



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 juni 2012\*

”Förordning (EG) nr 562/2006 — Gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) — Artikel 13 — Tredjelandsmedborgare som innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd — Nationella bestämmelser som stadgar att dessa medborgare inte på nytt får resa in i den medlemsstat som har utfärdat det tillfälliga uppehållstillståndet utan visering för förnyad inresa — Begreppet ’visering för förnyad inresa’ — Enligt tidigare administrativ praxis har ny inresa beviljats utan visering för förnyad inresa — Nödvändighet att vidta övergångsåtgärder — Föreligger inte”

I mål C-606/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Frankrike) genom beslut av den 15 december 2010, som inkom till domstolen den 22 december 2010, i målet

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

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna U. Löhmus, A. Rosas (referent), A. Ó Caoimh och A. Arabadjiev,

generaladvokat: V. Trstenjak,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 oktober 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), genom dess ordförande J.-É. Malabre,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, J.-S. Pilczer och B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: franska.

— Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,  
— Europeiska kommissionen, genom D. Maidani och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,  
och efter att den 29 november 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 5.4 a och 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 81/2009 av den 14 januari 2009 (EUT L 35, s. 56) (nedan kallad förordning nr 562/2006).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (nedan kallad ANAFE) och Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (inrikesministeriet och tillika ministeriet för utomeuropeiska områden, för lokala och regionala myndigheter och för invandring). Målet rör ett cirkulär som Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (Ministeriet för invandring, integration, nationell identitet och solidarisk utveckling) utfärdade den 21 september 2009 om villkor för inresa till Schengenområdet för tredjelandsmedborgare som innehar ett provisoriskt uppehållstillstånd eller ett mottagningsbevis för ansökan om uppehållstillstånd som utfärdats av franska myndigheter (nedan kallat cirkuläret av den 21 september 2009).

### Tillämpliga bestämmelser och praxis

#### *Unionslagstiftningen*

- 3 Skälen 1–3 och 6 i förordning nr 562/2006 har följande lydelse:
  - ”(1) Antagandet av åtgärder i syfte att i överensstämmelse med artikel 62.1 i [EG-]fördraget säkerställa att det inte förekommer någon gränskontroll av personer när de passerar inre gränser ingår i unionens målsättning att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 14 i fördraget.
  - (2) I enlighet med artikel 61 i fördraget skall upprättandet av ett område med fri rörlighet för personer åtföljas av andra åtgärder. Den gemensamma politiken för passage av de yttre gränserna i enlighet med artikel 62.2 i fördraget är ett exempel på en sådan åtgärd.
  - (3) Antagandet av gemensamma åtgärder som avser personers passage av inre gränser och kontroll vid yttre gränser bör avspegla bestämmelserna i Schengenregelverket, som har införlivats inom Europeiska unionens ramar, särskilt tillämpliga bestämmelser i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och [Republiken Frankrike] om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna [(EGT L 239, 2000, s. 19) undertecknad i Schengen (Luxemburg) den 19 juni 1990 (nedan kallad tillämpningskonventionen)] och den gemensamma handboken [om de yttre gränserna (EGT C 313, 2002, s. 97)].

...

(6) Gränskontroll är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll. Gränskontrollen bör bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.”

4 Artikel 2 i förordning nr 562/2006 har följande lydelse:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

15) *uppehållstillstånd*:

- a) alla uppehållstillstånd som utfärdats av medlemsstaterna med den enhetliga utformning som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland [(EGT L 157, s. 1)],
- b) alla övriga handlingar som utfärdas av en medlemsstat till tredjelandsmedborgare och som ger tillstånd till vistelse på eller förnyad inresa till dess territorium, med undantag för tillfälliga tillstånd som utfärdas i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd enligt vad som avses i punkt a eller ansökan om asyl.

...”

5 I artikel 3 i förordning nr 562/2006, som har rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på varje person som passerar medlemsstaternas inre eller yttre gränser, utan att det påverkar

- a) rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen,
- b) rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om ’non-refoulement’.”

6 Artikel 5 i förordning nr 562/2006, som har rubriken ”Inresevillkor för tredjelandsmedborgare”, har följande lydelse:

”1. För vistelse som inte överstiger tre månader under en sexmånadersperiod skall följande villkor gälla för inresa för tredjelandsmedborgare:

- a) De är innehavare av en eller flera giltiga resehandlingar som tillåter passage av gränsen.
- b) De innehar giltig visering, om sådan krävs enligt rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav [(EGT L 81, s. 1)], utom när de innehar ett giltigt uppehållstillstånd.
- c) De kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa eller är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel.

- d) De finns inte registrerade i [Schengens informationssystem (SIS)] i syfte att nekas inresa.
- e) De anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.

...

4. Med undantag från punkt 1 gäller följande:

- a) Tredjelandsmedborgare som inte uppfyller alla villkor i punkt 1 men som innehar uppehållstillstånd eller visering för förnyad inresa utfärdad av någon av medlemsstaterna eller, om så erfordras, båda dessa handlingar, skall tillåtas inresa till de övriga medlemsstaternas territorier i transiteringssyfte, så att de kan nå den medlemsstat som har utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen för förnyad inresa, såvida inte deras namn finns upptagna på den nationella spärllistan i den medlemsstat vars yttre gränser de avser att passera och registreringen åtföljs av instruktioner om att neka inresa eller transitresa.
- b) Tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i punkt 1, förutom led b, och som infinner sig vid gränsen, får beviljas inresa till medlemsstaternas territorier, om en visering utfärdas vid gränsen i enlighet med rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit [(EUT L 64, s. 1)].

...

- c) Tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren i punkt 1 får av en medlemsstat beviljas tillstånd till inresa på dess territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Om den berörda tredjelandsmedborgaren är registrerad på spärllista enligt punkt 1 d, skall den medlemsstat som ger tillstånd till inresan på sitt territorium informera övriga medlemsstater om detta.”

7 Artikel 13 i förordning nr 562/2006 har rubriken ”Nekad inresa”. I artikel 13.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”En tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 5.1 och inte tillhör de kategorier av personer som anges i artikel 5.4 skall nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Detta skall inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd eller utfärdandet av viseringar för längre vistelse.”

8 Enligt artikel 40 i förordning nr 562/2006, trädde denna förordning, som är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, i kraft den 13 oktober 2006.

9 I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, s. 1), som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

...

2) *visering*: ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för

- a) transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium,

b) transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna,

...

4) *visering med territoriellt begränsad giltighet*: visering som endast är giltig för en eller flera men inte alla medlemsstaters territorium,

...”

10 Artikel 25 i förordning nr 810/2009 har rubriken ”Utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet”. I artikel 25.1–25.3 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Visering med territoriellt begränsad giltighet ska undantagsvis utfärdas om

a) den berörda medlemsstaten finner det nödvändigt att, av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser

i) avvika från principen att inresevillkoren i artikel 5.1 a, c, d och e i [förordning nr 562/2006] ska vara uppfyllda,

ii) utfärda en visering trots att den medlemsstat som konsulterats enligt artikel 22 invänder mot utfärdandet av en enhetlig visering, eller

iii) utfärda en visering av brådskande skäl, även om föregående samråd enligt artikel 22 inte har genomförts,

eller

b) det av skäl som konsulatet finner befogade utfärdas en ny visering för en vistelse som ska äga rum inom samma sexmånadersperiod till en sökande som inom denna sexmånadersperiod redan har använt en enhetlig visering eller en visering med territoriellt begränsad giltighet som medger en vistelse på tre månader.

2. En visering med territoriellt begränsad giltighet ska vara giltig för den utfärdande medlemsstatens territorium. I undantagsfall kan den vara giltig inom fler än en medlemsstats territorium, förutsatt att varje berörd medlemsstat medger detta.

3. Om sökanden innehar en resehandling som inte erkänns av en eller flera medlemsstater, men inte alla, ska det utfärdas en visering som är giltig för territorierna i de medlemsstater som erkänner resedokumentet. Om den utfärdande medlemsstaten inte erkänner sökandens resehandling, ska den utfärdade viseringen endast vara giltig i den medlemsstaten.”

#### *Den franska lagstiftningen*

11 Artikel L. 311-4 i lagen om utlänningars inresa och vistelse och om asyl (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) har följande lydelse:

”En utlänning som innehar ett mottagningsbevis för en ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd, ett mottagningsbevis för en ansökan om asyl eller ett provisoriskt uppehållstillstånd har rätt att vistas i Frankrike, utan att detta föregriper det slutliga beslut som kommer att fattas angående utlänningens rätt att uppehålla sig i landet ...”

12 I cirkuläret av den 21 september 2009 anges bland annat följande:

”Enligt artiklarna [5.1 b], 7 och 13 i [förordning nr 562/2006] föreligger skyldighet att kontrollera att villkoren för inresa till Schengenområdet är uppfyllda för tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering. Dessa villkor utgörs av innehav av en visering eller av ett giltigt uppehållstillstånd.

Av definitionen av uppehållstillstånd i artikel 2.15 i [förordning nr 562/2006] följer att detta begrepp omfattar samtliga dokument avseende uppehållstillstånd i en medlemsstat eller tillstånd till förnyad inresa till dess territorium, med undantag för tillfälliga tillstånd som utfärdas i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl.

Conseil d’État har för övrigt funnit ... att en utlänning som har tillstånd att uppehålla sig i Frankrike, även om detta gäller endast under en begränsad tid, får lämna landet och på nytt resa dit utan att behöva ansöka om visering så länge som tillståndet är giltigt.

Av bestämmelserna i [förordning nr 562/2006] jämförda med Conseil d’États praxis följer att

- 1) Den som är innehavare av följande handlingar får på nytt resa in i Schengenområdet:
  - a) samtliga tillfälliga uppehållstillstånd (med undantag endast för uppehållstillstånd som utfärdas i avvaktan på prövningen av en ansökan om asyl),
  - b) mottagningsbevis för ansökan om *förnyelse* av uppehållstillstånd.

Frankrike ska enligt artikel 34 i [förordning nr 562/2006] anmäla dessa omständigheter till Europeiska kommissionen för information till de övriga medlemsstaterna i Schengenområdet.

- 2) Följande handlingar innebär inte att innehavaren har rätt att på nytt resa in i Schengenområdet enligt undantaget i artikel 2.15 i [förordning nr 562/2006]:
  - a) uppehållstillstånd som utfärdas i avvaktan på prövningen av en ansökan om asyl,
  - b) mottagningsbevis för *en första ansökan* om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl.

Tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering och som har lämnat Frankrike med endast ett provisoriskt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en ansökan om asyl, ett mottagningsbevis för en ansökan som utfärdats i samma situation, eller ett mottagningsbevis för en första ansökan om uppehållstillstånd, måste inneha en visering för förnyad inresa till Schengenområdet.

Regeln på detta område är innehav av en visering för återinresa utfärdad av konsulära myndigheter.

Denna regel utgör emellertid inte hinder för att prefekturen i vissa särskilda undantagsfall har ett utrymme för skönsmässig bedömning i enskilda fall och för enkelhetens skull kan utfärda en visering för förnyad inresa ... De undantagsfall då denna visering utfärdas kan, vid uppvisande av lämpliga bevishandlingar, avse force majeure, resande affärsmän, praktikanter, hjälparbetare och studenter under ferierna.

Det ska emellertid erinras om att, med undantag för viseringar för förnyad inresa som utfärdats av prefekturen för minderåriga utlänningar och anmälts till Europeiska kommissionen ([*Europeiska unionens officiella tidning*] av den 1 mars 2008), innebär en visering för förnyad inresa som utfärdats av prefekturen i princip att Schengenområdets yttre gränser får passeras endast vid franska gränsövergångar.

...”



- 13 I det ovannämnda cirkuläret uppmanas prefekturerna att ”när de utfärdar de handlingar som anges i artikel 2[.15] i [förordning nr 562/2006] (mottagningsbevis för en ansökan om asyl eller en första ansökan om uppehållstillstånd [provisoriskt uppehållstillstånd] som utfärdats i avvaktan på prövningen av en ansökan om asyl), göra tredjelandsmedborgare uppmärksamma på att dessa handlingar inte medför rätt till förnyad inresa till Schengenområdet och att om de berörda lämnar landet, måste de erhålla en visering utfärdad av konsulära myndigheter enligt allmänna rättsregler för att på nytt kunna resa in i Schengenområdet”.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 14 Den 28 september 2009 väckte ANAFE talan vid Conseil d'État och yrkade att cirkuläret av den 21 september 2009 skulle upphävas, i den del det i detta föreskrivs bland annat att prefekturerna inte ska bevilja förnyad inresa till Frankrike utan visering för tredjelandsmedborgare som är innehavare av mottagningsbevis för en första ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl.
- 15 I sin talan gjorde ANAFE gällande att det ovannämnda cirkuläret inte bara uttrycker konsekvenserna av förordning nr 562/2006, utan går utöver bestämmelserna i förordningen. ANAFE hävdade att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar åsidosätts genom detta cirkulär, eftersom det är omedelbart tillämpligt och medför att tredjelandsmedborgare som lämnat Frankrike inte har rätt att på nytt resa in i Frankrike utan att först ansöka om visering, vilket de hade fog för att förvänta sig enligt tidigare administrativ praxis.
- 16 Conseil d'État har först och främst anfört att de villkor som anges i artikel 5 i förordning nr 562/2006 uttryckligen avser inresa till samtliga medlemsstater och inte förnyad inresa till endast den medlemsstat som har utfärdat det provisoriska uppehållstillståndet för en vistelse som inte överstiger tre månader. Vidare är det enligt flera bestämmelser i förordningen, bland annat enligt artikel 5.4 c, tillåtet för en medlemsstat att utfärda inresetillstånd som endast gäller för den utfärdande medlemsstatens territorium.
- 17 Conseil d'État vill vidare få klarhet i huruvida förbudet enligt artikel 13 i förordning nr 562/2006 ska tillämpas även när en förnyad inresa till den medlemsstat som har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd inte förutsätter vare sig inresa till, transitering genom eller vistelse i någon av de andra medlemsstaterna. Om denna fråga besvaras jakande vill Conseil d'État få klarhet i under vilka villkor en medlemsstat får utfärda en visering för förnyad inresa till tredjelandsmedborgare, och bland annat huruvida en sådan visering får innebära att inresa är tillåten endast vid gränsövergångar till denna medlemsstat.
- 18 Conseil d'État vill slutligen få klarhet i huruvida förordning nr 562/2006 – till skillnad mot vad som föreskrevs i tillämpningskonventionen, i den lydelse denna hade innan den ändrades genom den ovannämnda förordningen – innebär att inresa till medlemsstaterna över huvud taget inte är tillåten för tredjelandsmedborgare som endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl. I så fall uppkommer frågan huruvida rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar medför att övergångsbestämmelser måste föreskrivas för de tredjelandsmedborgare som har lämnat Frankrike trots att de endast innehar ett sådant tillfälligt uppehållstillstånd men som på nytt vill resa dit efter det att den ovannämnda förordningen trätt i kraft.
- 19 Conseil d'État, som inte var säker på hur förordning nr 562/2006, bland annat artiklarna 13 och 5.4 a i denna, skulle tolkas, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Är artikel 13 i förordning [nr 562/2006] tillämplig i fråga om en tredjelandsmedborgares förnyade inresa till en medlemsstat, som till denna tredjelandsmedborgare har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd, när en förnyad inresa till denna medlemsstats territorium inte förutsätter inresa till, transitering genom eller vistelse i någon av de andra medlemsstaterna?

- 2) Under vilka villkor får en medlemsstat till tredjelandsmedborgare utfärda en 'visering för förnyad inresa', i den mening som avses i artikel 5.4 a i denna förordning? I synnerhet, får en sådan visering innebära att inresa är tillåten endast vid gränsövergångar till denna medlemsstat?
- 3) I den mån som förordning [nr 562/2006] – till skillnad mot vad som föreskrevs i [tillämpningskonventionen], i den lydelse denna hade innan den ändrades genom förordning [nr 562/2006] – innebär att inresa till medlemsstaternas territorium över huvud taget inte är tillåten för tredjelandsmedborgare som endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, medför rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar då att övergångsbestämmelser måste föreskrivas för de tredjelandsmedborgare som lämnat medlemsstaternas territorier, trots att de endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, och som önskar resa dit på nytt efter det att förordning [nr 562/2006] trätt i kraft?"

### Prövning av tolkningsfrågorna

#### *Den första frågan*

- 20 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida reglerna om nekad inresa för tredjelandsmedborgare enligt artikel 13 i förordning nr 562/2006 är tillämpliga även på tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering och som på nytt vill resa in i den medlemsstat som har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd, när det är möjligt att på nytt resa in i den medlemsstaten utan inresa i någon av de andra medlemsstaterna.
- 21 Enligt ANAFE ska artikel 5 jämförd med artikel 13 i förordning nr 562/2006 tolkas så, att en inresa till en medlemsstat på grundval av ett tillfälligt uppehållstillstånd får nekas endast om tredjelandsmedborgaren ansöker om inresa för en kort vistelse och om ansökan görs vid gränsen till en annan medlemsstat än den som har utfärdat tredjelandsmedborgarens tillstånd.
- 22 Enligt den franska och den belgiska regeringen samt kommissionen är artikel 13 i förordning nr 562/2006 tillämplig även på tredjelandsmedborgare med avseende på vilka en förnyad inresa till den medlemsstat som har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd varken kräver inresa till, transitering genom eller vistelse i de andra medlemsstaterna.
- 23 Domstolen gör följande bedömning. Såsom följer av artikel 1 i förordning nr 562/2006, innebär denna förordnings "[s]yfte och principer" att unionen ska utvecklas till ett gemensamt område för fri rörlighet utan inre gränser och att regler fastställs för gränskontroll av personer som passerar medlemsstaternas yttre gränser.
- 24 I skäl 6 i förordning nr 562/2006 anges följande: "Gränskontroll [av medlemsstaternas yttre gränser] är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll."
- 25 Förordning nr 562/2006 ingår i den mer övergripande ramen för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet (artikel 3.2 FEU). I artikel 67.2 första meningen FEUF anges att unionen "ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, och den ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer".



- 26 De bestämmelser som infördes genom Schengenavtalet vilar således på att de harmoniserade bestämmelserna om kontroller vid de yttre gränserna iakttas. De vilar även på att villkoren i förordning nr 562/2006 för inresa för tredjelandsmedborgare till de medlemsstater som är parter i detta avtal iakttas strikt. Var och en av de medlemsstater vars territorier utgör en del av Schengenområdet ska nämligen vara övertygad om att de övriga medlemsstater som utgör en del av detta område utför effektiva och noggranna kontroller. Dessa kontroller underlättas av ett antal regler som gör det möjligt att bland annat erkänna viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid.
- 27 I artikel 5 i förordning nr 562/2006 regleras inresevillkoren för tredjelandsmedborgare. Av bestämmelserna i artikel 5.1 b och 5.4 a i denna förordning följer att innehav av ett uppehållstillstånd som en medlemsstat har utfärdat till en tredjelandsmedborgare gör det möjligt för denne att utan visering resa in och röra sig i Schengenområdet, att lämna detta område samt att på nytt resa dit.
- 28 Begreppet uppehållstillstånd definieras i artikel 2.15 i förordning nr 562/2006. Tillfälliga uppehållstillstånd som utfärdas i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl är enligt artikel 2.15 b i samma förordning uttryckligen uteslutna från begreppet uppehållstillstånd.
- 29 Kontrollen av Schengenområdets yttre gränser samt nekad inresa vid de yttre gränserna regleras i artiklarna 6–13 i förordning nr 562/2006.
- 30 Vad gäller nekad inresa, innehåller artikel 13.1 första meningen i förordning nr 562/2006 den allmänna bestämmelsen att en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 5.1 i samma förordning och inte tillhör någon av de personkategorier som anges i artikel 5.4 i samma förordning ska nekas inresa till Schengenområdet. Enligt artikel 13.1 andra meningen i den ovannämnda förordningen ska denna bestämmelse inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd eller utfärdandet av viseringar för längre vistelse.
- 31 Artikel 13.2–13.6 i förordning nr 562/2006 innehåller närmare föreskrifter om nekad inresa.
- 32 I motsats till vad ANAFE har gjort gällande kan artikel 13 i förordning nr 562/2006 inte tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som reser in i Schengenområdet med ett uppehållsdokument som inte motsvarar ett uppehållstillstånd, i den mening som avses i artikel 2.15 i den ovannämnda förordningen, kan nekas inresa endast om ansökan om inresa görs vid gränsen till en annan medlemsstat än den som har utfärdat uppehållsdokumentet för en kort vistelse.
- 33 Enligt artikel 3 i förordning nr 562/2006 är denna förordning nämligen tillämplig på varje person som passerar de inre eller yttre gränserna till en av medlemsstaterna i Schengenområdet.
- 34 Härav följer att reglerna om nekad inresa i artikel 13 i förordning nr 562/2006 kan tillämpas på samtliga tredjelandsmedborgare som vill resa in i en medlemsstat genom att passera en yttre gräns till Schengenområdet.
- 35 Eftersom personkontroller vid de inre gränserna har avskaffats genom förordning nr 562/2006 och gränskontrollen har flyttats till Schengenområdets yttre gränser, är bestämmelserna i denna förordning om nekad inresa vid de yttre gränserna i princip tillämpliga på samtliga rörelser som människor gör över gränserna, även om inresan via Schengenområdets yttre gränser i en medlemsstat sker endast för vistelse i denna medlemsstat.
- 36 Den omständigheten att en tredjelandsmedborgare, på grundval av ett tillfälligt uppehållstillstånd från en medlemsstat, försöker att på nytt resa in i denna medlemsstat genom att passera en yttre gräns till Schengenområdet, men inte har för avsikt att få tillträde till hela detta område, utgör således inte hinder mot att tillämpa artikel 13 i förordning nr 562/2006.

- 37 Artikel 13.1 andra meningen i förordning nr 562/2006 innehåller en hänvisning till möjligheten att resa in i en medlemsstat i enlighet med bestämmelserna om rätt till asyl eller till utfärdandet av nationella viseringar för längre vistelse. Den ovannämnda tolkningen stöds av den omständigheten att det i samband med hänvisningen i artikel 13.1 andra meningen anges olika former för inresa via Schengenområdets yttre gränser i en medlemsstat för en huvudsaklig och längre vistelse endast i denna medlemsstat.
- 38 Vistelsens varaktighet saknar betydelse även för tillämpningen av artikel 13 i förordning nr 562/2006. Denna tolkning stöds av att artikel 13.1 första meningen i förordning nr 562/2006 innehåller en hänvisning till artikel 5 i samma förordning. Artikel 13 i förordning nr 562/2006 innehåller visserligen en hänvisning till inresevillkoren enligt artikel 5.1 i samma förordning, vilka avser en vistelse som inte överstiger tre månader under en sexmånadersperiod, men artikel 13.1 innehåller även en hänvisning till de personkategorier som anges i artikel 5.4, det vill säga de som innehar uppehållstillstånd eller visering för förnyad inresa. De som innehar uppehållstillstånd eller visering för förnyad inresa och som på nytt vill resa till en medlemsstat för en vistelse som överstiger tre månader omfattas således av tillämpningsområdet för artikel 13.
- 39 Av vad anförts följer att en tredjelandsmedborgare som är innehavare av ett uppehållsdokument som tillfälligt omfattar hans vistelse i en medlemsstat i avvaktan på att hans ansökan om uppehållstillstånd eller asyl avgörs, och som lämnar den stat där han ingett sin ansökan om uppehållstillstånd eller asyl, kan inte på nytt resa dit med stöd endast av det tillfälliga uppehållsdokumentet. När en sådan tredjelandsmedborgare anländer till Schengenområdets yttre gräns ska således de myndigheter som ansvarar för gränskontrollen, enligt artikel 13 i förordning nr 562/2006, neka tredjelandsmedborgaren inresa om denne inte omfattas av något av de undantag som anges i artikel 5.4 i denna förordning.
- 40 Enligt artikel 3 b i förordning nr 562/2006 ska denna förordning tillämpas utan att det påverkar rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om "non-refoulement". Såsom kommissionen har anförts under förhandlingen ska dessa kontroller därför genomföras utan att detta påverkar tillämpningen av skyddsbestämmelserna för asylsökande, bland annat i samband med principen om "non-refoulement".
- 41 Den första frågan ska därför besvaras på följande sätt. Reglerna om nekad inresa för tredjelandsmedborgare enligt artikel 13 i förordning nr 562/2006 är tillämpliga även på tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering och som på nytt – via Schengenområdets yttre gränser – vill resa in i den medlemsstat som har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd, utan att därvid resa in i någon annan medlemsstat.

#### *Den andra frågan*

- 42 Den nationella domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i under vilka villkor en medlemsstat får utfärda en visering för förnyad inresa i den mening som avses i artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006, och i synnerhet i huruvida en sådan visering för förnyad inresa får innebära att inresa till Schengenområdet är tillåten endast vid gränsövergångar till den medlemsstat som har utfärdat viseringen.
- 43 Den nationella domstolen hänvisar genom denna fråga till den bestämmelse i cirkuläret av den 21 september 2009, som stadgar att den visering för förnyad inresa som utfärdats av prefekturen i princip innebär att förnyad inresa endast får ske över Schengenområdets yttre gränser i Frankrike.
- 44 Enligt kommissionen ska visering för förnyad inresa upprättas på det sätt som medlemsstaterna har fastställt. I enlighet med artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 ska det på grundval av en visering för förnyad inresa emellertid vara möjligt att på nytt resa in i den medlemsstat som har utfärdat

viseringen, antingen direkt eller genom att resa genom andra medlemsstater. Denna visering kan därför inte innebära att den förnyade inresan i Schengenområdet är tillåten endast vid gränsövergångar till det nationella territoriet. ANAFE har i huvudsak gjort gällande samma ståndpunkt.

- 45 Under förhandlingen har den franska regeringen anslutit sig till kommissionens ståndpunkt. Eftersom visering för förnyad inresa inte definieras i vare sig förordning nr 562/2006, i viseringskodexen eller i kapitel 3 i tillämpningskonventionen, som avser viseringar, omfattas villkoren för utfärdande av visering för förnyad inresa av medlemsstaternas nationella lagstiftning. En sådan visering kan inte innebära att inresa är tillåten endast vid gränsövergångar till den medlemsstat som har utfärdat viseringen för förnyad inresa.
- 46 Domstolen gör följande bedömning. Artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 säkerställer att tredjelandsmedborgare som inte uppfyller alla villkor för förnyad inresa i Schengenområdet, men som innehar uppehållstillstånd som är utfärdat av någon av medlemsstaterna eller en visering för förnyad inresa, har rätt att resa in i de övriga medlemsstaterna i transiteringssyfte, så att de kan nå den medlemsstat som har utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen för förnyad inresa.
- 47 Begreppet visering för förnyad inresa definieras inte i förordning nr 562/2006.
- 48 Med detta begrepp avses en handling som utfärdats i en medlemsstat för en person som ännu inte har något uppehållstillstånd, men som har ett tillfälligt tillstånd att vistas i denna medlemsstat och som av något skäl är tvungen att lämna den. Handlingen innebär att innehavaren har rätt att på nytt resa in i den medlemsstat som har utfärdat den.
- 49 Av definitionerna i artikel 2 i viseringskodexen kan den slutsatsen dras att visering för förnyad inresa i den mening som avses i artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 inte är en visering i den mening som avses i den kodexen.
- 50 Enligt artikel 2.2 i viseringskodexen är en visering nämligen ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium, eller transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna. I artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 avses emellertid just de fall då en tredjelandsmedborgare inte har någon visering i den mening som avses i artikel 2.2.
- 51 En visering för förnyad inresa i den mening som avses i artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 utgör inte heller en visering med territoriellt begränsad giltighet, såsom denna definieras i artikel 2.4 i viseringskodexen. Om den europeiske lagstiftaren hade haft för avsikt att visering för förnyad inresa skulle ha en sådan omfattning, skulle begreppet visering med territoriellt begränsad giltighet ha använts i artikel 5.4 i den ovannämnda förordningen. Denna kategori viseringar reglerades nämligen redan i artikel 16 i tillämpningskonventionen och avsågs uttryckligen i punkt 2, med rubriken ”Definitioner och viseringskategorier”, i gemensamma konsulära anvisningar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat från de avtalsslutande parterna i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (EGT C 313, 2002, s. 1), som antogs i samband med Schengensamarbetet.
- 52 Härav följer att visering för förnyad inresa i den mening som avses i artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 utgör ett tillstånd från en medlemsstat som kan utfärdas till tredjelandsmedborgare, vilka inte har vare sig något uppehållstillstånd, någon visering eller någon visering med territoriellt begränsad giltighet i den mening som avses i viseringskodexen, och som innebär att de får lämna denna medlemsstat i ett visst syfte och därefter på nytt resa in i samma medlemsstat.
- 53 Villkoren för när ett sådant nationellt tillstånd till förnyad inresa ska utfärdas definieras visserligen inte i förordning nr 562/2006. Såsom den franska regeringen och kommissionen har hävdat, framgår det emellertid av lydelsen i artikel 5.4 a i denna förordning att tredjelandsmedborgare på grundval av en visering för förnyad inresa ska tillåtas inresa till de övriga medlemsstaternas territorier i transiteringssyfte, så att de kan nå den medlemsstat som har utfärdat viseringen för förnyad inresa.

- 54 Med avseende på innehavare av en visering för förnyad inresa i den mening som avses i artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006, får inresa genom en yttre gräns till Schengenområdet således inte begränsas till gränsövergångarna till den medlemsstat som har utfärdat en sådan visering.
- 55 Den bestämmelse i förordning nr 562/2006 som föreskriver att inresa får begränsas till gränsövergångarna till en medlemsstat är artikel 5.4 c i denna förordning. Enligt denna bestämmelse får tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren i artikel 5.1 av en medlemsstat beviljas tillstånd till inresa på dess territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser.
- 56 Den andra frågan ska därför besvaras på följande sätt. Artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006 ska tolkas så, att en medlemsstat som för en tredjelandsmedborgare utfärdar en visering för förnyad inresa i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen inte får begränsa inresa till Schengenområdet till endast gränsövergångar till denna medlemsstat.

### *Den tredje frågan*

- 57 Den nationella domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar medför att övergångsbestämmelser måste föreskrivas för de tredjelandsmedborgare som lämnat en medlemsstat, trots att de endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, och som önskar resa dit på nytt efter det att förordning nr 562/2006 trätt i kraft.
- 58 Frågan uppkommer i den mån som – vilket framgår av svaret på den första frågan – förnyad inresa till medlemsstaternas territorier enligt förordning nr 562/2006 ska nekas tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha en visering och som enbart innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl.
- 59 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att det i Frankrike, före cirkuläret av den 21 september 2009, hade utvecklats en administrativ praxis som innebar att tredjelandsmedborgare som var skyldiga att inneha en visering och som enbart hade ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, kunde lämna landet och på nytt resa dit via de yttre gränserna till Schengenområdet, så länge som nämnda uppehållstillstånd inte hade löpt ut. Syftet med det ovannämnda cirkuläret var att se till att denna praxis upphörde utan någon övergångsperiod. Tredjelandsmedborgare som var skyldiga att inneha en visering och som hade lämnat Frankrike med ett tillfälligt uppehållstillstånd innan cirkuläret antogs kunde därför inte längre återvända till Schengenområdet utan visering eller något annat inresetillstånd.
- 60 Den franska regeringen anser att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar inte medför att övergångsbestämmelser måste föreskrivas för de tredjelandsmedborgare som lämnat en medlemsstat trots att de bara hade ett tillfälligt uppehållstillstånd, men som önskar resa dit på nytt efter det att förordning nr 562/2006 trätt i kraft.
- 61 Den belgiska regeringen och kommissionen har hävdats att de unionsrättsliga bestämmelserna om inresa för tredjelandsmedborgare som endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd utfärdat i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, inte ändrats i sak genom förordning nr 562/2006. Tillämpningskonventionen innebär inte att ett tillfälligt uppehållstillstånd, utfärdat i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, medför rätt att passera Schengenområdets yttre gränser eller rätt till fri rörlighet inom detta område. Den omständigheten att den ovannämnda förordningen har trätt i kraft medför



således inte någon förändring i detta avseende. Enligt kommissionen följer härav att svårigheter beträffande tolkningen av unionsrätten innan cirkuläret av den 21 september 2009 antogs och/eller i samband med tillämpningen av detta ska lösas mot bakgrund av bestämmelser i nationell rätt.

- 62 För att besvara den tredje tolkningsfrågan betonar domstolen först och främst att förbudet mot förnyad inresa enligt det ovannämnda cirkuläret är förenligt med medlemsstaternas skyldigheter enligt förordning nr 562/2006.
- 63 Såsom framgår av punkterna 27 och 28 ovan, följer det nämligen av artikel 5.1 i förordning nr 562/2006, jämförd med artikel 2.15 b och artikel 5.4 i samma förordning, att tillfälliga uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl inte kan användas för inresa i Schengenområdet.
- 64 Cirkuläret av den 21 september 2009 preciserar således att det inte kan säkerställas att tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha en visering och som har lämnat Frankrike med ett tillfälligt uppehållstillstånd på nytt får resa in i Frankrike via Schengenområdets yttre gränser. Enligt artikel 40 första stycket i förordning nr 562/2006, trädde denna förordning i kraft den 13 oktober 2006. Genom det ovannämnda cirkuläret klargörs därför den rättsliga situationen i Frankrike från och med den dagen.
- 65 Med hänsyn till hur den tredje frågan formulerats anger domstolen vidare att förordning nr 562/2006, i fråga om de här aktuella bestämmelserna, inte har medfört några förändringar i förhållande till bestämmelserna i tillämpningskonventionen.
- 66 Såsom den franska och den belgiska regeringen samt kommissionen har betonat, omfattades tillfälliga uppehållstillstånd, redan enligt artikel 1 i tillämpningskonventionen, inte av begreppet uppehållstillstånd.
- 67 På samma sätt omfattar begreppet uppehållstillstånd enligt artikel 1.2 a ii i förordning nr 1030/2002 inte tillstånd utfärdade i avvaktan på att en ansökan om uppehållstillstånd eller asyl behandlas.
- 68 Såsom kommissionen har angett i sitt skriftliga yttrande omfattar begreppet uppehållstillstånd inte de ovannämnda tillstånden av det skälet att ett tillfälligt eller provisoriskt uppehållstillstånd utvisar att det ännu inte har kontrollerats huruvida villkoren för inresa i Schengenområdet har iakttagits eller huruvida vederbörande ska anses vara flykting. Innehavarna av sådana dokument tillåts därför inte att röra sig inom Schengenområdet och de är inte befriade från kravet på visering om de på nytt reser in i detsamma.
- 69 Det är enligt förordning nr 562/2006 inte fullständigt uteslutet att en innehavare av ett tillfälligt uppehållstillstånd, utfärdat i samband med en ansökan om asyl eller en första ansökan om uppehållstillstånd, på nytt får resa direkt till den medlemsstat som har utfärdat detta tillstånd. En sådan möjlighet föreligger nämligen när villkoren i artikel 5.4 a i samma förordning är uppfyllda.
- 70 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 55 i sitt förslag till avgörande, kan den omständigheten att tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering lämnat Frankrike via en yttre gräns till Schengenområdet strax innan cirkuläret av den 21 september 2009 antogs, i avsikt att i enlighet med tidigare administrativ praxis – som stod i strid med unionsrätten – på nytt resa in i Frankrike utan visering, inte med framgång åberopas för att ifrågasätta de relevanta bestämmelserna i förordning nr 562/2006, sedda mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 71 Enligt artikel 288 andra stycket FEUF ska en förordning till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.

- 72 En förordnings direkta tillämplighet kräver att den träder i kraft och tillämpas för eller emot rättssubjekten utan någon åtgärd, varigenom den införlivas med nationell rätt (se, bland annat, dom av den 10 oktober 1973 i mål 34/73, Variola, REG 1973, s. 981, punkt 10; svensk specialutgåva, volym 2, s. 147, och av den 14 juli 2011 i de förenade målen C-4/10 och C-27/10, Bureau national interprofessionnel du Cognac, REU 2011, s. I-6131, punkt 66). Detta gäller dock inte om medlemsstaterna enligt den aktuella förordningen ska anta de lagar och andra författningar samt vidta de ekonomiska åtgärder som krävs för att förordningens bestämmelser ska kunna tillämpas effektivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 1978 i mål 31/78, Bussone, REG 1978, s. 2429, punkt 32).
- 73 Principen om unionsrättens företrädare innebär dessutom att bestämmelserna i EUF-fördraget och institutionernas direkt tillämpliga rättsakter ska ha den verkan i förhållande till medlemsstaternas inhemska rätt att de medför att varje motstridande föreskrift i den nationella lagstiftningen blir automatiskt otillämplig i och med att gemenskapsreglerna träder i kraft (dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal, REG 1978, s. 629, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 4, s. 75, av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl., REG 1990, s. I-2433, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 10, s. 435, och av den 8 september 2010 i mål C-409/06, Winner Wetten, REU 2010, s. I-8015, punkt 53).
- 74 Enligt domstolens fasta praxis är en nationell domstol, som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa de unionsrättsliga bestämmelserna, skyldig att säkerställa att dessa regler ges full verkan, genom att med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa varje motstridande bestämmelse i nationell lagstiftning (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Simmenthal, punkterna 21–24, och dom av den 18 juli 2007 i mål C-119/05, Lucchini, REG 2007, s. I-6199, punkt 61).
- 75 Domstolen har även preciserat för det första att alla förvaltningsorgan, inbegripet lokala myndigheter, är skyldiga att iaktta denna skyldighet att ge unionsrätten företräde, varför enskilda har rätt att åberopa unionsbestämmelser av sådan art. Domstolen har härvid för det andra preciserat att bland de bestämmelser i nationell rätt som strider mot sådana unionsbestämmelser kan förekomma både lagar och förvaltningsföreskrifter (se dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola, REG 1999, s. I-2517, punkterna 30 och 31, samt där angiven rättspraxis).
- 76 Rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten, innebär att unionslagstiftningen ska vara klar och precis och att dess tillämpning ska vara förutsebar för de berörda (beslut av den 8 november 2007 i mål C-421/06, Fratelli Martini och Cargill, punkt 56, se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011 i mål C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, REU 2011, s. I-6311, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 77 Bestämmelserna i förordning nr 562/2006 avseende villkoren för förnyad inresa i en av medlemsstaterna i Schengenområdet på grundval av tillfälliga uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, uppfyller kraven på säkerhet och förutsebarhet. Såsom angetts ovan i punkt 28, framgår det nämligen av artikel 5.1 i förordning nr 562/2006 jämförd med artikel 2.15 b och artikel 5.4 i samma förordning att sådana tillfälliga uppehållstillstånd inte medför rätt att på nytt resa in i Schengenområdet. Förordningen publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* den 13 april 2006, det vill säga sex månader före den dag då förordningen trädde i kraft. Detta innebär att det var säkerställt att de bestämmelser som skulle tillämpas från och med den dagen var förutsebara.
- 78 Principen om skydd för berättigade förväntningar kan göras gällande mot unionsrättsliga bestämmelser endast i den utsträckning som en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar tidigare har skapats på unionsnivå, det vill säga av en av unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m.fl., REG 1996, s. I-569, punkt 20, och av den 6 mars 2003 i mål C-14/01, Niemann, REG 2003, s. I-2279, punkt 56).



- 79 I målet vid den nationella domstolen föreligger inte något sådant tidigare agerande från unionsinstitutionernas sida som kan ge upphov till berättigade förväntningar hos tredjelandsmedborgare beträffande möjligheten att på nytt resa in i Schengenområdet utan visering för förnyad inresa. Om det skulle godtas att berättigade förväntningar uppkommit hos tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha en visering och som endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som inte medför rätt till förnyad inresa, skulle detta i sådant fall vara på grund av en administrativ praxis i Frankrike som stod i strid med unionsrätten.
- 80 En sådan administrativ praxis på nationell nivå som står i strid med unionsrätten kan emellertid inte läggas till grund för berättigade förväntningar hos tredjelandsmedborgare beträffande möjligheterna att även i fortsättningen kunna dra nytta av denna praxis.
- 81 Enligt domstolens fasta praxis kan nämligen en medlemsstats praxis som inte överensstämmer med unionsbestämmelserna inte ge upphov till berättigade förväntningar hos enskilda som drar nytta av den på så sätt uppkomna situationen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1982 i mål 5/82, Maizena, REG 1982, s. 4601, punkt 22, och av den 1 april 1993 i de förenade målen C-31/91-C-44/91, Lageder m.fl., REG 1993, s. I-1761, punkt 34). Härav följer att den omständigheten att en nationell myndighet med uppgift att tillämpa unionsrätten agerar i strid med denna inte kan läggas till grund för berättigade förväntningar hos enskilda på att behandlas på ett sätt som strider mot unionsrätten (se dom av den 7 april 2011 i mål C-153/10, Sony Supply Chain Solutions (Europe), REU 2011, s. I-2775, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 82 Vid prövningen av den tredje frågan har det således inte framkommit någon omständighet som visar att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar åsidosattes i samband med att förordning nr 562/2006 trädde i kraft.
- 83 Den tredje frågan ska därför besvaras på följande sätt. Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar medför inte att övergångsbestämmelser måste föreskrivas för de tredjelandsmedborgare som lämnat en medlemsstat, trots att de endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan om asyl, och som önskar resa dit på nytt efter det att förordning nr 562/2006 trätt i kraft.

### **Rättegångskostnader**

- 84 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Reglerna om nekad inresa för tredjelandsmedborgare enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 81/2009 av den 14 januari 2009, är tillämpliga även på tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering och som på nytt – via Schengenrådets yttre gränser – vill resa in i den medlemsstat som har utfärdat ett tillfälligt uppehållstillstånd, utan att därvid resa in i någon annan medlemsstat.**

- 2) Artikel 5.4 a i förordning nr 562/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 81/2009, ska tolkas så, att en medlemsstat som för en tredjelandsmedborgare utfärdar en visering för förnyad inresa i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen inte får begränsa inresa till Schengenområdet till endast gränsövergångar till denna medlemsstat.
- 3) Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar medför inte att övergångsbestämmelser måste föreskrivas för de tredjelandsmedborgare som lämnat en medlemsstat, trots att de endast innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd som utfärdats i avvaktan på prövningen av en första ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om asyl, och som önskar resa dit på nytt efter det att förordning nr 562/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 81/2009, trätt i kraft.

Underskrifter