Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
VERICE TRSTENJAK,
predstavljeni 29. novembra 2011 [1]

Zadeva C-606/10

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)
proti
Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Conseil d'Etat (Francija))

„Uredba št. 562/2006 — Zakonik o schengenskih mejah — Člen 13 — Zavrnitev vstopa — Člen 5 — Pogoji za vstop državljanov tretjih držav, ki morajo imeti vizum, na schengensko območje — Ministrska okrožnica — Ponovni vstop državljanov tretjih držav, ki morajo imeti vizum, z začasnim dovoljenjem za prebivanje — Vizum za ponovni vstop — Tranzit državljanov tretjih držav — Pravna varnost — Načelo zaupanja v pravo“

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe francoskega Conseil d'État se nanaša na razlago Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) [2]. Pri tem predložitveno sodišče v bistvu prosi za razjasnitev vsebine in področja uporabe zahtev, ki jih ta vsebuje glede zavrnitve vstopa za državljane tretjih držav, ki morajo imeti vizum, in glede izdaje vizumov za ponovni vstop državljanom tretjih držav.

I – Pravo, ki se uporablja

A – *Pravo Unije*

1. Zakonik o schengenskih mejah [3]

2. Člen 2 Zakonika o schengenskih mejah (v nadaljevanju: ZSM) določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

1 — Jezik izvirnika sklepnih predlogov: nemščina.
Jezik postopka: francoščina.

2 — UL L 105, str. 1.

3 — V različici po spremembi z Uredbo (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 (UL L 85, str. 1).

15. ‚dovoljenje za prebivanje‘ pomeni:

(a) vsa dovoljenja za prebivanje, ki jih izdajo države članice v skladu z enotno obliko, določeno z Uredbo Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav;

(b) vse druge listine, ki jih izda država članica državljanom tretjih držav, ki dovoljujejo bivanje ali ponovni vstop na njihovo ozemlje, z izjemo začasnih dovoljenj, izdanih v času, ko se preučuje prva prošnja za dovoljenje za prebivanje iz točke (a) ali prošnja za azil;

[…]“

3. Člen 3 ZSM pod naslovom „Področje uporabe“ določa:

Ta uredba se uporablja za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic, brez poseganja v:

(a) pravice oseb, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja;

(b) pravice beguncev in oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, zlasti glede nevračanja.“

4. Člen 5 ZSM pod naslovom „Pogoji za vstop državljanov tretjih držav“ določa:

„Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

(a) posedovati morajo veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje;

(b) posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali veljaven vizum za dolgoročno prebivanje;

[…]

[…]

4. Ne glede na odstavek 1:

(a) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev iz odstavka 1, imajo pa dovoljenje za prebivanje, vizum za dolgoročno bivanje ali vizum za ponovni vstop, ki ga je izdala ena od držav članic ali, kjer se to zahteva, dovoljenje za prebivanje ali vizum za dolgoročno bivanje in vizum za ponovni vstop, se dovoli vstop na ozemlja drugih držav članic za namene tranzita, zato da lahko dosežejo ozemlje države članice, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, vizum za dolgoročno prebivanje ali vizum za ponovni vstop, razen če so njihova imena na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov države članice, katere zunanje meje želijo prestopiti, in razpisan ukrep spremljajo navodila za zavrnitev vstopa ali tranzita;

(b) državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1, razen točke (b), in ki so prišli na mejo, se lahko dovoli vstop na ozemlje držav članic, če je vizum izdan na meji v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 415/2003 z dne 27. februarja 2003 o izdaji vizumov na meji, vključno z izdajo takih vizumov pomorščakom v tranzitu.

[…]

(c) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo enega ali več pogojev iz odstavka 1, lahko država članica dovoli vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti. […]“

5. Člen 13(1) ZSM pod naslovom „Zavrnitev vstopa“ določa:

„Državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v členu 5(1), in ne spada v kategorije oseb iz člena 5(4), se zavrne vstop na ozemlja držav članic. To pa ne posega v uporabo posebnih določb, ki se nanašajo na pravico do azila in mednarodne zaščite ali izdaje vizuma za daljše bivanje.“

B – *Nacionalno pravo*

6. Člen L. 311-4 zakonika o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) določa:

„Tujec je lahko v Franciji, če ima potrdilo o vložitvi prošnje za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje, potrdilo o vložitvi prošnje za azil ali začasno dovoljenje za prebivanje, ne da bi to posegalo v dokončno odločitev o njegovi pravici do prebivanja […]“

II – Dejansko stanje, postopek pred nacionalnim sodiščem in vprašanja za predhodno odločanje

7. Predmet spora v postopku v glavni stvari je ministrska okrožnica z dne 21. septembra 2009 o pogojih za vstop na schengensko območje za državljane tretjih držav, ki imajo začasno dovoljenje za prebivanje ali ki so jim francoski organi izdali potrdilo o vložitvi prošnje za azil ali prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje. Ta okrožnica med drugim določa, da državljani tretjih držav, ki morajo imeti vizum in ki so francosko ozemlje zapustili le s potrdilom o vložitvi prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za azil oziroma z začasnim dovoljenjem za prebivanje, ki je bilo izdano okviru preučitve prošnje za azil, lahko na schengensko območje ponovno vstopijo le z vizumom za ponovni vstop, ki ga izdajo konzularni organi ali izjemoma prefekturni organi. V skladu s to okrožnico je z vizumom za ponovni vstop, ki so ga izdali prefekturni organi, dovoljen prehod zunanjih meja schengenskega območja načelno le v krajih na francoskem ozemlju.

8. Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (v nadaljevanju: ANAFE) kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari predlaga razveljavitev te okrožnice v delu, v katerem določa, da se imetnikom potrdil o vložitvi prve prošnje za dovoljenje za prebivanje in prve prošnje za azil zavrne ponovni vstop. Meni, da se z okrožnico ne le izpeljuje posledice iz ZSM, temveč tudi širi njegove določbe. Poleg tega krši načelo pravne varnosti in načelo zaupanja v pravo, ker se uporablja neposredno, čeprav bi državljani tretjih držav, ki imajo začasno dovoljenje za prebivanje in ki so izstopili z ozemlja pred sprejetjem te ministrske okrožnice, smeli pričakovali odobritev ponovnega vstopa na francosko ozemlje na podlagi dotlej veljavne razlage člena L. 311-4 zakonika o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila.

9. Predložitveno sodišče je ugotovilo, da presoja te tožbe načenja do zdaj neodgovorjena vprašanja o razlagi in uporabi ZSM. Glede na to ozadje je Conseil d'Etat prekinilo postopek v glavni stvari in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Ali se člen 13 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) uporablja za ponovni vstop državljana tretje države na ozemlje države članice, ki mu je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, če za ponovni vstop na njeno ozemlje niso potrebni niti vstop, niti tranzit, niti prebivanje na ozemlju drugih držav članic?

2. Pod katerimi pogoji lahko država članica državljanom tretjih držav izda „vizum za ponovni vstop“ v smislu člena 5(4)(a) iste uredbe? Natančneje, ali je s takim vizumom mogoče omejiti vstop samo na točke vstopa na nacionalnem ozemlju?

3. Če Uredba [(ES) št. 562/2006] izključuje kakršno koli možnost vstopa na ozemlje držav članic za državljane tretjih držav, ki imajo samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za obdobje preučitve prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil – kar je v nasprotju s tem, kar so omogočale določbe Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 19. junija 1990, preden je bila spremenjena s to uredbo – ali načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo ne zahtevata določitve prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili svoje ozemlje, imeli pa so samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za obdobje preučitve prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti Uredbe [(ES) št. 562/2006]?

III – Postopek pred Sodiščem

10. Predložitvena odločba z dne 15. decembra 2010 je prispela v sodno tajništvo Sodišča 22. decembra 2010. V pisnem postopku so stališča predložile tožeča stranka v postopku v glavni stvari, francoska in belgijska vlada ter Evropska komisija. Obravnave 20. oktobra 2011 so se udeležili zastopniki tožeče stranke v postopku v glavni stvari, francoske vlade in Komisije.

IV – Trditve strank

11. Po mnenju francoske vlade, belgijske vlade in Komisije je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 13 ZSM uporabiti tudi za državljane tretjih držav, za katerih ponovni vstop na ozemlje države članice, ki jim je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, se ne zahteva niti tranzit niti prebivanje na ozemlju drugih držav članic.

12. Nasprotno pa tožeča stranka v postopku v glavni stvari na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovarja, da je treba člen 5 v povezavi s členom 13 ZSM razlagati tako, da se vstop na podlagi dovoljenja za prebivanje, ki ne izpolnjuje pogojev na podlagi člena 2, točka 15, ZSM, lahko zavrne le, če zadevna oseba na meji druge države članice, kot je tista, ki je izdala to dovoljenje, zaprosi za vstop zaradi kratkega bivanja.

13. Po mnenju Komisije je na drugo vprašanje za predhodno odločanje treba odgovoriti, da vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM ne sme omejiti ponovnega vstopa na schengensko območje na točke nacionalnega ozemlja. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari v bistvu meni enako.

14. Francoska vlada v pisnih stališčih v zvezi s tem trdi, da je vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM bodisi nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje ali vizum za kratkoročno prebivanje v smislu Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik)[4]. Če bi se država članica v konkretnem primeru izjemoma morala zavezati, da bo izdala vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu člena 25 Vizumskega zakonika, ta načeloma daje le pravico do vstopa na ozemlje države članice, ki je vizum izdala. Na ustni obravnavi pa se je francoska vlada pridružila trditvam Komisije.

15. Belgijska vlada v tem kontekstu trdi, da imajo države članice pravico določiti pogoje za izdajo vizuma za ponovni vstop. Vendar vizum za ponovni vstop daje le pravico do vstopa na lastno nacionalno ozemlje.

16. Belgijska vlada in Komisija pri odgovoru na tretje vprašanje za predhodno odločanje poudarjata, da se z ZSM niso vsebinsko bistveno spremenile zahteve prava Unije za vstop državljanov tretjih držav, ki imajo le začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za obdobje preučitve prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za azil. Po mnenju Komisije je zato treba težave, ki izvirajo iz razlage prava Unije pred okrožnico z dne 21. septembra 2009 ali iz uporabe te okrožnice, presojati na podlagi nacionalnega prava.

4 — UL L 243, str. 1.

17. Po mnenju francoske vlade je treba na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da iz načel pravne varnosti in zaupanja v pravo ne izhaja dolžnost za uvedbo prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili ozemlje države članice, ko so imeli le začasno dovoljenje za prebivanje, in so se nameravali vrniti po začetku veljavnosti ZSM.

V – Presoja

A – *Prvo vprašanje*

18. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali se ureditev o zavrnitvi vstopa državljanom tretjih držav, določena v členu 13 ZSM, uporablja tudi za državljane tretjih držav, ki morajo imeti vizum in ki želijo čez schengensko zunanjo mejo ponovno vstopiti v državo članico, ki so jo zapustili po prejemu začasnega dovoljenja za prebivanje, ne da bi pri tem stopili na ozemlje druge države članice.

19. Po mojem mnenju je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno. Do tega sklepa me vodi sistematična razlaga ZSM v skladu z besedilom in ciljem.

20. Smisel in namen ZSM [5] je določitev sistema pravil za prehajanje notranjih in zunanjih meja držav članic Evropske unije. [6] Pri tem naj se osebe ne glede na državljanstvo načeloma ne bi kontrolirale pri prehajanju notranjih meja, ki so opredeljene v členu 2, točka 1, ZSM, [7] tako da je osebno kontrolo in učinkovit nadzor prehajanja meja treba zagotoviti na zunanjih mejah schengenskega območja, ki so opredeljene v členu 2, točka 2, ZSM.

21. Mejne kontrole na schengenskih zunanjih mejah in zavrnitev vstopa na teh zunanjih mejah so določene v členih od 6 do 13 ZSM. Glede zavrnitve vstopa člen 13(1), prvi stavek, ZSM vsebuje splošno pravilo, da se državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v členu 5(1), in ne spada v kategorije oseb iz člena 5(4), zavrne vstop na schengensko območje. Člen 13(1), drugi stavek, ZSM poleg tega določa, da to ne posega v uporabo posebnih določb, ki se nanašajo na pravico do azila in mednarodne zaščite ali izdaje vizuma za dolgoročno prebivanje. Člen 13, od (2) do (6), ZSM določa nadaljnje podrobnosti zavrnitve vstopa. Tako v skladu s členom 13(4) ZSM mejni policisti zagotovijo, da državljan tretje države, ki mu je bil vstop zavrnjen, ne vstopi na ozemlje zadevne države članice.

22. V skladu s členom 3 ZSM se ZSM uporablja za *vse* osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje schengenskega območja.

23. Jezikovna razlaga člena 13 v povezavi s členom 3 ZSM vodi torej neposredno do ugotovitve, da se zavrnitev vstopa, ki je urejena v členu 13, uporablja za *vse* državljane tretjih držav, ki želijo čez schengensko zunanjo mejo vstopiti v državo članico, in sicer ne glede na to, ali gre za poskus ponovnega vstopa z začasnim dovoljenjem za prebivanje te države članice.

24. Tudi okoliščina, da državljan tretje države članice, ki na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje države članice poskusi prek schengenske meje ponovno vstopiti v to državo članico, ne namerava pridobiti dostopa do celotnega schengenskega območja, ne nasprotuje uporabi člena 13 ZSM.

5 — Za ozadje uvedbe ZSM glej le Peers, S., „Key Legislative Developments on Migration in the European Union“, *European Journal of Migration and Law* 2006, str. 321 in naslednje.

6 — Glej člen 1 ZSM. Za področje veljavnosti *ratione loci* pa glej uvodne izjave od 22 do 28 ZSM. Na podlagi izjem, ki veljajo za Veliko Britanijo, Irsko in Dansko, se le nekateri vidiki schengenskega območja raztezajo na Veliko Britanijo in Irsko. Tudi Bolgarija, Ciper in Romunija se sicer še ne štejejo za polnopravne člane schengenskega območja. Nekatere države, ki niso članice, kot so Norveška, Islandija in Švica, pa so se pridružile prenosu, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda. Glede tega glej Röben, V., v: *Das Recht der Europäischen Union* (ur. Grabitz, Hilf, Nettesheim), člen 67 PDEU, točka 149 in naslednje (44. dopolnjena izdaja, maj 2011). V tem kontekstu glej tudi 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, str. 652 in naslednje. Poleg tega je treba opozoriti, da se ZSM uporablja le za evropska ozemlja Francije.

7 — Glej člen 20 ZSM.

25. V tem kontekstu je odločilno, da so bile z ZSM osebne kontrole na notranjih mejah odpravljene in mejne kontrole premaknjene na zunanje meje schengenskega območja. V skladu s tem se določbe ZSM o zavrnitvi vstopa na zunanjih mejah načeloma uporabljajo za celotno čezmejno gibanje oseb, tudi če do vstopa čez schengensko zunanjo mejo države članice pride le zaradi prebivanja v tej državi članici.

26. Ta razlaga je podprta tudi s členom 13(1), drugi stavek, ZSM, ki se nanaša na možnost vstopa v državo članico na podlagi določb o azilnem pravu ali na podlagi nacionalnega vizuma za dolgoročno prebivanje. Dejstvo, da so v členu 13 ZSM izrecno navedene te oblike vstopa čez schengensko zunanjo mejo države članice zaradi – glavnega [8] in dolgoročnega – prebivanja v tej državi članici, potrjuje, da se ta določba uporablja za celotno čezmejno gibanje oseb prek schengenskih zunanjih meja.

27. Zgoraj navedeno razlago potrjuje tudi sklicevanje na člen 5 ZSM v členu 13(1), prvi stavek, ZSM. V skladu s tem se državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v členu 5(1), in ne spada v kategorije oseb iz člena 5(4), zavrne vstop na ozemlja držav članic. Ker se pogoji za vstop iz člena 5 ZSM nanašajo tako na vstop na schengensko območje (odstavek 1) kakor na vstop zaradi glavnega prebivanja v državi članici (odstavek 4), tudi iz tega sklicevanja v členu 13(1), prvi stavek, ZSM jasno izhaja, da člen 13 ZSM zajema tudi vstop državljanov tretjih držav čez schengensko zunanjo mejo države članice v primerih, v kakršnih do tega vstopa pride predvsem zaradi prebivanja v tej državi članici.

28. Glede na vse navedeno je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da se člen 13 ZSM uporablja za ponovni vstop državljana tretje države prek schengenske zunanje meje na ozemlje države članice, ki je temu državljanu tretje države izdala začasno dovoljenje za prebivanje, tudi če za ponovni vstop niso potrebni niti vstop, niti tranzit, niti prebivanje na ozemlju drugih držav članic.

29. V zvezi s konkretno vsebino ministrske okrožnice z dne 21. septembra 2009 pa bi rada opozorila še na to, da lahko pavšalna prepoved ponovnega vstopa, kakršno vsebuje ta okrožnica, v praksi odpre vprašanja o združljivosti te prepovedi z zahtevami prava Unije na področju azilnega prava.

30. Iz predloga za predhodno odločanje je namreč razvidno, da lahko državljani tretjih držav, ki morajo imeti vizum in so francosko ozemlje zapustili le z začasnim dovoljenjem za prebivanje, ki je bilo izdano v okviru preučitve prošnje za azil, ali s potrdilom o vložitvi prošnje za azil ali prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, na schengensko območje ponovno vstopijo na podlagi vizuma za ponovni vstop, ki so ga izdali konzularni organi ali izjemoma organi prefekture. Tako se zdi, da s to ministrsko okrožnico niso bile prevzete zahteve iz člena 13(1), drugi stavek, ZSM, v skladu s katerim ni posega v uporabo posebnih določb o azilnem pravu in mednarodni zaščiti. Ta klavzula o odstopanju v zvezi z azilnim pravom bi lahko na primer učinkovala v primerih, v kakršnih bi zavrnitev ponovnega vstopa kršila tako imenovano načelo nevračanja in potemtakem člen 18 Listine o temeljnih pravicah. [9] Če bi neobstoj take klavzule o odstopanju v ministrski okrožnici v praksi učinkoval tako, da se begunce neposredno ali posredno vrne v državo pregona, bi bilo zato treba preskusiti združljivost ministrske okrožnice s pravom Unije s tega vidika. Ker pa ta problematika ni predmet obravnavanega predloga za sprejetje prehodne odločbe, tega v nadaljevanju ne bom obravnavala.

B – *Drugo vprašanje*

31. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, kakšni so pogoji, pod katerimi lahko država članica državljanom tretjih držav izda vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM. Zlasti želi izvedeti, ali je tak vizum za ponovni vstop na schengensko območje mogoče omejiti na točke nacionalnega ozemlja.

8 — Z Uredbo (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z gibanjem oseb z vizumom za dolgoročno prebivanje (UL L 85, str. 1) je bil člen 21 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma spremenjen v tem smislu, da lahko državljani tretjih držav, ki imajo vizum za dolgoročno prebivanje, ki ga je izdala ena država članica, za tri mesece v obdobju šest mesecev pod enakimi pogoji kot imetniki dovoljenj za prebivanje vstopijo v druge države članice. Glej v zvezi s tem Dienelt, K., v: *Ausländerrecht* (ur. Bergmann, J., Dienelt, K., Röseler, S.), 9. izdaja, 2011, AufenthG § 6, točka 37.

9 — V zvezi z načelom nevračanja in pravico do azila v skladu s členom 18 Listine o temeljnih pravicah glej moje sklepne predloge, predstavljene 22. septembra 2011 v zadevi N. S. (C-411/10, še nerešena pred Sodiščem, točka 114).

32. To vprašanje temelji na okoliščini, da okrožnica, ki je predmet spora v postopku v glavni stvari, državljanom tretjih držav, ki morajo imeti vizum in ki so v Franciji v okviru preučitve prošnje za azil dobili začasno dovoljenje za prebivanje ali potrdilo o vložitvi prošnje za azil ali prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ter so zapustili državo le s tem dovoljenjem ali potrdilom, dovoljuje ponovni vstop na schengensko območje le z vizumom za ponovni vstop, ki ga izdajo konzularni organi ali izjemoma organi prefekture. V tej okrožnici je poleg tega opozorjeno, da je z vizumom za ponovni vstop, ki ga izdajo organi prefekture, dovoljen prehod zunanjih meja schengenskega območja načeloma le na točkah francoskega ozemlja.

33. Predložitveno sodišče se tako z drugim vprašanjem za predhodno odločanje navezuje na zahtevo, ki jo vsebuje ministrska okrožnica, namreč, da vizum za ponovni vstop, ki ga izda prefektura, načeloma omogoča le ponovni vstop čez schengensko zunanjo mejo Francoske republike. V tem kontekstu v bistvu sprašuje, ali lahko vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM vsebuje zahtevo, da ponovni vstop v državo članico, ki je vizum izdala, poteka le prek schengenske zunanje meje te države članice.

34. S terminološkega stališča je najprej treba poudariti, da pojem vizuma za ponovni vstop v ZSM ni opredeljen.[10] Kljub temu pa člen 5(4)(a) ZSM daje pomembna izhodišča, ki lahko prispevajo k razjasnitvi pojma. V skladu z jezikovno razlago te določbe državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev za vstop na schengensko območje, imajo pa dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država članica, nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje ali vizum za ponovni vstop, zagotavlja pravico do vstopa v druge države članice za namene tranzita do tiste države članice, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, vizum za dolgoročno prebivanje ali vizum za ponovni vstop. Iz tega pojmovnega razlikovanja med dovoljenjem za prebivanje, nacionalnim vizumom in vizumom za ponovni vstop izhaja, da vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM ni niti dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država članica, niti nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje.

35. Iz opredelitev pojmov v členu 2 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik)[11]je v zvezi s tem mogoče sklepati, da vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM ni „vizum“ v smislu Vizumskega zakonika. Kajti v skladu s členom 2, točka 2, Vizumskega zakonika vizum pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica za tranzit čez ozemlje ali načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic, ali tranzit skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic. Člen 5(4)(a) ZSM pa se na splošno nanaša prav na take primere, v katerih državljan tretje države nima vizuma v smislu člena 2, točka 2, Vizumskega zakonika.

36. Menim, da se tudi pojma „vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo“, ki je opredeljen v členu 2, točka 4, Vizumskega zakonika, ne more izenačiti z vizumom za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM. Če bi bila volja zakonodajalca taka, bi pojem vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo lahko izrecno uporabil v členu 5(4)(a) ZSM. Kajti ta vrsta vizuma je bila določena že v členu 16 Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 (v nadaljevanju: KISS[12]).[13] Tudi skupna konzularna navodila[14] (v nadaljevanju: SKN), ki so bila sprejeta v okviru schengenskega sodelovanja, se v delu I, oddelek 2, naslovljen „Opredelitev pojmov in vrste vizumov“, izrecno sklicujejo na vrsto vizumov z ozemeljsko omejeno veljavnostjo. Če bi pri vizumu za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM šlo za „vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo“, bi lahko zakonodajalec brez pomišljanja uporabil zadnji pojem.

10 — Komisija je v predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) ter Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, COM(2011) 118 konč., med drugim predlagala, da se pojem „vizum za ponovni vstop“ v členu 5(4)(a) ZSM črta, ker je zastarel in dvoumen.

11 — UL L 243, str. 1.

12 — Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9).

13 — Člen 16 KISS je bil z Vizumskim zakonikom razveljavljen.

14 — Skupna konzularna navodila o vizumih za diplomatsko-konzularna predstavništva (UL 2005, C 326, str. 1).

37. Iz mojih zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM dovoljenje, ki se lahko podeli državljanu tretje države, ki nima niti dovoljenja za prebivanje, niti vizuma za dolgoročno prebivanje, niti vizuma ali vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu Vizumskega zakonika, bi pa kljub temu rad zapustil državo članico, v kateri je, zato da se mu omogoči poznejši ponovni vstop v to državo članico. Tako se zdi, da je vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM dovoljenje države članice, ki državljanu tretje države, ki nima niti dovoljenja za prebivanje, niti vizuma za dolgoročno prebivanje, niti vizuma ali vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu Vizumskega zakonika, omogoča, da zapusti to državo članico z določenim namenom in nato ponovno vstopi v to državo članico.

38. Pogoji za izdajo takega nacionalnega dovoljenja za ponovni vstop v ZSM niso konkretno določeni. Po mojem mnenju tako ZSM načelno državam članicam ne prepoveduje, da vsebino vizuma za ponovni vstop določijo tako, da je ponovni vstop v državo članico dovoljen le prek schengenske zunanje meje te države članice.

39. Komisija se s tem mnenjem ne strinja. Iz ugotovitve, da ima imetnik vizuma za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM pravico do tranzita skozi druge države članice schengenskega območja, sklepa, da mora vizum za ponovni vstop stalno omogočati ponovni vstop prek schengenskih notranjih meja države članice, ki je vizum izdala.

40. Ta analiza ni prepričljiva. Po mojem mnenju je treba pravico do tranzita, ki je določena v členu 5(4)(a) ZSM, razlagati tako, da vizum za ponovni vstop imetniku vizuma – čigar ime ni na nacionalnih seznamih razpisanih ukrepov – daje pravico do tranzita skozi druge države članice schengenskega območja, *če* je z njim dovoljen ponovni vstop prek schengenskih notranjih meja države članice, ki je vizum izdala. Nasprotno pa vprašanje, *ali* mora vizum za ponovni vstop stalno omogočati ponovni vstop prek schengenskih notranjih meja države članice, ki je vizum izdala, ni predmet ureditve iz člena 5(4)(a) ZSM. Tako iz člena 5(4)(a) ZSM ni mogoče izpeljati obveznosti za države članice, da v primeru izdaje vizuma za ponovni vstop dovolijo vstop tako prek lastnih schengenskih zunanjih meja kakor prek lastnih schengenskih notranjih meja.

41. V tem kontekstu je zlasti treba poudariti, da je bil ZSM sprejet na podlagi člena 62, točki 1 in 2(a), ES. V skladu s členom 62, točka 1, ES Svet sprejme ukrepe, ki zagotavljajo, da se osebe, bodisi državljani Unije ali državljani tretjih držav, pri prehajanju notranjih meja ne kontrolirajo. V skladu s členom 62, točka 2(a), ES Svet sprejme ukrepe glede prehajanja zunanjih meja držav članic, ki določajo standarde in postopke, po katerih se morajo ravnati države članice pri izvajanju osebne kontrole na teh mejah. Zakonodajalec na tej pravni podlagi iz primarnega prava ni pooblaščen za sprejetje ureditve, ki določa pogoje za izdajo nacionalnega vizuma za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM. Iz tega neposredno izhaja, da se posamezne določbe ZSM ne morejo uporabiti za to, da se omejijo pristojnosti, ki so preostale državam članicam, namreč, da povežejo nacionalne vizume za ponovni vstop z zahtevami za vstop, ki se nanašajo na kraj prehoda meje.

42. Če bi se Sodišče namesto mojemu mnenju pridružilo stališču Komisije, bi to imelo obširne posledice za izdajo nacionalnih vizumov za dolgoročno prebivanje. Ker v skladu s členom 5(4)(a) ZSM pravice do tranzita skozi druge države članice schengenskega območja nimajo samo imetniki vizuma za ponovni vstop, ampak tudi imetniki nacionalnih vizumov za dolgoročno prebivanje, bi bilo obveznost izdaje vizumov za ponovni vstop brez krajevnih omejitev vstopa, izpeljano iz te pravice do tranzita, mogoče logično prenesti tudi na izdajo nacionalnih vizumov za dolgoročno prebivanje. Tako pa bi države članice izgubile možnost, da izdajajo nacionalne vizume za dolgoročno prebivanje s krajevnimi omejitvami vstopa.

43. Ti preudarki me vodijo do sklepa, da je pravica do tranzita imetnikov vizumov za ponovni vstop v skladu s členom 5(4)(a) ZSM odvisna od podrobnih pravil za vstop, ki jih določijo namembne države članice, in ne obratno. Če se tako država članica odloči za to, da izda vizum za ponovni vstop brez krajevne omejitve vstopa, to imetniku tega vizuma daje pravico do tranzita skozi druge države članice

schengenskega območja v skladu s členom 5(4)(a) ZSM, če bi se imetnik vizuma odločil za vstop prek schengenske notranje meje države članice, ki je vizum izdala. Če pa se, nasprotno, država članica odloči za to, da izda vizum za ponovni vstop z obveznostjo vstopa prek lastnih schengenskih zunanjih meja, se imetniku tega vizuma dovoli le vstop prek schengenskih zunanjih meja te države članice, tako da nima pravice do tranzita skozi druge države članice v smislu člena 5(4)(a) ZSM.

44. Če povzamem, iz mojih zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da ZSM državam članicam ne prepoveduje, da izdajo vizum za ponovni vstop s krajevnimi omejitvami vstopa.

45. Drugi ugovori na podlagi primarnega ali sekundarnega prava zoper to, da države članice omejijo vizum za ponovni vstop na vstop prek schengenskih zunanjih meja te države članice, niso razvidni. Pomemben dokaz za to, da je taka omejitev načeloma zakonita na podlagi prava Unije, je poleg tega v ureditvi schengenskega vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo.

46. Pred sprejetjem Vizumskega zakonika so bile zahteve prava Unije v zvezi z vizumi z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v raznih členih različnih ureditvenih instrumentov, zlasti v KISS in SKN. V delu I, oddelek 2, točka 2.3, SKN je bilo glede podrobnosti vstopa z vizumom z ozemeljsko omejeno veljavnostjo izrecno navedeno, da morata vstop in izstop potekati prek ozemlja države članice, na katero je bila veljavnost vizuma omejena.

47. Čeprav Vizumski zakonik ne vsebuje jasnih izjav v zvezi s podrobnimi pravili za vstop na podlagi vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu člena 25 Vizumskega zakonika, pa obrazložitev osnutka Komisije za uredbo o Vizumskem zakoniku kaže na to, da naj se obstoječi pravni položaj s tega vidika v skladu z voljo zakonodajalca ohrani.[15] To je še en pomemben indic, da je nacionalna ureditev o ponovnem vstopu, ki vstop na schengensko območje omejuje na določene zunanje meje, načeloma združljiva s pravom Unije.

48. Glede na vse navedeno je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da država članica, ki državljanu tretje države izda vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) ZSM, ponovni vstop na podlagi tega vizuma za ponovni vstop lahko omeji na svoje schengenske zunanje meje.

49. Končno je treba opozoriti, da je francoska vlada v odgovoru glede drugega vprašanja navedla, da se ponovni vstop državljanov tretjih držav, ki jim začasno dovoljenje za prebivanje ne daje pravice do vrnitve, po potrebi prednostno omogoči z izdajo nacionalnega vizuma za dolgoročno prebivanje. Belgijska vlada trdi, da se vrnitev takih državljanov tretjih držav v praksi omogoči z izdajo vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu člena 25 Vizumskega zakonika.

50. Če se država članica odloči za to, da vrnitev državljanov tretjih držav, ki jim začasno dovoljenje za prebivanje ne daje pravice do ponovnega vstopa, prednostno omogoči z izdajo nacionalnega vizuma za dolgoročno prebivanje – kot trdi francoska vlada – pravo Unije načeloma ne nasprotuje omejitvi tega vizuma na vrnitev na schengensko območje prek točk nacionalnega ozemlja. Kajti v skladu s členom 18 KISS so vizumi za dolgoročno prebivanje nacionalni, tako da imajo z vidika prava Unije države članice načeloma pravico, da vstop na schengensko območje na podlagi takih vizumov omejijo na točke nacionalnega ozemlja.[16]

51. Iz mojih zgoraj navedenih preudarkov poleg tega izhaja, da če se država članica odloči za to, da vrnitev državljanov tretjih držav omogoči z izdajo vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu člena 25 Vizumskega zakonika – kot trdi belgijska vlada – mora vrnitev načeloma potekati prek schengenskih zunanjih meja države članice, na katere ozemlje je omejena veljavnost vizuma.[17]

15 — Iz posameznih točk obrazložitve osnutka namreč izhaja, da naj se določbe v zvezi z vizumi z ozemeljsko omejeno veljavnostjo, ki so razdeljene v KISS in SKN, združijo v enem samem členu zaradi preglednosti in zaradi zagotavljanja enotne uporabe prava. Glej osnutek predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Vizumskem zakoniku Skupnosti, COM(2006) 403 konč., str. 10.

16 — Glede skladnosti take omejitve s pravom Unije glej točko 38 in naslednje teh sklepnih predlogov.

17 — V zvezi s tem glej točko 45 in naslednje teh sklepnih predlogov.

C – *Tretje vprašanje*

52. Predložitveno sodišče se s tretjim vprašanjem navezuje na prepoved vstopa, ki jo ZSM določa za državljane tretjih držav, ki morajo imeti vizum in imajo le začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučitve prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za azil. Pri tem v bistvu sprašuje, ali načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo nasprotujeta uporabi teh določb o prepovedi vstopa, če v skladu s temi določbami državljani tretjih držav, ki so zapustili schengensko območje pred začetkom veljavnosti ZSM, meneč, da se s svojim dovoljenjem za prebivanje lahko vrnejo, po začetku veljavnosti ZSM tega ne morejo več storiti.

53. Predložitveno sodišče to vprašanje postavlja zato, ker se je v Franciji pred ministrsko okrožnico z dne 21. septembra 2009 očitno izoblikovala upravna praksa, v skladu s katero so državljani tretjih držav, ki morajo imeti vizum in imajo le začasno dovoljenje za prebivanje, ki je bilo izdano za čas preučitve prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za azil, lahko prek schengenskih zunanjih meja vstopali in izstopali z nacionalnega ozemlja, dokler to dovoljenje ni poteklo. S to ministrsko okrožnico se je ta praksa končala brez prehodnega obdobja, tako da se državljani tretjih držav, ki morajo imeti vizum in ki so zapustili francosko ozemlje s takim začasnim dovoljenjem za prebivanje pred ministrsko okrožnico, niso mogli več vrniti na schengensko območje brez vizuma ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do vstopa.

54. Za odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje je najprej treba poudariti, da prepoved vrnitve, ki je določena v ministrski okrožnici z dne 21. septembra 2009, izpolnjuje zahteve ZSM. Iz člena 5(1) ZSM v povezavi s členom 2, točka 15(b), in členom 5(4)(a) ZSM namreč izhaja, da se začasna dovoljenja za prebivanje, ki so bila izdana za čas preučitve prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za azil, ne morejo uporabiti za vstop na schengensko območje. Glede na to ozadje ministrska okrožnica z dne 21. septembra 2009 pravilno potrjuje, da se državljanom tretjih držav, ki morajo imeti vizum in ki so zapustili francosko ozemlje le s tem začasnim dovoljenjem za prebivanje, ne sme odobriti prosta vrnitev prek schengenskih zunanjih meja.

55. Ker je ZSM v skladu s členom 40 ZSM začel veljati že 13. oktobra 2006, je z ministrsko okrožnico z dne 21. septembra 2009 zgolj pojasnjen pravni položaj, kot je od 13. oktobra 2006 veljal tudi v Franciji ali vsaj na njenem evropskem ozemlju.[18] Glede na to je neposredno očitno, da okoliščine, da so državljani tretjih držav, ki morajo imeti vizum, tik pred sprejetjem ministrske okrožnice z dne 21. septembra 2009 v zaupanju v upravno prakso, s katero je bilo kršeno pravo Unije, zapustili francosko ozemlje prek schengenske zunanje meje, ne da bi imeli dovoljenje, ki jim daje pravico za vrnitev na schengensko območje, ni mogoče uporabiti za izpodbijanje upoštevnih določb ZSM glede na načeli zaupanja v pravo in pravne varnosti iz prava Unije.

56. V zvezi z načelom zaupanja v pravo v tem kontekstu zadošča ugotovitev, da se je v razmerju do ureditve Unije nanj mogoče sklicevati le, če je na ravni Unije in potemtakem s strani same institucije Unije ustvarjen položaj, ki bi lahko ustvaril legitimno pričakovanje v njegov nadaljnji obstoj.[19] V obravnavani zadevi ni bilo takega ravnanja institucij Unije, ki bi utemeljilo legitimno pričakovanje. Kajti če bi pri državljanih tretjih držav, ki morajo imeti vizum in imajo začasna dovoljenja za prebivanje, ki ne dajejo pravice do vrnitve na schengensko območje, kljub temu nastalo nasprotno zaupanje v zvezi z njihovo vrnitvijo na francosko ozemlje, je bila razlog za to francoska upravna praksa, s katero je kršeno pravo Unije. Taka nacionalna upravna praksa, s katero je bilo kršeno pravo Unije, državljanom tretjih držav ne more ustvariti legitimnih pričakovanj, da bodo še naprej upravičeni do obravnavanja, ki je v nasprotju s pravom Unije.[20]

18 — ZSM se uporablja le za evropska območja Francije; v zvezi s tem glej uvodno izjavo 21 ZSM.

19 — Sodbe z dne 6. marca 2003 v zadevi Niemann (C-14/01, Recueil, str. I-2279, točka 56), z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi (C-292/97, Recueil, str. I-2737, točka 63) in z dne 15. aprila 1997 v zadevi Irish Farmers Association in drugi (C-22/94, Recueil, str. I-1809, točka 19). V zvezi s tem glej dalje Bungenberg, M., v: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (ur. Heselhaus/Nowak), München 2006, § 33, točka 11 in naslednje; Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München 2010, uvodna točka 37.

20 — Glej v zvezi s tem tudi sodbe z dne 7. aprila 2011 v zadevi Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, ZOdl., str. I-2775, točka 47), z dne 16. marca 2006 v zadevi Emsland-Stärke (C-94/05, ZOdl., str. I-2619, točka 31), z dne 1. aprila 1993 v združenih zadevah Lageder in drugi (od C-31/91 do C-44/91, Recueil, str. I-1761, točka 35) in z dne 26. aprila 1988 v zadevi Krücken (316/86, Recueil, str. 2213, točka 24).

57. Načelo pravne varnosti v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da mora biti zakonodaja Unije jasna in da mora biti njena uporaba predvidljiva za osebe, na katere se nanaša.[21] Menim, da določbe ZSM o vrnitvi na podlagi začasnih dovoljenj za prebivanje, ki so bila izdana za čas preučitve prve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za azil, izpolnjujejo pogoja jasnosti in predvidljivosti. Kot sem že navedla, iz člena 5(1) ZSM v povezavi s členom 2, točka 15(b), in členom 5(4)(a) ZSM izhaja, da taka začasna dovoljenja za prebivanje ne dajejo pravice do vrnitve na schengensko območje.[22] Poleg tega je treba poudariti, da je bil ZSM v Uradnem listu objavljen 13. aprila 2006, torej šest mesecev pred začetkom veljavnosti, tako da je bila zagotovljena predvidljivost ureditve, ki velja od 13. oktobra 2006.

58. Iz tega izhaja, da pri preučitvi tretjega vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben element, ki bi v zvezi z začetkom veljavnosti ZSM omogočal sklepanje na kršitev načel pravne varnosti in zaupanja v pravo iz prava Unije.

VI – Predlog

59. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Člen 13 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) se uporablja za ponovni vstop državljana tretje države čez schengenske zunanje meje na ozemlje države članice, ki je temu državljanu tretje države izdala začasno dovoljenje za prebivanje, tudi če za ponovni vstop niso potrebni niti vstop, niti tranzit,niti prebivanje na ozemlju drugih držav članic.

2. Država članica, ki državljanu tretje države izda vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) Zakonika o schengenskih mejah, lahko ponovni vstop na podlagi tega vizuma za ponovni vstop omeji na svoje schengenske zunanje meje.

3. Pri preučitvi tretjega vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben element, ki bi v zvezi z začetkom veljavnosti Zakonika o schengenskih mejah omogočal sklepanje na kršitev načel pravne varnosti in zaupanja v pravo iz prava Unije.

21 — Primerjaj na primer sodbi z dne 21. julija 2011 v zadevi Alcoa Trasformazioni proti Komisiji (C-194/09 P, ZOdl, str. I-6311, točka 71) in z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Nuova Agricast in Cofra proti Komisiji (C-67/09 P, ZOdl., str. I-9811, točka 77).

22 — V zvezi s tem glej točko 54 teh sklepnih predlogov.