jogosultságot a schengeni térségbe történő visszatérésre.[22] Ezenfelül kiemelendő, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódexet 2006. április 13-án, tehát hat hónappal a hatálybalépése előtt hirdették ki a Hivatalos Lapban, miáltal a 2006. október 13-tól hatályos szabályok kiszámíthatósága is biztosított volt.

58. Mindebből következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés vizsgálata nem tárt fel olyasmit, ami a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálybalépésével összefüggésben a jogbiztonság és a bizalomvédelem uniós jogi elvének megsértésére engedne következtetni.

VI – Végkövetkeztetések

59. Mindezek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi válaszokat adja:

1) A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 13. cikkét a harmadik országok állampolgárainak a schengeni külső határokon keresztül azon tagállam területére való visszatérésére, amely számukra ideiglenes tartózkodási engedélyt adott ki, akkor is alkalmazni kell, ha a tagállam területére való visszatérés nem tesz szükségessé más tagállam területére való beutazást, azon való átutazást, illetve ott-tartózkodást.

2) A harmadik országbeli állampolgár részére a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti, visszautazásra jogosító vízumot kiadó tagállam a visszautazásra jogosító vízummal való visszatérést schengeni külső határaira korlátozhatja.

3) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés vizsgálata nem tárt fel olyasmit, ami a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálybalépésével összefüggésben a jogbiztonság és a bizalomvédelem uniós jogi elvének megsértésére engedne következtetni.

21 — Lásd csak a C-194/09. P. sz., Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ügyben 2011. július 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-6311. o.) 71. pontját és a C-67/09. P. sz., Nuova Agricast és Cofra kontra Bizottság ügyben 2010. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-9811. o.) 77. pontját.

22 — Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány 54. pontját.