



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

14. juuni 2012\*

Määrus (EÜ) nr 562/2006 — Isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) — Artikkel 13 — Kolmandate riikide kodanikud, kellel on ajutine elamisluba — Siseriiklikud õigusnormid, mis keelavad mitmekordse viisa puudumisel kolmandate riikide kodanike naasmise selle liikmesriigi territooriumile, kes on ajutise elamisloa väljastanud — Mõiste „mitmekordne viisa” — Varasem haldustava, mis lubas naasta ilma mitmekordse viisata — Üleminekumeetmete vajadus — Puudumine

Kohtuasjas C-606/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Prantsusmaa) 15. detsembri 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. detsembril 2010, menetluses

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

*versus*

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

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J. N. Cunha Rodrigues, kohtunikud U. Lõhmus, A. Rosas (ettekandja), A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: V. Trstenjak,

kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. oktoobri 2011. aasta kohtuistungil esitatud,

arvestades märkusi, mille esitasid:

- Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), esindaja: organisatsiooni president J.-É. Malabre,
- Prantsusmaa valitsus, esindajad: G. de Bergues ja J.-S. Pilczer ning B. Beaupère-Manokha,
- Belgia valitsus, esindajad: T. Materne ja C. Pochet,
- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani ja M. Wilderspin,

olles 29. novembri 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, lk 1), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. jaanuari 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 81/2009 (ELT L 35, lk 56; edaspidi „määrus nr 562/2006“), artikli 5 lõike 4 punkti a ja artiklit 13.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers'i (edaspidi „ANAFE“) ja Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration'i vahelises kohtuvaidluses, mille ese on Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire'i 21. septembri 2009. aasta käskkiri, mis näeb ette tingimused kolmandate riikide selliste kodanike Schengeni alale sisenemiseks, kellel on ajutine elamisloa ja elamisloa taotluse vastuvõtmist kinnitav tõend, mille on väljastanud Prantsuse ametivõimud (edaspidi „21. septembri 2009. aasta käskkiri“).

### Õiguslik taust

#### *Liidu õigusnormid*

- 3 Määruse nr 562/2006 põhjendused 1–3 ja 6 on sõnastatud järgmiselt:
  - „(1) [EÜ a]sutamislepingu artikli 62 lõike 1 alusel on meetmete vastuvõtmine, millega tagatakse igasugune kontrolli puudumine isikute suhtes sisepiiride ületamisel, osa Euroopa Liidu eesmärgist luua sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine, nagu on sätestatud asutamislepingu artiklis 14.
  - (2) Vastavalt asutamislepingu artiklile 61 peavad sellise ala loomisega, kus isikud võivad vabalt liikuda, kaasnema kõrvalmeetmed. Sellist meetet kujutab endast asutamislepingu artikli 62 lõikes 2 sätestatud ühtne välispiiride ületamise poliitika.
  - (3) Ühismeetmete võtmine seoses isikutepoolse sisepiiride ületamisega ja välispiirikontrolliga peaks kajastama Euroopa Liidu raamistikku inkorporeeritud Schengeni *acquis'd*, eelkõige [...] konventsiooni, millega rakendatakse [14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut] Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel [nende ühispiiridel] kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta [...] [(EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9) ja mis on allkirjastatud 19. juunil 1990 Schengenis (Luksemburg) (edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“) ja [välispiire käsitleva] [üld]käsiraamatu [EÜT 2002, C 313, lk 97] asjakohaseid sätteid. [täpsustatud tõlge]
- [...]
- (6) Piirikontroll ei ole üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiril seda teostatakse, vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel. Piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele.”

- 4 Määruse nr 562/2006 artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

15) *elamisluba*:

a) kõik elamisload, mis on liikmesriikide poolt väljastatud vastavalt ühtsele vormile, mis on kehtestatud nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks [(EÜT L 157, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 3)];

b) kõik teised liikmesriigi poolt kolmandate riikide kodanikele väljastatud dokumendid, millega lubatakse viibida liikmesriigi territooriumil või siseneda uuesti liikmesriigi territooriumile, välja arvatud ajutised load, mis on väljastatud punktis a osutatud elamisloa [esmataotluse] või varjupaiga[taotluse] läbivaatamiseni; [täpsustatud tõlge]

[...].”

5 Määruse nr 562/2006 artikkel 3 „Reguleerimisala” sätestab:

„Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi liikmesriikide sise- või välispiire ületavate isikute suhtes, ilma et see mõjutaks:

a) ühenduse vaba liikumise õigust omavate isikute õigusi;

b) pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega.”

6 Määruse artikkel 5, mis puudutab sisenemise nõudeid kolmandate riikide kodanikele, sätestab:

„1. Kuni kolmekuuliseks riigis viibimiseks kuue kuu jooksul kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

a) neil on kehtiv reisidokument või -dokumendid, mis lubavad neil piiri ületada;

b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav vastavalt nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrusele (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, [(EÜT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65)] välja arvatud juhul, kui neil on kehtiv elamisluba;

c) nad tõendavad kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning neil on piisavalt elatusvahendeid nii kavatsetava viibimise ajaks kui ka tagasipöördumiseks oma päritolumaale või sõiduks kolmandasse riiki, kus nende vastuvõtmine on tagatud, või nad on võimelised omandama need vahendid seaduslikul teel;

d) nende kohta ei ole Schengeni infosüsteemi (SIS) kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil;

e) nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul kui nende kohta pole liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil samadel põhjustel.

[...]

4. Erandina lõikest 1:

a) kolmanda riigi kodanikul, kes ei täida kõiki lõikes 1 sätestatud tingimusi, kuid kellel on ühe liikmesriigi antud elamisluba või mitmekordne viisa või vajaduse korral mõlemad dokumendid, on lubatud elamisloa või mitmekordse viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita

läbi teiste liikmesriikide territooriumi, välja arvatud juhul, kui liikmesriik, kelle välispiiri ületamist ta taotleb, on kandnud ta oma sisenemiskeelu registrisse ning keeluga kaasnevad juhised sisenemise või läbisõidu keelamiseks;

- b) kolmandate riikide kodanikele, kes täidavad lõikes 1 (välja arvatud punktis b) sätestatud tingimusi ja kes ilmuvad piirile, võidakse anda luba liikmesriikide territooriumitele sisenemiseks, kui viisa väljastatakse piiril vastavalt nõukogu 27. veebruari 2003. aasta määrusele (EÜ) nr 415/2003 viisade andmise kohta piiril, kaasa arvatud selliste viisade andmine läbisõidul olevatele meremeestele [(ELT L 64, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 119)].

[...]

- c) kolmanda riigi kodanikel, kes ei täida ühte või mitut lõikes 1 sätestatud tingimust, võib liikmesriik lubada siseneda oma territooriumile humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu. Kui asjaomase kolmanda riigi kodaniku suhtes on antud lõike 1 punktis d osutatud hoiatus, teavitab talle oma territooriumile sisenemist lubav liikmesriik sellest teisi liikmesriike.”

- 7 Määruse artikli 13 „Sisenemiskeeld” lõikes 1 on sätestatud:

„Kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja kes ei kuulu artikli 5 lõikes 4 osutatud isikute kategooriatesse, on keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. See ei piira varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist.”

- 8 Määruse nr 562/2006, mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides, artikli 40 kohaselt jõustus see määrus 13. oktoobril 2006.

- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, lk 1), artikkel 2 „Mõisted” näeb ette:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 2) „viisa” – liikmesriigi antud luba

a) liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast;

b) liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste transiidialade läbimiseks;

[...]

- 4) „piiratud territoriaalse kehtivusega viisa” – viisa, mis kehtib ühe või mitme liikmesriigi territooriumil, kuid mitte kõigi liikmesriikide territooriumil;

[...]”.

- 10 Määruse artikkel 25 „Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa andmine” sätestab lõigetes 1–3:

„1. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa antakse erandkorras järgmistel juhtudel:

- a) kui asjaomane liikmesriik peab humanitaarkaalutlustel, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt vajalikuks järgmist:

i) teha erand põhimõttest, et peavad olema täidetud [määruse nr 562/2006] artikli 5 lõike 1 punktides a, c, d ja e sätestatud sisenemise tingimused;

ii) anda viisa vaatamata sellele, et liikmesriik, kellega on konsulteeritud artikli 22 kohaselt, on ühtse viisa andmise vastu, või

iii) anda viisa olukorra kiireloomulisuse tõttu, kuigi artikli 22 kohast eelnevat konsulteerimist ei ole toimunud,

või

b) kui konsulaat peab põhjendatuks anda kuuekuuliseks ajavahemikuks uus viisa taotlejale, kes on kolmekuulise kehtivusajaga ühtse viisa või piiratud territoriaalse kehtivusega viisa sama kuuekuulise ajavahemiku jooksul juba ära kasutanud.

2. Piiratud territoriaalse kehtivusega viisa kehtib viisa andnud liikmesriigi territooriumil. See võib erandkorras kehtida rohkem kui ühe liikmesriigi territooriumil, tingimusel et iga asjaomane liikmesriik kiidab selle heaks.

3. Kui taotleja kasutab reisidokumenti, mida ei tunnusta üks või mitu liikmesriiki, antakse viisa, mis kehtib nende liikmesriikide territooriumitel, kes kõnealust reisidokumenti tunnustavad. Kui viisa annab liikmesriik, kes taotleja reisidokumenti ei tunnusta, kehtib viisa ainult kõnealuse liikmesriigi territooriumil.”

#### *Prantsusmaa õigusnormid*

11 Välismaalaste riiki sisenemist ja riigis viibimist ning varjupaigaõigust käsitleva seaduse (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) artiklis L.311-4 on sätestatud:

„Elamisloa taotluse või elamisloa pikendamise taotluse vastuvõtmist kinnitava tõendi, varjupaigataotluse vastuvõtmist kinnitava tõendi või ajutise elamisloa omamine annab välismaalasele õiguse viibida Prantsusmaal, ilma et see mõjutaks lõplikku otsust, mis tehakse tema elamisõiguse kohta. [...]”

12 21. septembri 2009. aasta käskkiri näeb muu hulgas ette:

„Määruse [nr 562/2006] [...] [artikli 5 lõike 1 punkti b,] artiklite 7 ja 13 alusel tuleb kontrollida, kas kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, täidavad Schengeni alale sisenemise tingimused. Tingimuseks on viisa või „kehtiva elamisloa” omamine.

[Määruse nr 562/2006] [a]rtikli 2 [punktis] 15 toodud elamisloa määratlus näitab, et see mõiste hõlmab kõiki lubasid, millega lubatakse viibida liikmesriigi territooriumil ja siseneda uuesti liikmesriigi territooriumile, välja arvatud ajutised load, mis on väljastatud loa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni.

Conseil d'État on muu hulgas märkinud [...] et välismaalane, kellel on dokument, mis lubab tal kas või ajutiselt viibida Prantsusmaal, võib Prantsusmaa territooriumilt lahkuda ja sinna naasta, kuni selle dokumendi kehtivus ei ole lõppenud ja ilma et ta peaks viisat taotlema.

[Määruse nr 562/2006] sätetest koostoimes Conseil d'État' praktikaga järeldub, et:

1) Schengeni alale vabalt naasta on võimalik järgmiste lubade omanikel:

a) kõik ajutised elamisload (välja arvatud varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud elamisload);

b) elamisloa *pikendamise* taotluse vastuvõtmist kinnitav tõend.

Need andmed edastab Prantsusmaa [määruse nr 562/2006] artikli 34 alusel Euroopa Komisjonile, et viimane saaks teavitada teisi Schengeni ala liikmesriike.

- 2) välja arvatud [määruse nr 562/2006] artikli 2 [punktis] 15 toodud erand, ei ole Schengeni alale lubatud vabalt naasta järgmiste lubade omanikel:
  - a) varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud elamisload;
  - b) elamisloa *esmataotluse* või varjupaigataotluse vastuvõtmist kinnitav tõend.

Kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet ja kes on lahkunud Prantsusmaa territooriumilt kas varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutise elamisloa, varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud varjupaigataotluse vastuvõtmist kinnitava tõendi või elamisloa esmataotluse vastuvõtmist kinnitava tõendiga, võivad naasta Schengeni alale üksnes viisa alusel.

Üldjuhul on vajalik omada konsulaarasutuse väljastatud mitmekordset viisat.

See reegel ei takista siiski teatud erandjuhtudel prefektuuril tema üksikjuhtumite hindamise pädevuse raames väljastada lihtsustatud korras mitmekordne viisa [...]. Nimetatud viisa võib väljastada erandjuhtudel ja asjakohaste tõendite olemasolul vääramatu jõu korral, ärireisijatele, praktikantidele, humanitaarabiga seotud isikutele, õpilastele koolivaheaja ajaks või üliõpilastele.

Siiski on oluline meenutada, et erinevalt alaealistele välismaalastele prefektuuri väljastatud mitmekordsest viisast, millest teavitati Euroopa Komisjoni (1. märtsi 2008. aasta [Euroopa Liidu Teataja]), lubab prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa tavaliselt Schengeni ala välispiiri ületada ainult Prantsusmaa territooriumil asuva sisenemiskoha kaudu.

[...]”.

- 13 Kõnesolev käskkiri palus prefektidel „pöörata tähelepanu kolmandate riikide kodanikele, kui [prefektuuri] teenistused väljastavad neile [määruse nr 562/2006] artikli 2 [punktis] 15 ette nähtud erandis nimetatud loa (varjupaigataotluse või elamisloa esmataotluse vastuvõtmist kinnitav tõend, varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud [ajutine elamisluba]), arvestades asjaolu, et need dokumendid ei luba taassiseneda Schengeni alale ning territooriumilt lahkumisel võib asjaomane isik naasta üldsätete kohaselt vaid tingimusel, et talle on konsulaarasutuste poolt väljastatud viisa”.

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 14 ANAFE esitas 28. septembril 2009 Conseil d'État'le kaebuse 21. septembri 2009. aasta käskkirja tühistamiseks osas, milles see kohustab prefekte keelama Prantsusmaa territooriumile naasta ilma viisata kolmandate riikide kodanikel, kellele on väljastatud elamisloa esmataotluse vastuvõtmist kinnitav tõend ja varjupaigataotluse esitamist kinnitav tõend.
- 15 Oma kaebuses väidab ANAFE, et see käskkiri ei piirdu määrusest nr 562/2006 järelduste tegemisega, vaid laiendab selle sätteid. Ka väidab see ühendus, et nimetatud käskkiri rikub õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid, kuna see on vahetult kohaldatav ning võtab kolmandate riikide kodanikelt, kes on lahkunud Prantsusmaa territooriumilt, õiguse naasta Prantsusmaale ilma viisat taotlemata; vastupidine õiguspärane ootus tekkis neil varasema haldustava alusel.



- 16 Conseil d'État rõhutab esmalt, et esiteks on määruse nr 562/2006 artiklis 5 nimetatud kuni kolmekuulise riigis viibimise tingimused sõnaselgelt ette nähtud kõikide liikmesriikide territooriumile sisenemiseks ja mitte ainult selle liikmesriigi territooriumile naasmiseks, kes on väljastanud ajutise elamisloa, kuid teiseks võimaldavad sama määruse mitu sätet, mille hulgas on ka artikli 5 lõike 4 punkt c, anda loa sisenemiseks üksnes loa väljastanud liikmesriigi territooriumile.
- 17 Conseil d'État küsib seejärel, kas määruse artiklis 13 ette nähtud keeldu kohaldatakse ka siis, kui ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile naasmiseks ei ole vaja siseneda teiste liikmesriikide territooriumile, seda läbida ega seal viibida. Kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt, soovib ta teada, millistel tingimustel võib liikmesriik väljastada kolmandate riikide kodanikele mitmekordse viisa ja nimelt kas selle viisa alusel võib sisenemine toimuda üksnes selle liikmesriigi territooriumil asuva sisenemiskoha kaudu.
- 18 Lõpuks küsib Conseil d'État, kas määrus nr 562/2006 välistab igasuguse võimaluse liikmesriikide territooriumile sisenemiseks kolmandate riikide kodanikele, kellel on üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni, vastupidi sellele, mida võimaldasid Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni varasemad sätted, enne kui seda määrusega muudeti, ja sellisel juhul kerkib küsimus, kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtted kohustavad kehtestama üleminekumeetmeid nende kodanike suhtes, kellel on Prantsusmaa territooriumilt lahkudes olnud ainult ajutine elamisluba ja kes soovivad sinna naasta pärast määruse jõustumist.
- 19 Kuna Conseil d'État'l on tekkinud kahtlusi määruse nr 562/2006 ja eelkõige selle artikli 13 ja artikli 5 lõike 4 punkti a tõlgendamisel, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [määruse nr 562/2006] artiklit 13 saab kohaldada kolmanda riigi kodaniku naasmise suhtes viimasele ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile, kui tema territooriumile naasmine ei tingi vajadust teiste liikmesriikide territooriumile siseneda, sealt läbi sõita ega seal viibida?
  2. Millistel tingimustel võib liikmesriik kolmandate riikide kodanikele väljastada „mitmekordse viisa” sama määruse artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses? Täpsemalt: kas niisugune viisa võib piirata sisenemist ainult liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega?
  3. Kuna [määruses nr 562/2006] on välistatud igasugune võimalus siseneda liikmesriikide territooriumile kolmandate riikide kodanikel, kellel on üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni, vastupidi sellele, mis oli lubatud [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] sätete kohaselt määrusega [nr 562/2006] muutmisele eelnenud redaktsioonis, siis kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtted kohustavad kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on territooriumilt lahkudes olnud ainult elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutine elamisluba ja kes soovivad sinna naasta pärast määruse [nr 562/2006] jõustumist?”

## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Esimene küsimus*

- 20 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 562/2006 artiklis 13 ette nähtud norme kolmandate riikide kodanike sisenemiskeelu kohta saab kohaldada ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele kehtib viisanõue ja kes soovivad naasta neile ajutise elamisloa väljastanud liikmesriiki, kui selle liikmesriigi territooriumile võib naasta teiste liikmesriikide territooriumile sisenemata.

- 21 ANAFE sõnul tuleb määruse nr 562/2006 artikleid 5 ja 13 koostoimes tõlgendada nii, et sisenemise lubamisest ajutise elamisloa alusel saab keelduda üksnes siis, kui kolmanda riigi kodanik taotleb sisenemist lühiajaliseks viibimiseks ja taotlus ei ole esitatud mitte selle liikmesriigi piiril, mis väljastas taotlejale elamisloa, vaid teise liikmesriigi piiril.
- 22 Prantsuse ja Belgia valitsuse ning komisjoni sõnul tuleb määruse nr 562/2006 artiklit 13 kohaldada ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle naasmine ajutise elamisloa väljastanud liikmesriigi territooriumile ei tingi vajadust teiste liikmesriikide territooriumile siseneda, sealt läbi sõita ega seal viibida.
- 23 Määruse nr 562/2006 artikli 1 kohaselt on määruse „[s]isu[ks] ja põhimõt[eteks]” kujundada liit sisepiirideta vabal liikumisel rajanevaks ühiseks alaks ning kehtestada selleks liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad.
- 24 Määruse põhjenduse 6 kohaselt „ei ole [liikmesriikide välispiiridel teostatav] kontroll üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiril seda teostatakse, vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel.”
- 25 Nimetatud määrus on osa laiemast vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevast sisepiirideta alast, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega (EL artikli 3 lõige 2). ETL artikli 67 lõike 2 esimene lause täpsustab, et liit „tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ja kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes”.
- 26 Schengeni lepingus kehtestatud meetmed põhinevad järelikult välispiiridel teostatava kontrolli ühtlustatud eeskirjade järgimisel ja vajadusel kolmandate riikide kodanike suhtes lepingu osalisriikide territooriumile sisenemiseks kehtivate selliste nõuete rangel järgimisel, mis on sätestatud määrusega nr 562/2006. Igale liikmesriigile, mille territoorium on osa Schengeni alast, peab nimelt olema tagatud selle ala iga teise liikmesriigi teostatava kontrolli tõhusus ja rangus. Neid kontrollid on lihtsustatud mitme eeskirjaga, mis võimaldavad eelkõige viisade ja teiste lühiajaliste elamislubade vastastikust tunnustamist.
- 27 Määruse nr 562/2006 artikkel 5 näeb ette sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele. Artikli 5 lõike 1 punktist b ja lõike 4 punktist a tuleneb, et liikmesriigi poolt kolmanda riigi kodanikule väljastatud elamisluba võimaldab viimasel Schengeni alale siseneda ja seal liikuda, sealt lahkuda ja sinna naasta ilma viisaga seotud formaalsusi läbimata.
- 28 Tuleb märkida, et elamisloa mõiste on määratletud määruse nr 562/2006 artikli 2 punktis 15 ning ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni, on sõnaselgelt välistatud elamisloa mõiste alt punkti 15 alapunktis b.
- 29 Kontrolli teostamine Schengeni ala välispiiridel ja välispiiride kaudu sisenemise keeld on sätestatud määruse nr 562/2006 artiklites 6–13.
- 30 Sisenemiskeelu osas on määruse nr 562/2006 artikli 13 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldeeskiri, mille kohaselt on kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile sama määruse artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja kes ei kuulu sama artikli lõikes 4 osutatud isikute kategooriatesse, keelatud siseneda Schengeni alale. Nimetatud artikli lõike 1 teise lause kohaselt ei piira see varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist.
- 31 Määruse nr 562/2006 artikli 13 lõigetes 2–6 on toodud täiendavad sisenemiskeelu kohaldamise alused.



- 32 Vastupidi ANAFE seisukohale ei saa määruse nr 562/2006 artiklit 13 tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanikul, kellel on elamisluba, mis ei vasta elamisloale sama määruse artikli 2 punkti 15 tähenduses, saab keelata siseneda Schengeni alale üksnes siis, kui sisenemist on lühiajaliseks viibimiseks taotletud mitte selle liikmesriigi piiril, mis väljastas taotlejale elamisloa, vaid teise liikmesriigi piiril.
- 33 Nimelt kohaldatakse seda määrust artikli 3 kohaselt kõigi Schengeni ala liikmesriikide sise- või välispiire ületavate isikute suhtes.
- 34 Eeltoodust tuleneb, et määruse nr 562/2006 artiklis 13 nimetatud sisenemiskeeldu puudutavad sätted on kohaldatavad kõikidele kolmandate riikide kodanikele, kes soovivad siseneda liikmesriiki Schengeni ala välispiiri ületades.
- 35 Kuna selle määrusega kaotati isikute kontrollimine sisepiiridel ja piirikontroll nihutati Schengeni ala välispiiridele, kohaldatakse sisenemiskeeldu puudutavaid sätteid välispiiridel põhimõtteliselt kogu piiriülesele isikute liikumisele, seda ka siis, kui sisenemine üle liikmesriigi piiri, mis on Schengeni välispiir, toimub ainult selles liikmesriigis viibimise eesmärgil.
- 36 Ka asjaolu, et kolmanda riigi kodanik, kes püüab liikmesriigi ajutise elamisloa alusel naasta sellesse liikmesriiki üle Schengeni välispiiri, ei kavatse saada sissepääsu kogu sellele alale, ei välista seega määruse nr 562/2006 artikli 13 kohaldamist.
- 37 Sellist tõlgendust toetab asjaolu, et määruse nr 562/2006 artikli 13 lõike 1 teine lause, mis viitab liikmesriiki sisenemise võimalusele varjupaigaõigust käsitlevate sätete alusel või liikmesriigi pikaajalise viisa alusel, nimetab seejuures Schengeni ala välispiiriks oleva liikmesriigi piiri ületamise viise üksnes selles liikmesriigis peamise ja pikaajalise viibimise eesmärgil.
- 38 Ka ei oma määruse nr 562/2006 artikli 13 kohaldamisel tähtsust viibimise kestus. Seda tõlgendust kinnitab määruse nr 562/2006 artikli 13 lõike 1 esimeses lauses sisalduv viide määruse artiklile 5. Nimelt kui artikkel 13 viitab sisenemise nõuetele artikli 5 lõikes 1, mis puudutab kuni kolmekuulist riigis viibimist kuue kuu jooksul, viitab see säte ühtlasi artikli 5 lõikes 4 nimetatud isikute kategooriatele, st isikutele, kellel on elamisluba või mitmekordne viisa. Elamisloa või mitmekordse viisa omanikud, kes soovivad naasta liikmesriigi territooriumile enam kui kolmeks kuuks, kuuluvad seega artikli 13 kohaldamisalasse.
- 39 Eeltoodud põhjendustest nähtub, et kolmanda riigi kodanik, kellel on elamisluba, mille alusel ta võib ajutiselt viibida liikmesriigi territooriumil kuni tema elamisloa taotluse või varjupaigataotluse osas otsuse tegemiseni, ja kes lahkub selle liikmesriigi territooriumilt, kus ta esitas taotluse elamisloa või varjupaiga saamiseks, ei saa sinna naasta üksnes selle esialgse elamisloa alusel. Järelikult, kui selline kodanik saabub Schengeni ala välispiiridele, peavad piirikontrolli eest vastutavad ametnikud määruse nr 562/2006 artikli 13 alusel keelama tal sellele territooriumile sisenemise, välja arvatud juhul, kui ta ei kuulu ühe määruse artikli 5 lõikes 4 ette nähtud erandi alla.
- 40 Selles osas on oluline meenutada, et määruse nr 562/2006 artikli 3 punkti b kohaselt kohaldatakse seda määrust, ilma et see mõjutaks pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega. Järelikult, nagu märkis kohtuistungil komisjon, peavad need kontrollid toimuma, ilma et see mõjutaks varjupaigataotlejaid kaitsvate normide kohaldamist seoses eelkõige välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega.
- 41 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 562/2006 artiklis 13 ette nähtud norme kolmandate riikide kodanike sisenemiskeeldu kohta saab kohaldada ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele kehtib viisanõue ja kes soovivad Schengeni ala välispiiride kaudu naasta neile ajutise elamisloa väljastanud liikmesriiki teiste liikmesriikide territooriumile sisenemata.

*Teine küsimus*

- 42 Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada teavet tingimuste kohta, mille puhul võib liikmesriik kolmandate riikide kodanikele väljastada mitmekordse viisa määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses, ja eelkõige tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas niisugune mitmekordne viisa võib piirata Schengeni alale sisenemist ainult viisa väljastanud liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.
- 43 Selles küsimuses käsitleb eelotsusetaotluse esitanud kohus 21. septembri 2009. aasta käskkirjas sätestatud nõuet, et prefektuuri väljastatud mitmekordne viisa lubab naasmist põhimõtteliselt üksnes üle Schengeni ala Prantsusmaa välispiiri.
- 44 Komisjoni sõnul tuleb mitmekordne viisa väljastada liikmesriikide kindlaksmääratud eeskirjade järgi. Kuna kooskõlas määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punktiga a peab mitmekordne viisa võimaldama naasta selle andnud liikmesriiki kas otse või läbi teiste liikmesriikide territooriumi, siis ei saa see viisa piirata Schengeni alale naasmist üksnes liikmesriigis asuvate sisenemiskohtadega. ANAFE on sisuliselt samal seisukohal.
- 45 Kohtuistungil nõustus Prantsusmaa valitsus komisjoni seisukohaga. Kuna määruses nr 562/2006, viisaeeskirjas ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni 3. peatükis puudub igasugune mitmekordse viisa mõiste määratlus, peab mitmekordse viisa väljastamise tingimused määratlema liikmesriikide siseriiklik seadusandlus. Selline viisa ei tohi piirata sisenemist üksnes selle väljastanud liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.
- 46 Tuleb märkida, et määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti a kohaselt on kolmandate riikide kodanikel, kes ei täida kõiki Schengeni alale naasmise tingimusi, kuid kellel on ühe liikmesriigi antud elamisluba või mitmekordne viisa, lubatud elamisloa või mitmekordse viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi.
- 47 Määrus ei määratle mõistet „mitmekordne viisa”.
- 48 See mõiste viitab dokumendile, mille liikmesriik on väljastanud isikule, kellel veel ei ole elamisluba, kuid kellele on antud ajutine õigus viibida selle liikmesriigi territooriumil ja kes peab sealt mingil põhjusel lahkuma. See dokument lubab tema omanikul naasta dokumendi väljastanud liikmesriigi territooriumile.
- 49 Viisaeeskirja artiklis 2 toodud mõistete määratlustest võib teha järelduse, et mitmekordne viisa määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses ei ole „viisa” viisaeeskirja tähenduses.
- 50 Nimelt on viisaeeskirja artikli 2 punkti 2 kohaselt viisa liikmesriigi antud luba liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast või liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste transiidualade läbimiseks. Määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkt a puudutab siiski just neid juhtumeid, mil kolmanda riigi kodanikul ei ole viisat viisaeeskirja artikli 2 punkti 2 tähenduses.
- 51 „Mitmekordset viisat” määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses ei saa võrdsustada viisaeeskirja artikli 2 punktis 4 määratletud „piiratud territoriaalse kehtivusega viisaga”. Kui Euroopa seadusandja oleks soovinud anda mitmekordsele viisale sellise ulatuse, oleks ta artikli 5 lõike 4 punktis a tõenäoliselt sõnaselgelt kasutanud piiratud territoriaalse kehtivusega viisa mõistet, kuna nimetatud viisaliik oli sätestatud juba Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklis 16 ja seda on sõnaselgelt nimetatud Schengeni koostöö raames vastu võetud viisaside käsitlevate ühiste konsulaarjuhiste diplomaatilistele ja konsulaaresindustele (ELT 2002, C 313, lk 1) 2. jaos pealkirjaga „Viisa mõiste ja liigid”.

- 52 Eeltoodust tulenevalt kujutab mitmekordne viisa määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti a tähenduses endast liikmesriigi luba, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul, kellel ei ole elamisluba ega viisat või piiratud territoriaalse kehtivusega viisat viisaeskirja tähenduses, sellest liikmesriigist teatud eesmärgil lahkuda ja pärast sellesse liikmesriiki naasta.
- 53 Kuigi sellise siseriikliku naasmisloa andmise tingimused ei ole määrusega nr 562/2006 määratletud, nähtub siiski määruse artikli 5 lõike 4 punkti a sõnastusest, nagu seda märkisid Prantsuse valitsus ja komisjon, et mitmekordne viisa peab lubama kolmanda riigi kodanikul sõita selle viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks läbi teiste liikmesriikide territooriumi.
- 54 Seega ei saa määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punktis a sätestatud mitmekordse viisa omanike puhul piirata Schengeni välispiiride kaudu sisenemist ainult selle viisa väljastanud liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.
- 55 Määruse nr 562/2006 säte, mis näeb ette sisenemise ainult liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtade kaudu, on artikli 5 lõike 4 punkt c, mille kohaselt võib liikmesriik lubada kolmanda riigi kodanikel, kes ei täida ühte või mitut lõikes 1 sätestatud tingimust, siseneda oma territooriumile humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu.
- 56 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik, kes väljastab kolmanda riigi kodanikule mitmekordse viisa nimetatud sätte tähenduses, ei saa piirata Schengeni alale sisenemist ainult selle liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.

### *Kolmas küsimus*

- 57 Kolmanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted kohustavad kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriigi territooriumilt lahkunud nii, et neil oli ainult kuni elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutine elamisluba, ja kes soovivad naasta sellele territooriumile pärast määruse nr 562/2006 jõustumist.
- 58 See küsimus tõstatub seetõttu, et nagu nähtub vastusest esimesele küsimusele, siis keelab määrus nr 562/2006 siseneda liikmesriikide territooriumile kolmandate riikide kodanikel, kellelt nõutakse viisat ja kellel on üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni.
- 59 Eelotsusetaotlusest nähtub, et enne 21. septembri 2009. aasta käskkirja andmist oli Prantsusmaal välja kujunenud haldustava, mille kohaselt võisid kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet ja kellel oli üksnes ajutine elamisluba, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni, liikmesriigi territooriumilt üle Schengeni ala välispiiride lahkuda ja sinna naasta, kuni nimetatud elamisloa tähtaeg ei olnud lõppenud. Ministri käskkirja eesmärk oli selline praktika ilma üleminekutähtajata lõpetada, mistõttu ei saanud kolmandate riikide kodanikud, kellelt nõutakse viisat ja kes olid enne ministri käskkirja andmist lahkunud Prantsusmaa territooriumilt ajutise elamisloaga, enam ilma viisata või muu sisenemisõigust andva loata Schengeni alale tagasi pöörduda.
- 60 Prantsuse valitsus leiab, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted ei kohusta kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriigi territooriumilt lahkunud nii, et neil oli ainult ajutine elamisluba, ja kes soovivad naasta sellele territooriumile pärast määruse nr 562/2006 jõustumist.
- 61 Belgia valitsus ja komisjon väidavad, et määrus nr 562/2006 ei ole sisuliselt olulisel määral muutnud liidu õiguse nõudeid kolmandate riikide nende kodanike sisenemise kohta, kellele on väljastatud ajutine elamisluba ainult elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni. Schengeni

- lepingu rakendamise konventsioon ei ole kunagi lubanud ületada Schengeni ala välispiire ega vabalt liikuda selle sees elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutise elamisloa alusel. Järelikult ei ole ka määruse jõustumine selles osas midagi muutnud. Komisjoni sõnul nähtub eeltoodust, et enne 21. septembri 2009. aasta käskkirja andmist ja/või selle kohaldamisel tekkinud probleemid liidu õiguse tõlgendamisel tuleb lahendada siseriikliku õiguse normide alusel.
- 62 Kolmandale eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt rõhutada, et käskkirjas kehtestatud naasmiskeeld on kooskõlas määrusega nr 562/2006 liikmesriikidele pandud kohustustega.
- 63 Nagu nähtub juba käesoleva otsuse punktides 27 ja 28, tuleneb määruse artikli 5 lõikest 1 koostoimes artikli 2 punkti 15 alapunktiga b ja artikli 5 lõikega 4, et ajutisi elamislubasid, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni, ei saa kasutada Schengeni alale sisenemiseks.
- 64 21. septembri 2009. aasta käskkiri täpsustab seega, et kolmandate riikide kodanikel, kellelt nõutakse viisat ja kes lahkusid Prantsusmaa territooriumilt sellise ajutise elamisloaga, ei või lubada vabalt naasta üle Schengeni ala välispiiride. Kuna vastavalt määruse nr 562/2006 artikli 40 esimesele lõigule jõustus see määrus 13. oktoobril 2006, siis selgitab käskkiri Prantsusmaal kehtivat õiguslikku olukorda alates sellest kuupäevast.
- 65 Järgnevalt on kolmanda eelotsuse küsimuse sõnastuse tõttu vajalik märkida põhikohtuasjas kohaldamisele kuuluvate normide osas, et määrus nr 562/2006 ei toonud endaga mingisuguseid muudatusi Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga võrreldes.
- 66 Eelkõige, nagu seda rõhutasid ka Prantsuse ja Belgia valitsus ning komisjon, olid ajutised elamisload välistatud elamisloa mõiste alt juba Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklis 1.
- 67 Lõpuks välistab ka määruse nr 1030/2002 artikli 1 lõike 2 punkti a alapunkt ii elamisloa mõiste alt load, mis antakse elamisloa- või varjupaigataotluse läbivaatamiseni.
- 68 Nagu seda selgitas oma kirjalikes märkustes ka komisjon, seisneb sellise välistamise põhjus asjaolus, et ajutise loa või ajutise elamisloa väljastamine tõendab seda, et Schengeni ala territooriumile sisenemise või pagulasseisundi andmise tingimusi ei ole veel kontrollitud ja seetõttu ei ole nimetatud dokumentide omanikel lubatud liikuda sellel alal ja nad ei ole vabastatud viisast sellele alale naasmisel.
- 69 Oluline on ka rõhutada, et määrus nr 562/2006 ei välista varjupaigataotluse või elamisloa esmataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutise elamisloa omaniku igasugust võimalust naasta otse selle loa väljastanud liikmesriigi territooriumile. Selline võimalus on nimelt olemas juhul, kui määruse artikli 5 lõike 4 punktis a nimetatud tingimused on täidetud.
- 70 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 55, siis asjaolu, et kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, lahkusid Prantsusmaa territooriumilt üle Schengeni välispiiri lühikest aega enne 21. septembri 2009. aasta käskkirja andmist, mõeldes et neil on võimalik naasta Prantsusmaale ilma viisata kooskõlas varasema haldustavaga, mis oli vastuolus liidu õigusega, ei saa kasutada selleks, et seada kahtluse alla määruse nr 562/2006 asjaomased sätted koostoimes õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtetega.
- 71 Selles osas on esmalt oluline meenutada, et kooskõlas ELTL artikli 288 teise lõiguga on määrused tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides.
- 72 Määruse vahetu kohaldatavus nõuab, et selle jõustumine ja kohaldamine õigussubjektide heaks või kahjuks toimub ühegi siseriiklikku õigusesse ülevõtmise meetmeta (vt eelkõige 10. oktoobri 1973. aasta otsus kohtuasjas 34/73: Variola, EKL 1973, lk 981, punkt 10, ja 14. juuli 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-4/10 ja C-27/10: Bureau national interprofessionnel du Cognac, EKL 2011, lk I-6131,



punkt 66), välja arvatud juhul, kui asjaomane määrus jätab liikmesriikide endi pädevusse vajalike õigus-, haldus- ja finantsmeetmete võtmise selle määruse sätete tõhusaks kohaldamiseks (vt selle kohta 30. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 31/78: Bussone, EKL 1978, lk 2429, punkt 32).

- 73 Lisaks on vastavalt liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttele EL toimimise lepingu sätete ja institutsioonide vahetult kohaldatavate aktide ning liikmesriikide siseriikliku õiguse vastastikune seos selline, et kõnealused sätted ja aktid muudavad jõustudes automaatselt mittekohaldatavaks kõik nendega vastuolus olevad siseriiklike õigusaktide sätted (9. märtsi 1978. aasta otsus kohtuasjas 106/77: Simmenthal, EKL 1978, lk 629, punkt 17; 19. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-213/89: Factortame jt, EKL 1990, lk I-2433, punkt 18, ja 8. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-409/06: Winner Wetten, EKL 2010, lk I-8015, punkt 53).
- 74 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on siseriiklik kohus, kes on kutsutud oma pädevuse piires kohaldama liidu õigusnorme, kohustatud tagama nende normide täieliku õigusmõju, jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata nendega vastuolus oleva siseriikliku õigusakti (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Simmenthal, punktid 21–24, ja 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-119/05: Lucchini, EKL 2007, lk I-6199, punkt 61).
- 75 Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et esiteks peavad sellele ülimuslikkusele alluma kõik haldusorganid – sealhulgas kohaliku tasandi asutused – selliselt, et üksikisik võiks suhetes nendega tugineda liidu õiguse normidele, ja teiseks võivad nende liidu normidega vastuolus olla nii siseriiklikud õigus- kui ka haldusnormid (vt 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-224/97: Ciola, EKL 1999, lk I-2517, punkt 30 ja punkt 31 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 76 Järgmiseks tuleb meenutada, et õiguskindluse põhimõte, mis on liidu õiguse üldpõhimõte, nõuab, et liidu õigusnormid peavad olema selged ja täpsed ning nende kohaldamine peab olema asjaomastele isikutele ettenähtav (8. novembri 2007. aasta määrus kohtuasjas C-421/06: Fratelli Martini ja Cargill, punkt 56; samamoodi vt 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-194/09 P: Alcoa Trasformazioni vs. komisjon, EKL 2011, lk I-6311, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Määruse nr 562/2006 sätted, mis käsitlevad naasmist Schengeni ala liikmesriiki ajutiste elamislubade alusel, mis on väljastatud elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni, vastavad selguse ja ettenähtavuse nõuetele. Nagu on märgitud käesoleva otsuse punktis 28, tuleneb määruse nr 562/2006 artikli 5 lõikest 1 koostoimes artikli 2 punkti 15 alapunktiga b ja artikli 5 lõikega 4, et sellised ajutised elamisload ei anna õigust Schengeni alale naasmiseks. Lisaks tuleb rõhutada, et see määrus avaldati Euroopa Liidu Teatajas 13. aprillil 2006 ja seega kuus kuud enne selle jõustumist, mistõttu oli tagatud ka alates sellest kuupäevast kehtivate eeskirjade ettenähtavus.
- 78 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte osas tuleb märkida, et liidu õigusnormi vaidlustamisel saab sellele tugineda üksnes niivõrd, kui võrd õiguspärasest ootusest võis tekitada eelnevalt liidu tasandil liidu institutsioonide poolt loodud olukord (vt selle kohta 15. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-63/93: Duff jt, EKL 1996, lk I-569, punkt 20, ja 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-14/01: Niemann, EKL 2003, lk I-2279, punkt 56).
- 79 Tuleb märkida, et põhikohtuasjas puudub igasugune liidu institutsioonide eelnev tegevus, mis oleks võinud tekitada õiguspärasest ootusest kolmandate riikide kodanikes Schengeni alale naasmise võimaluse osas ilma mitmekordse viisata. Isegi kui sellise ootuse olemasolu tuvastatakse kodanikel, kelle suhtes kehtis viisakohustus ja kellel on üksnes ajutised elamisload, mis ei võimalda neil tagasi pöörduda, oleks see tekkinud üksnes Prantsusmaa haldustava tõttu, mis on vastuolus liidu õigusega.
- 80 Kuid selline liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik haldustava ei saa luua õiguspärasest ootusest kolmandate riikide kodanikele selliselt, et neil oleks jätkuvalt võimalik sellele tavale enda kasuks tugineda.

- 81 Nimelt ei saa Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt liikmesriigi haldustava, mis on vastuolus liidu õigusnormidega, luua õiguspärast ootust üksikisikule, kes saaks sellega tekkinud olukorras soodustatud seisundi (vt selle kohta 15. detsembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 5/82: Maizena, EKL 1982, lk 4601, punkt 22, ja 1. aprilli 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-31/91-C-44/91: Lageder jt, EKL 1993, lk I-1761, punkt 34). Sellest järeldub, et siseriikliku ametiasutuse selline tegevus liidu õiguse kohaldamisel, mis on viimasega vastuolus, ei saa luua üksikisikul õiguspärast ootust olla koheldud viisil, mis on vastuolus liidu õigusega (vt 7. aprilli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-153/10: Sony Supply Chain Solutions (Europe), EKL 2011, lk I-2775, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 82 Eeltoodust tuleneb, et kolmanda eelotsuse küsimuse uurimisel ei ilmnunud ühtegi asjaolu, mis võimaldaks järeldada, et seoses määruse nr 562/2006 jõustumisega rikutakse õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid.
- 83 Kolmandale eelotsuse küsimusele tuleb vastata nii, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted ei kohusta kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriigi territooriumilt lahkunud nii, et neil oli ainult kuni elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutine elamisluba, ja kes soovivad naasta sellele territooriumile pärast määruse nr 562/2006 jõustumist.

## Kohtukulud

- 84 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. jaanuari 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 81/2009), artiklis 13 ette nähtud norme kolmandate riikide kodanike sisenemiskeelu kohta saab kohaldada ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele kehtib viisanõue ja kes soovivad Schengeni ala välispiiride kaudu naasta neile ajutise elamisloa väljastanud liikmesriiki teiste liikmesriikide territooriumile sisenemata.
2. Määruse nr 562/2006 (muudetud määrusega nr 81/2009) artikli 5 lõike 4 punkti a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik, kes väljastab kolmanda riigi kodanikule mitmekordse viisa nimetatud sätte tähenduses, ei saa piirata Schengeni alale sisenemist ainult selle liikmesriigi territooriumil asuvate sisenemiskohtadega.
3. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted ei kohusta kehtestama üleminekumeetmeid kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriigi territooriumilt lahkunud nii, et neil oli ainult kuni elamisloa esmataotluse või varjupaigataotluse läbivaatamiseni väljastatud ajutine elamisluba, ja kes soovivad naasta sellele territooriumile pärast määruse nr 562/2006 (muudetud määrusega nr 81/2009) jõustumist.

Allkirjad