UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

14 päivänä kesäkuuta 2012 *

Asetus (EY) N:o 562/2006 — Yhteisön säännöstö henkilöiden liikkumisesta rajojen yli (Schengenin rajasäännöstö) — 13 artikla — Kolmansien maiden kansalaiset, joilla on väliaikainen oleskelulupa — Kansallinen säännöstö, jonka mukaan kyseiset kansalaiset eivät saa palata väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle ilman paluuviisumia — Paluuviisumin käsite — Aikaisempi hallintokäytäntö, jossa sallittiin paluu ilman paluuviisumia — Siirtymätoimenpiteiden tarvetta ei ole

Asiassa C-606/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (Ranska) on esittänyt 15.12.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.12.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

vastaan

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit U. Lõhmus, A. Rosas (esittelevä tuomari), A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: V. Trstenjak,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.10.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), edustajanaan tämän yhdistyksen puheenjohtaja J.-É. Malabre,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues, J.-S. Pilczer ja B. Beaupère-Manokha,

— Belgian hallitus, asiamiehinään T. Materne ja C. Pochet,

— Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.11.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 14.1.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 81/2009 (EUVL L 35, s. 56; jäljempänä asetus N:o 562/2006), 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja 13 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (jäljempänä ANAFE) ja ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration ja jossa on kyse kolmansien valtioiden kansalaisten, joilla on Ranskan viranomaisten myöntämä väliaikainen oleskelulupa (APS) tai oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistus, Schengen-alueelle tuloa koskevista edellytyksistä 21.9.2009 annetusta maahanmuuttoa, integraatiota, kansallista identiteettiä ja solidaarista kehitystä koskevien asioiden ministerin yleiskirjeestä (jäljempänä 21.9.2009 annettu yleiskirje).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kolmannessa ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Toimenpiteiden toteuttaminen [EY] 62 artiklan 1 kohdan nojalla sen varmistamiseksi, ettei sisärajat ylittäviin henkilöihin sovelleta valvontaa, on osa perustamissopimuksen 14 artiklassa tarkoitettua unionin tavoitetta toteuttaa sisärajaton alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan.

(2) Perustamissopimuksen 61 artiklan mukaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaavan alueen toteuttamista on täydennettävä muilla toimenpiteillä. Perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ulkorajojen ylittämistä koskeva yhteinen politiikka on tällainen toimenpide.

(3) Toteutettaessa yhteisiä toimenpiteitä, jotka koskevat henkilöiden kulkua sisärajojen yli ja rajavalvontaa ulkorajoilla, olisi otettava huomioon osaksi Euroopan unionia sisällytetty Schengenin säännöstö ja erityisesti tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen [(EYVL 2000, L 239, s. 19), joka allekirjoitettiin Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990 (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus)] ja [ulkorajoja koskevan] yhteisen käsikirjan [(EYVL 2002, C 313, s. 97)] asiaa koskevat määräykset.

– –

(6) Rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavalvonnan. Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.”

4 Asetuksen N:o 562/2006 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

15) ’oleskeluluvalla’

a) kaikkia jäsenvaltioiden kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13 päivänä kesäkuuta 2002 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1030/2002 [(EYVL L 157, s. 1)] säädetyn yhtenäisen kaavan mukaisesti myöntämiä oleskelulupia;

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

– –”

5 Asetuksen N:o 562/2006 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

6 Asetuksen 5 artiklassa, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksiä, säädetään seuraavaa:

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

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

b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 [(EYVL L 81, s. 1)] nojalla, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa;

c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset, ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat;

d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);

e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita, eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

– –

4. Edellä 1 kohdasta poiketen:

a) Maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten sallitaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa tai paluuviisumi tai, kun se on vaatimuksena, molemmat asiakirjat, jotta

hän voi matkustaa oleskeluluvan tai paluuviisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukieltoluettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään.

b) Maahantulo jäsenvaltioiden alueelle voidaan sallia kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää 1 kohdassa säädetyt edellytykset muutoin paitsi b alakohdan osalta ja joka saapuu rajalle, jos hänelle myönnetään rajalla viisumi viisumien myöntämisestä rajalla, mukaan lukien tällaisten viisumien myöntäminen kauttakulkumatkalla oleville merimiehille, 27 päivänä helmikuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 415/2003 [(EUVL L 64, s. 1)] mukaisesti.

– –

c) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Jos asianomaista kolmannen maan kansalaista koskee 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto, jäsenvaltion, joka sallii hänen tulonsa alueelleen, on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille.”

7 Asetuksen 13 artiklan, jonka otsikko on ”Pääsyn epääminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

8 Asetuksen N:o 562/2006 40 artiklan mukaan tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa ja se tuli voimaan 13.10.2006.

9 Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) (EUVL L 243, s. 1) 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

2) ’viisumilla’ jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan

a) jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle;

b) kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta;

– –

4) ’alueellisesti rajoitetulla viisumilla’ viisumia, joka on voimassa yhden tai useamman jäsenvaltion, mutta ei kaikkien jäsenvaltioiden, alueella,

– –”

10 Asetuksen 25 artiklan, jonka otsikko on ”Alueellisesti rajoitetun viisumin myöntäminen”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Alueellisesti rajoitettu viisumi myönnetään poikkeuksellisesti seuraavissa tapauksissa:

a) kun jäsenvaltio, jota asia koskee, katsoo, että humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi on tarpeen

i) poiketa periaatteesta, jonka mukaan [asetuksen N:o 562/2006] 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja c–e alakohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten on täytyttävä;

ii) myöntää viisumi huolimatta siitä, että 22 artiklan mukaisesti kuultu jäsenvaltio vastustaa yhtenäisen viisumin myöntämistä; tai

iii) myöntää viisumi asian kiireellisyyden vuoksi, vaikka 22 artiklan mukaista ennakkokuulemista ei ole toteutettu;

tai

b) kun konsulaatin perusteltuina pitämistä syistä hakijalle myönnetään uusi viisumi saman kuuden kuukauden aikana tapahtuvaa oleskelua varten, jonka kuluessa hakija on jo käyttänyt kolme kuukautta voimassa olevaa yhtenäistä viisumia tai alueellisesti rajoitettua viisumia.

2. Alueellisesti rajoitettu viisumi on voimassa ainoastaan myöntävän jäsenvaltion alueella. Se voi poikkeuksellisesti olla voimassa useamman kuin yhden jäsenvaltion alueella edellyttäen, että kukin näistä jäsenvaltioista suostuu tähän.

3. Kun yksi tai useampi jäsenvaltio, mutta eivät kaikki, ei tunnusta hakijan matkustusasiakirjaa, myönnetään viisumi, joka on voimassa ainoastaan niiden jäsenvaltioiden alueella, jotka tunnustavat matkustusasiakirjan. Jos viisumin myöntävä jäsenvaltio ei tunnusta hakijan matkustusasiakirjaa, viisumi on voimassa ainoastaan kyseisessä jäsenvaltiossa.”

Ranskan säännöstö

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

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

12 Edellä mainitussa 21.9.2009 annetussa yleiskirjeessä todetaan erityisesti seuraavaa:

”[Asetuksen N:o 562/2006] – – 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa sekä 7 ja 13 artiklassa säädetään kolmansien maiden kansalaisten, joilla on oltava viisumi, Schengen-alueelle tulon edellytysten täyttymisen tutkimisesta. Näiden edellytysten mukaan kyseisillä kansalaisilla on oltava viisumi tai ’voimassa oleva oleskelulupa’.

[Asetuksen N:o 562/2006] 2 artiklan 15 alakohdassa annetusta oleskeluluvan määritelmästä ilmenee, että tämä käsite kattaa kaikki luvat oleskeluun jäsenvaltion alueella ja paluuseen sinne, lukuun ottamatta väliaikaisia lupia, jotka myönnetään lupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi.

Lisäksi Conseil d’État on katsonut – –, että ulkomaalainen, jolla on lupa oleskella Ranskassa, vaikka vain väliaikaisestikin, voi poistua Ranskan alueelta ja palata sinne niin kauan kuin kyseinen lupa on voimassa joutumatta hakemaan viisumia.

[Asetuksen N:o 562/2006] säännöksistä ja Conseil d’État’n oikeuskäytännöstä ilmenee, että

1) henkilö voi palata vapaasti Schengen-alueelle seuraavilla asiakirjoilla:

a) kaikki väliaikaiset oleskeluluvat (paitsi turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä myönnetyt oleskeluluvat)

b) oleskeluluvan *uusimista* koskevan hakemuksen vastaanottotodistukset.

Ranska ilmoittaa näistä seikoista [asetuksen N:o 562/2006] 34 artiklan mukaisesti Euroopan komissiolle Schengen-alueen muiden jäsenvaltioiden informoimiseksi.

2) [Asetuksen N:o 562/2006] 2 artiklan 15 alakohdassa säädetyn poikkeuksen mukaisesti henkilö ei voi palata vapaasti Schengen-alueelle seuraavilla asiakirjoilla:

a) turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä myönnetyt oleskeluluvat

b) oleskelulupaa koskevan *ensimmäisen hakemuksen* vastaanottotodistukset tai turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistukset.

Kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oltava viisumi, jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta ja joilla on turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä myönnetty väliaikainen oleskelulupa, samassa yhteydessä myönnetty hakemuksen vastaanottotodistus tai ensimmäisen oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistus, voivat siis palata Schengen-alueelle vain viisumilla.

Tällöin on sääntönä, että henkilöllä on oltava konsuliviranomaisten myöntämä paluuviisumi.

Tämä sääntö ei kuitenkaan ole tietyissä poikkeustapauksissa esteenä sille, että prefektiviranomainen käyttää yksittäistapauksia koskevaa harkintavaltaansa myöntääkseen yksinkertaisuuden vuoksi prefektiviranomaisten myöntämän paluuviisumin. Tällaisen viisumin myöntämiseen liittyvät poikkeustapaukset voivat koskea, kun niistä esitetään asianmukaiset todisteet, force majeure -tapauksia, liikematkustajia, harjoittelijoita, humanitaarisia tapauksia sekä opiskelijoita koulujen tai yliopistojen lomakausina.

On kuitenkin muistutettava, että lukuun ottamatta prefektiviranomaisten alaikäisille ulkomaalaisille myöntämää paluuviisumia, josta on ilmoitettu Euroopan komissiolle ([EUVL,] 1.3.2008), prefektiviranomaisten myöntämällä paluuviisumilla on yleensä mahdollista ylittää Schengen-alueen ulkorajat vain Ranskan alueen rajanylityspaikoissa.

– –”

13 Kyseisessä yleiskirjeessä on kehotettu prefektejä ”kiinnittämään kolmansien maiden kansalaisten – kun [heidän hallintoyksikkönsä] myöntävät näille [asetuksen N:o 562/2006] 2 artiklan 15 alakohdassa säädetyn poikkeuksen mukaisen asiakirjan (turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistuksen tai ensimmäisen oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistuksen, turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä myönnettävän väliaikaisen oleskeluluvan) – huomion siihen, että nämä asiakirjat eivät oikeuta takaisinottoon Schengen-alueelle ja että jos asianomainen on poistunut Ranskan alueelta, hänen paluunsa sinne edellyttää konsuliviranomaisten yleisesti sovellettavien oikeussääntöjen mukaisesti myöntämää viisumia”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 ANAFE vaatii Conseil d’État’ssa 28.9.2009 nostamallaan kanteella 21.9.2009 annetun yleiskirjeen kumoamista siltä osin kuin siinä määrätään erityisesti prefektejä epäämään kolmansien valtioiden kansalaisten, joilla on ensimmäisen oleskelulupahakemuksen vastaanottotodistus tai turvapaikkahakemuksen vastaanottotodistus, paluun Ranskan alueelle, jos heillä ei ole viisumia.

15 ANAFE väittää kanteessaan, ettei yleiskirjeessä pelkästään tehdä päätelmiä asetuksesta N:o 562/2006 vaan siinä myös tulkitaan laajentavasti asetuksen säännöksiä. Lisäksi kyseisen yhdistyksen mukaan yleiskirjeellä loukataan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita siltä osin kuin yleiskirjettä on sovellettava välittömästi ja sillä evätään Ranskan alueelta lähteneiltä kolmansien maiden kansalaisilta oikeus palata Ranskaan joutumatta hakemaan viisumia, kuten he saattoivat legitiimisti odottaa voivansa tehdä aikaisemman hallintokäytännön nojalla.

16 Conseil d'État toteaa ensinnäkin, että yhtäältä asetuksen N:o 562/2006 5 artiklaan sisältyvät edellytykset on nimenomaisesti säädetty koskemaan tuloa kaikkien jäsenvaltioiden alueelle – eikä paluuta vain sen jäsenvaltion, joka on myöntänyt väliaikaisen oleskeluluvan, alueelle – enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten mutta että toisaalta useissa saman asetuksen säännöksissä, muun muassa 5 artiklan 4 kohdan c alakohdassa, sallitaan se, että maahantulolupia myönnetään koskemaan vain ne myöntävän jäsenvaltion aluetta.

17 Conseil d'État pohtii sitten, sovelletaanko kyseisen asetuksen 13 artiklassa säädettyä kieltoa myös silloin, kun paluu väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden alueen kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella. Mikäli tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, Conseil d'État tiedustelee sitä, mitä edellytyksiä jäsenvaltio voi soveltaa myöntäessään paluuviisumin kolmannen maan kansalaiselle, ja erityisesti sitä, voidaanko tällaisella viisumilla rajoittaa maahantuloa siten, että tämä on mahdollista vain kyseisen jäsenvaltion alueen rajanylityspaikoissa.

18 Conseil d'État kysyy lopuksi, onko asetuksen N:o 562/2006 mukaan tulo jäsenvaltioiden alueelle mahdotonta sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on vain väliaikainen oleskelulupa, joka on myönnetty oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi, kun taas tällainen maahantulo sallittiin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen sen muuttamista kyseisellä asetuksella; jos tällainen maahantulo ei ole mahdollista, on kysyttävä, edellyttivätkö oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet siirtymätoimenpiteiden säätämistä kyseisten kansalaisten osalta, jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta, kun heillä oli vain mainittu väliaikainen oleskelulupa, ja jotka halusivat palata sille kyseisen asetuksen tultua voimaan.

19 Conseil d'État ei ole varma asetuksen N:o 562/2006 eikä varsinkaan sen 13 artiklan ja 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan tulkinnasta, joten se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko [asetuksen N:o 562/2006] 13 artiklaa kolmannen maan kansalaisen paluuseen tälle väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle silloin, kun paluu sen alueelle ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden alueen kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella?

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

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

lähteneet jäsenvaltioiden alueelta, kun heillä oli vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa, ja jotka halusivat palata sille [asetuksen N:o 562/2006] tultua voimaan?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellä pääasiallisesti sitä, onko asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltioiden alueelle pääsyn epäämistä, sovellettava myös kolmansien maiden sellaisiin kansalaisiin, joilla on oltava viisumi heidän halutessaan palata heille väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle, silloin, kun paluu tämän alueelle on mahdollista ilman tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle.

21 ANAFEn mukaan asetuksen N:o 562/2006 5 ja 13 artiklan säännöksiä on tulkittava siten, että tulo jäsenvaltion alueelle väliaikaisen oleskeluluvan perusteella voidaan evätä ainoastaan, jos kolmannen maan kansalainen hakee lupaa tulla sinne lyhytaikaista oleskelua varten ja jos hakemus tehdään muun kuin sen jäsenvaltion rajalla, joka on myöntänyt asianomaisella olevan oleskeluasiakirjan.

22 Ranskan ja Belgian hallitusten sekä komission mukaan on sitä vastoin niin, että asetuksen N:o 562/2006 13 artiklaa sovelletaan myös kolmansien maiden sellaisiin kansalaisiin, joiden paluu näille väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle ei edellytä tuloa muiden jäsenvaltioiden alueelle eikä kulkua niiden alueen kautta eikä myöskään oleskelua niiden alueella.

23 Kuten asetuksen N:o 562/2006 1 artiklassa todetaan, tämän asetuksen ”aiheena ja periaatteina” on kehittää unionia yhteisenä alueena, jolla vallitsee liikkumisvapaus ilman sisärajoja, ja vahvistaa tätä varten säännöt unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta valvonnasta.

24 Asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”[jäsenvaltioiden ulko]rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavalvonnan”.

25 Asetuksen yleisempänä kehyksenä on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttamalla samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet (SEU 3 artiklan 2 kohta). SEUT 67 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että unioni ”varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevan yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan”.

26 Schengenin sopimuksella perustettu järjestelmä perustuu siis ulkorajavalvonnan yhdenmukaistettujen sääntöjen noudattamiseen ja – nyt käsiteltävässä tapauksessa – siihen, että asetuksessa N:o 562/2006 säädettyjä edellytyksiä, joilla kolmansien maiden kansalaiset voivat tulla kyseisen sopimuksen sopimusvaltioiden alueelle, noudatetaan tarkasti. Kunkin jäsenvaltion, jonka alue kuuluu Schengen-alueeseen, on nimittäin oltava vakuuttunut kunkin muun kyseisen alueen valtion tekemien tarkastusten tehokkuudesta ja tarkkuudesta. Näitä tarkastuksia helpottaa joukko sääntöjä, joilla voidaan muun muassa tunnustaa viisumit ja muut lyhytaikaiset oleskeluluvat.

27 Asetuksen N:o 562/2006 5 artikla koskee kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksiä. Kyseisen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan a alakohdan säännöksistä ilmenee, että kolmannen maan kansalainen voi jäsenvaltion myöntämän oleskeluluvan perusteella tulla Schengen-alueelle, liikkua siellä, lähteä sieltä ja palata sinne ilman viisumivelvollisuutta.

28 On huomattava, että oleskeluluvan käsite määritellään asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 15 alakohdassa ja että oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa suljetaan mainitussa 15 alakohdan b alakohdassa nimenomaisesti pois oleskeluluvan käsitteestä.

29 Tarkastuksista Schengen-alueen ulkorajoilla ja tälle alueelle pääsyn epäämisestä näillä ulkorajoilla säädetään asetuksen N:o 562/2006 6–13 artiklassa.

30 Pääsyn epäämisen osalta asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke sisältää pääsäännön, jonka mukaan pääsy Schengen-alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia saman asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu viimeksi mainitun artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Kyseisen 1 kohdan toisen virkkeen mukaan tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten koskevien erityismääräysten soveltamista.

31 Asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 2–6 kohdassa säädetään muista pääsyn epäämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

32 Toisin kuin ANAFE väittää, asetuksen N:o 562/2006 13 artiklaa ei voida tulkita siten, että kolmannen maan kansalaisen, jonka esittämä oleskeluasiakirja ei vastaa saman asetuksen 2 artiklan 15 alakohdassa tarkoitettua oleskelulupaa, pääsy Schengen-alueelle voitaisiin evätä ainoastaan, jos tällaista pääsyä haetaan muun kuin sen jäsenvaltion, joka on myöntänyt oleskeluasiakirjan, rajalla ja jos sitä haetaan lyhytaikaista oleskelua varten.

33 Asetuksen 3 artiklan mukaan nimittäin tätä asetusta sovelletaan kaikkiin Schengen-alueen jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin.

34 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan säännöksiä pääsyn epäämisestä on tarkoitus soveltaa kuhunkin kolmannen maan kansalaiseen, joka haluaa tulla jäsenvaltioon ylittämällä Schengen-alueen ulkorajan.

35 On siis todettava, että koska mainitulla asetuksella on poistettu henkilötarkastukset Schengen-alueen sisärajoilla ja siirretty rajatarkastukset sen ulkorajoille, asetuksen säännöksiä, jotka koskevat tälle alueelle pääsyn epäämistä ulkorajoilla, sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin henkilöiden rajanylityksiin, vaikka kyse olisi vain tulosta jäsenvaltion Schengen-alueen ulkorajojen kautta jäsenvaltioon siellä oleskelua varten.

36 Se, että kolmannen maan kansalainen yrittää jäsenvaltion myöntämän väliaikaisen oleskeluluvan perusteella palata tähän jäsenvaltioon Schengen-alueen ulkorajan kautta aikomatta hakea pääsyä koko tälle alueelle, ei siis ole esteenä asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan soveltamiselle.

37 Tällaista tulkintaa tukee se, että kun asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä viitataan mahdollisuuteen tulla jäsenvaltioon sellaisten määräysten nojalla, jotka koskevat turvapaikkaoikeutta tai kansallisten viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten, siinä mainitut tavat tulla Schengen-alueen ulkorajojen kautta jäsenvaltioon liittyvät ainoastaan pääasialliseen ja pitkäaikaiseen oleskeluun tässä valtiossa.

38 Oleskelun kestokaan ei vaikuta asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan soveltamiseen. Tällaista tulkintaa tukee asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tehty viittaus saman asetuksen 5 artiklaan. On nimittäin huomattava, että vaikka mainitussa 13 artiklassa viitataan 5 artiklan 1 kohdassa säädettyihin maahantuloedellytyksiin, jotka koskevat enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden, kyseisessä säännöksessä viitataan myös saman 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin eli henkilöihin, joilla on oleskelulupa tai paluuviisumi. Oleskeluluvan tai paluuviisumin haltijat, jotka haluavat palata jäsenvaltioon yli kolmen kuukauden ajaksi, kuuluvat siis kyseisen 13 artiklan soveltamisalaan.

39 Edellä esitetystä ilmenee, että kolmannen maan kansalainen, jolla on oleskeluasiakirja, joka koskee hänen väliaikaista oleskeluaan jäsenvaltion alueella hänen odottaessaan päätöstä oleskelulupa- tai turvapaikkahakemuksestaan, ja joka lähtee sen valtion alueelta, jossa hän on hakenut oleskelulupaa tai turvapaikkaa, ei voi palata sinne pelkän väliaikaisen oleskeluasiakirjansa perusteella. On siis katsottava, että kun tällainen kansalainen saapuu Schengen-alueen ulkorajoille, rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten on asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan mukaisesti evättävä häneltä pääsy kyseiselle alueelle, ellei hän kuulu jonkin kyseisen asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

40 Tässä yhteydessä on muistutettava, että asetuksen N:o 562/2006 3 artiklan b alakohdan mukaan tätä asetusta sovelletaan rajoittamatta pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta. Kuten komissio totesi istunnossa, kyseisillä tarkastuksilla ei näin ollen saada rajoittaa turvapaikanhakijoita suojaavien säännösten soveltamista etenkään palauttamiskieltoa koskevan periaatteen osalta.

41 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että asetuksen N:o 562/2006 13 artiklan säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltioiden alueelle pääsyn epäämistä, on sovellettava myös kolmansien maiden sellaisiin kansalaisiin, joilla on oltava viisumi heidän halutessaan palata Schengen-alueen ulkorajojen kautta heille väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon tulematta tätä varten toisen jäsenvaltion alueelle.

Toinen kysymys

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään sitä, mitä edellytyksiä jäsenvaltio voi soveltaa myöntäessään asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin, ja erityisesti sitä, voidaanko tällaisella paluuviisumilla rajoittaa tuloa Schengen-alueelle siten, että tämä on mahdollista vain kyseisen viisumin myöntäneen jäsenvaltion kansallisen alueen rajanylityspaikoissa.

43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tällä kysymyksellä 21.9.2009 annetun yleiskirjeen kohtaan, jonka mukaan prefektiviranomaisten myöntämä paluuviisumi oikeuttaa lähtökohtaisesti vain paluuseen Schengen-alueen Ranskan ulkorajojen kautta.

44 Komission mukaan paluuviisumi myönnetään jäsenvaltioiden määrittelemien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Koska kuitenkin asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan paluuviisumilla on voitava palata sen myöntäneeseen jäsenvaltioon joko suoraan tai kulkemalla muiden jäsenvaltioiden alueen kautta, kyseisellä viisumilla ei voida rajata paluuta Schengen-alueelle siten, että tämä on mahdollista vain mainitun jäsenvaltion alueen rajanylityspaikoissa. ANAFE väittää pääosin samaa.

45 Ranskan hallitus yhtyi istunnossa komission näkemykseen. Koska paluuviisumista ei ole mitään määritelmää asetuksessa N:o 562/2006, viisumisäännöstössä tai Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen viisumeita koskevassa 3 luvussa, paluuviisumin myöntämisedellytykset kuuluvat jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön piiriin. Tällaisella viisumilla ei voida rajoittaa maahantuloa siten, että tämä on mahdollista vain paluuviisumin myöntäneen jäsenvaltion kansallisen alueen rajanylityspaikoissa.

46 On huomattava, että asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa taataan kolmansien maiden sellaisille kansalaisille, jotka eivät täytä kaikkia Schengen-alueelle paluun edellytyksiä mutta joilla on oleskelulupa, jonka jäsenvaltio on myöntänyt, tai paluuviisumi, oikeus tulla muihin jäsenvaltioihin kauttakulkua varten, jotta he pääsisivät oleskeluluvan tai paluuviisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle.

47 Mainitussa asetuksessa ei määritellä ”paluuviisumin” käsitettä.

48 Tällä käsitteellä tarkoitetaan asiakirjaa, joka jäsenvaltiossa on myönnetty henkilölle, jolla ei vielä ole oleskelulupaa mutta jolle on annettu väliaikaisesti lupa jäädä kyseisen valtion alueelle ja jonka on lähdettävä tältä alueelta mistä tahansa syystä. Tällainen asiakirja oikeuttaa haltijansa palaamaan sen myöntäneen valtion alueelle.

49 Viisumisäännöstön 2 artiklaan sisältyvistä määritelmistä voidaan päätellä, ettei asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi ole viisumisäännöstössä tarkoitettu ”viisumi”.

50 Viisumisäännöstön 2 artiklan 2 alakohdan mukaan nimittäin viisumilla tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan kauttakulkuun jäsenvaltioiden alueen kautta tai oleskeluun jäsenvaltioiden alueella, jonka on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle, taikka kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta. Asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohta koskee juuri tapauksia, joissa kolmannen maan kansalaisella ei ole mainitussa 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettua viisumia.

51 Asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”paluuviisumi” ei ole myöskään ”alueellisesti rajoitettu viisumi”, sellaisena kuin tämä määritellään viisumisäännöstön 2 artiklan 4 alakohdassa. Jos unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa paluuviisumille tällainen ulottuvuus, se olisi käyttänyt alueellisesti rajoitetun viisumin käsitettä mainitussa 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa, koska tästä viisumiluokasta määrättiin jo Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 16 artiklassa ja siihen viitattiin nimenomaisesti Schengenin yleissopimuksen sopimuspuolten diplomaatti- ja konsuliedustustoille annetun yhteisen konsuliohjeiston (EYVL 2002, C 313, s. 1), joka hyväksyttiin Schengen-yhteistyön yhteydessä, 2 kohdassa, jonka otsikko on ”Määritelmät ja viisumityypit”.

52 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu paluuviisumi on jäsenvaltion lupa, joka voidaan myöntää kolmannen maan kansalaiselle, jolla ei ole oleskelulupaa eikä viisumia eikä myöskään viisumisäännöstössä tarkoitettua alueellisesti rajoitettua viisumia, ja jolla hän voi lähteä kyseisestä jäsenvaltiosta tiettyä tarkoitusta varten ja palata myöhemmin tähän samaan valtioon.

53 Vaikka asetuksessa N:o 562/2006 ei määritellä tällaisen kansallisen paluuluvan myöntämisedellytyksiä, mainitun asetuksen 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan sanamuodosta kuitenkin jo ilmenee – kuten sekä Ranskan hallitus että komissio ovat todenneet –, että paluuviisumilla on sallittava kolmannen maan kansalaisen tulo kauttakulkua varten muiden jäsenvaltioiden alueelle, jotta hän voi päästä tällaisen paluuviisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle.

54 Niinpä asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun paluuviisumin haltijoiden osalta maahantuloa Schengen-alueen ulkorajojen kautta ei voida rajoittaa siten, että se olisi mahdollista vain tällaisen viisumin myöntäneen jäsenvaltion kansallisen alueen rajanylityspaikoissa.

55 Asetuksen N:o 562/2006 säännös, jonka mukaan maahantuloa voidaan rajoittaa siten, että se on mahdollista vain jäsenvaltion kansallisen alueen rajanylityspaikoissa, on 5 artiklan 4 kohdan c alakohdassa, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella.

56 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio, joka myöntää kolmannen maan kansalaiselle kyseisessä säännöksessä tarkoitetun paluuviisumin, ei voi rajoittaa tuloa Schengen-alueelle siten, että se olisi mahdollista vain sen kansallisen alueen rajanylityspaikoissa.

Kolmas kysymys

57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään pääasiallisesti sitä, edellyttivätkö oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet siirtymätoimenpiteiden säätämistä kolmansien maiden sellaisten kansalaisten osalta, jotka olivat lähteneet jäsenvaltion alueelta, kun heillä

oli vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa, ja jotka halusivat palata kyseiselle alueelle asetuksen N:o 562/2006 tultua voimaan.

58 Tämä kysymys esitetään siksi, että – kuten ensimmäiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta ilmenee – asetuksessa N:o 562/2006 kielletään paluu jäsenvaltioiden alueelle kolmansien maiden sellaisilta kansalaisilta, joilla on oltava viisumi ja joilla on vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa.

59 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennen 21.9.2009 annettua yleiskirjettä Ranskaan oli muodostunut hallintokäytäntö, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisilla, joilla oli oltava viisumi ja joilla oli vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa, oli mahdollisuus lähteä Ranskan alueelta ja palata myöhemmin sinne Schengen-alueen ulkorajojen kautta niin kauan kuin kyseinen lupa oli voimassa. Tällainen käytäntö oli tarkoitus lopettaa mainitulla yleiskirjeellä, mutta ilman siirtymäkautta, joten kolmansien maiden kansalaiset, joilla oli oltava viisumi ja jotka olivat lähteneet Ranskan alueelta kyseisellä väliaikaisella oleskeluluvalla ennen yleiskirjeen antamista, eivät enää voineet palata Schengen-alueelle ilman viisumia tai muuta kyseiselle alueelle tulon oikeuttavaa asiakirjaa.

60 Ranskan hallituksen mukaan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet eivät edellyttäneet siirtymätoimenpiteiden säätämistä kolmansien maiden sellaisten kansalaisten osalta, jotka olivat lähteneet jäsenvaltion alueelta, kun heillä oli vain väliaikainen oleskelulupa, ja jotka halusivat palata sille asetuksen N:o 562/2006 tultua voimaan.

61 Belgian hallitus ja komissio väittävät, ettei asetuksella N:o 562/2006 ole muutettu olennaisesti unionin oikeuden säännöksiä kolmansien maiden sellaisten kansalaisten maahantulosta, joilla on vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus ei koskaan mahdollistanut Schengen-alueen ulkorajojen ylittämistä eikä vapaata liikkumista tällä alueella oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetyllä väliaikaisella oleskeluluvalla. Kyseisen asetuksen voimaantulo ei siis ole tässä yhteydessä muuttanut mitään. Komission mukaan tästä seuraa, että ongelmat, jotka liittyvät unionin oikeuden tulkintaan ennen 21.9.2009 annetun yleiskirjeen antamista ja/tai tämän yleiskirjeen soveltamiseen, on ratkaistava kansallisen oikeuden sääntöjen perusteella.

62 Kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi on ensinnäkin korostettava, että kyseisessä yleiskirjeessä vahvistettu paluukielto on asetukseen N:o 562/2006 perustuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden mukainen.

63 Kuten tämän tuomion 27 ja 28 kohdasta jo ilmenee, asetuksen 5 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 15 alakohdan b alakohdan ja 5 artiklan 4 kohdan säännösten mukaan nimittäin väliaikaisia oleskelulupia, jotka myönnetään oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi, ei voida käyttää tuloon Schengen-alueelle.

64 Mainitulla 21.9.2009 annetulla yleiskirjeellä siis täsmennetään, että kolmansien maiden kansalaisille, joilla on oltava viisumi ja jotka ovat lähteneet Ranskan alueelta hallussaan tällainen väliaikainen oleskelulupa, ei voida taata vapaata paluuta Ranskaan Schengen-alueen ulkorajojen kautta. Koska asetus N:o 562/2006 tuli sen 40 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti voimaan 13.10.2006, kyseisellä yleiskirjeellä selvennetään oikeudellista tilannetta, joka on ollut mainitusta päivästä lähtien voimassa Ranskassa.

65 Kolmannen kysymyksen sanamuodon perusteella on seuraavaksi huomattava pääasiassa sovellettavista säännöksistä, ettei asetuksella N:o 562/2006 ole näiden osalta muutettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräyksiä.

66 Erityisesti on niin, kuten Ranskan ja Belgian hallitukset sekä komissio ovat korostaneet, että väliaikaiset oleskeluluvat oli jo suljettu pois oleskeluluvan käsitteestä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklassa.

67 Vastaavasti asetuksen N:o 1030/2002 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohdassa suljetaan pois oleskelulupien käsitteestä luvat, jotka myönnetään turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajaksi.

68 Kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, tämän pois sulkemisen syynä on se, että väliaikaisten oleskelulupien myöntäminen ilmentää sitä, että Schengen-alueelle tuloa tai pakolaisaseman myöntämistä koskevien edellytysten noudattamista ei vielä ole tarkistettu, joten tällaisten asiakirjojen haltijoilla ei ole lupaa liikkua Schengen-alueella eikä heitä ole vapautettu viisumivelvollisuudesta sinne palatessaan.

69 On myös tärkeää korostaa, ettei asetuksessa N:o 562/2006 suljeta täysin pois turvapaikkahakemuksen tai ensimmäisen oleskelulupahakemuksen yhteydessä myönnetyn väliaikaisen oleskeluluvan haltijan mahdollisuutta palata suoraan kyseisen luvan hänelle myöntäneen jäsenvaltion alueelle. Tällainen mahdollisuus on nimittäin olemassa silloin, kun saman asetuksen 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

70 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa, siihen, että kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oltava viisumi, lähtivät Ranskan alueelta Schengen-alueen ulkorajan kautta vain hieman ennen 21.9.2009 annetun yleiskirjeen antamista ajatellessaan voivansa palata Ranskaan viisumitta aikaisemman mutta unionin oikeuden vastaisen hallintokäytännön mukaisesti, ei voida vedota tehokkaasti asetuksen N:o 562/2006 asian kannalta merkityksellisten säännösten kyseenalaistamiseksi, kun niitä luetaan oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa koskevien periaatteiden valossa.

71 Tässä yhteydessä on muistutettava ensinnäkin, että SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisinaan jäsenvaltioissa.

72 Asetuksen välitön sovellettavuus edellyttää, että se tulee voimaan ja sitä sovelletaan oikeussubjektien hyväksi tai rasitukseksi ilman toimenpiteitä sen siirtämiseksi kansalliseen oikeuteen (ks. mm. asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, Kok., s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta ja yhdistetyt asiat C-4/10 ja C-27/10, Bureau national interprofessionnel du Cognac, tuomio 14.7.2011, Kok., s. I-6131, 66 kohta), ellei kyseessä olevassa asetuksessa jätetä jäsenvaltioiden itsensä tehtäväksi antaa asetuksen säännösten tehokkaan soveltamisen edellyttämät lait ja asetukset sekä hallinnolliset ja taloudelliset määräykset (ks. vastaavasti asia 31/78, Bussone, tuomio 30.11.1978, Kok., s. 2429, 32 kohta).

73 Lisäksi unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että välittömästi sovellettavat EUT-sopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset aiheuttavat suhteessa jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen sen, että nämä oikeussäännöt jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen (asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978, Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, 17 kohta; asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990, Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453, 18 kohta ja asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 53 kohta).

74 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikki unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännöt (ks. mm. em. asia Simmenthal, tuomion 21–24 kohta ja asia C-119/05, Lucchini, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6199, 61 kohta).

75 Oikeuskäytännössä on myös täsmennetty, että ensinnäkin tämä ensisijaisuusvelvoite koskee kaikkia hallintoviranomaisia, mukaan lukien hajautetut viranomaiset, joihin nähden yksityiset voivat siis vedota unionin oikeussääntöihin, ja että toiseksi sekä lait että hallinnolliset määräykset voivat olla tällaisia kyseisten oikeussääntöjen vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä (ks. asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999, Kok., s. I-2517, 30 ja 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Seuraavaksi on muistutettava, että oikeusvarmuuden periaate, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, edellyttää, että unionin säännöstö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltaminen on niiden ennakoitavissa, joita se koskee (asia C-421/06, Fratelli Martini ja Cargill, määräys 8.11.2007, 56 kohta; ks. vastaavasti asia C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni v. komissio, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-6311, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Asetuksen N:o 562/2006 säännökset, jotka koskevat edellytyksiä palata Schengen-alueen jäsenvaltioon oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnettyjen väliaikaisten oleskelulupien perusteella, täyttävät varmuuden ja ennakoitavuuden vaatimukset. Kuten edellä tämän tuomion 28 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 15 alakohdan b alakohdan ja 5 artiklan 4 kohdan säännöksistä nimittäin ilmenee, ettei tällainen väliaikainen oleskelulupa oikeuta paluuseen Schengen-alueelle. Lisäksi on korostettava, että mainittu asetus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 13.4.2006 eli kuusi kuukautta ennen sen voimaantulopäivää, joten tuosta päivästä alkaen sovellettaviksi tarkoitettujen sääntöjen ennakoitavuus oli varmistettu.

78 Luottamuksensuojan periaatteesta on huomattava, että siihen voidaan vedota unionin säännöstöä vastaan vain siltä osin kuin unioni – eli sen toimielin – on etukäteen luonut tilanteen, joka voi synnyttää perustellun luottamuksen (ks. vastaavasti asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996, Kok., s. I-569, 20 kohta ja asia C-14/01, Niemann, tuomio 6.3.2003, Kok., s. I-2279, 56 kohta).

79 Pääasiasta on todettava, ettei sellaista etukäteistä unionin toimielinten toimintaa ole, joka voisi synnyttää kolmansien maiden kansalaisille perustellun luottamuksen mahdollisuuteen palata Schengen-alueelle ilman paluuviisumia. Vaikka kyseisillä kansalaisilla, joilla on oltava viisumi ja joilla on vain sellaisia väliaikaisia oleskelulupia, jotka eivät mahdollista tällaista paluuta, olisikin katsottava olevan tällainen luottamus, se perustuisi joka tapauksessa unionin oikeuden vastaiseen Ranskan hallintokäytäntöön.

80 Kolmansien maiden kansalaiset eivät kuitenkaan voi tällaisen unionin oikeuden vastaisen kansallisen hallintokäytännön perusteella luottaa perustellusti siihen mahdollisuuteen, että heihin sovelletaan edelleen tällaista käytäntöä.

81 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion käytäntö, joka ei ole unionin säännöstön mukainen, ei nimittäin voi synnyttää perusteltua luottamusta yksityiselle, jolle täten luodusta tilanteesta on etua (ks. vastaavasti asia 5/82, Maizena, tuomio 15.12.1982, Kok., s. 4601, 22 kohta ja yhdistetyt asiat C-31/91-C-44/91, Lageder ym., tuomio 1.4.1993, Kok., s. I-1761, 34 kohta). Tästä seuraa, ettei unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi perustaa yksityiselle perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua (ks. asia C-153/10, Sony Supply Chain Solutions (Europe), tuomio 7.4.2011, Kok., s. I-2775, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Edellä esitetystä seuraa, ettei kolmannen kysymyksen käsittelyssä ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita olisi loukattu asetuksen N:o 562/2006 voimaantulon yhteydessä.

83 Kolmanteen kysymykseen on vastattava, etteivät oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet edellyttäneet siirtymätoimenpiteiden säätämistä kolmansien maiden sellaisten kansalaisten osalta, jotka olivat lähteneet jäsenvaltion alueelta, kun heillä oli vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa, ja jotka halusivat palata kyseiselle alueelle asetuksen N:o 562/2006 tultua voimaan.

Oikeudenkäyntikulut

84 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö), sellaisena kuin se on muutettuna 14.1.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 81/2009, 13 artiklan säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltioiden alueelle pääsyn epäämistä, on sovellettava myös kolmansien maiden sellaisiin kansalaisiin, joilla on oltava viisumi heidän halutessaan palata Schengen-alueen ulkorajojen kautta heille väliaikaisen oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon tulematta tätä varten toisen jäsenvaltion alueelle.**

2) **Asetuksen N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 81/2009, 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio, joka myöntää kolmannen maan kansalaiselle kyseisessä säännöksessä tarkoitetun paluuviisumin, ei voi rajoittaa tuloa Schengen-alueelle siten, että se olisi mahdollista vain sen kansallisen alueen rajanylityspaikoissa.**

3) **Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet eivät edellyttäneet siirtymätoimenpiteiden säätämistä kolmansien maiden sellaisten kansalaisten osalta, jotka olivat lähteneet jäsenvaltion alueelta, kun heillä oli vain oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi myönnetty väliaikainen oleskelulupa, ja jotka halusivat palata kyseiselle alueelle asetuksen N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 81/2009, tultua voimaan.**

Allekirjoitukset