

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. juni 2010 *

I de forenede sager C-188/10 og C-189/10,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af cour de cassation (Frankrig) ved afgørelser af 16. april 2010, indgået til Domstolen samme dato, i straffesagerne mod

Aziz Melki (sag C-188/10),

Sélim Abdeli (sag C-189/10),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta og C. Toader samt dommerne K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (refererende dommer), J.-J. Kasel og M. Safjan,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

henset til Domstolens præsidents kendelse af 12. maj 2010 om at underkaste de præjudicielle forelæggelser en fremskyndet procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 104a, stk. 1, i Domstolens procesreglement,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Aziz Melki og Sélim Abdeli ved avocat R. Boucq

- den franske regering ved E. Belliard, G. de Bergues og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs og T. Materne, som befuldmægtigede, bistået af avocat F. Tulkens
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved J. Möller, B. Klein og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede
- den græske regering ved T. Papadopoulou og L. Kotroni, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved C. Wissels og M. de Ree, som befuldmægtigede
- den polske regering ved J. Faldyga, M. Jarosz og M. Szpunar, som befuldmægtigede

— den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 67 TEUF og 267 TEUF.
- ² Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med to sager indledt mod henholdsvis Aziz Melki og Sélim Abdeli, der begge er algeriske statsborgere, og som tilsigter at opnå en forlængelse af deres tilbageholdelse i lokaliteter, som ikke henhører under fængselsvæsenet.

Retsforskrifter

EU-retlige bestemmelser

- 3 Følgende fremgår af præamblen til protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, knyttet som bilag til Lissabontraktaten (EUT 2010 C 83, s. 290, herefter »protokol nr. 19«):

»De høje kontraherende parter,

som noterer sig, at de aftaler om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, som visse af Den Europæiske Unions medlemsstater undertegnede i Schengen den 14. juni 1985 og den 19. juni 1990, samt de dermed forbundne aftaler og de regler, der er vedtaget på grundlag af disse aftaler, er blevet integreret i Den Europæiske Union ved Amsterdamtraktaten af 2. oktober 1997,

som ønsker at bevare Schengenreglerne, som de er blevet udbygget siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden, og udbygge disse regler for at bidrage til opfyldelsen af målet om at give unionsborgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser,

[...]

er blevet enige om følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«.

4 Følgende fremgår af protokollens artikel 2:

»Schengenreglerne gælder for de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1, jf. dog artikel 3 i tiltrædelsesakten af 16. april 2003 og artikel 4 i tiltrædelsesakten af 25. april 2005. Rådet træder i stedet for den eksekutivkomité, der blev nedsat ved Schengenaftalerne.«

5 Nævnte regler omfatter bl.a. konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239, s. 19), undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990 (herefter »gennemførelseskonventionen«), hvis artikel 2 vedrørte passage af de indre grænser.

6 Følgende fremgår af gennemførelseskonventionens artikel 2, stk. 1-3:

»1. De indre grænser kan alle steder passeres uden personkontrol.

2. Når den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver det, kan en kontraherende part dog efter samråd med de øvrige kontraherende parter træffe beslutning om, at der i et begrænset tidsrum iværksættes en national grænsekontrol, der er tilpasset forholdene, ved de indre grænser. Hvis det af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed er påkrævet at handle omgående, træffer den pågældende kontraherende part de nødvendige foranstaltninger og underretter snarest muligt de øvrige kontraherende parter herom.

3. Ophævelsen af personkontrollen ved de indre grænser berører hverken anvendelsen af artikel 22 eller de kompetente myndigheders udøvelse af deres politimæssige beføjelser efter national lovgivning på hele den kontraherende parts område, eller den lovbestemte pligt til at være i besiddelse af, medføre og forevise tilladelser og dokumenter.«

- 7 Gennemførelseskonventionens artikel 2 blev ophævet med virkning fra den 13. oktober 2006 i overensstemmelse med artikel 39, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks, EUT L 105, s. 1).

- 8 Følgende fremgår af denne forordnings artikel 2, nr. 9)-11):

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- 9) »grænsekontrol«: den aktivitet, som i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning og med henblik på at opfylde målene heri foretages ved en grænse udelukkende på grund af den planlagte eller faktiske grænsepassage uagtet andre hensyn, og som omfatter ind- og udrejsekontrol og grænseovervågning
- 10) »ind- og udrejsekontrol«: kontrol ved grænseovergangsstederne for at sikre, at personer, herunder deres transportmidler og genstande i deres besiddelse, kan få lov til at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område

11) »grænseovervågning«: overvågning af grænserne på strækningerne mellem grænseovergangssteder og overvågning af grænseovergangssteder uden for den normale åbningstid for at forhindre personer i at omgå ind- og udrejsekontrollen«.

- 9 Artikel 20 i forordning nr. 562/2006 med overskriften »Passage af de indre grænser« bestemmer:

»De indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet.«

- 10 Forordningens artikel 21 med overskriften »Kontrol inden for medlemsstaternes område« bestemmer:

»Ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser berører ikke:

- a) medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol; dette gælder også i grænseområder. For så vidt angår første punktum kan udøvelsen af politimæssige beføjelser navnlig ikke ligestilles med ind- og udrejsekontrol, når de politimæssige foranstaltninger:

- i) ikke har grænsekontrol som formål

ii) bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet

iii) er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser

iv) udføres som stikprøvekontrol

[...]

c) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter

[...]«

Nationale bestemmelser

Forfatningen af 4. oktober 1958

- ¹¹ Forfatningen af 4. oktober 1958 som ændret ved forfatningslov nr. 2008-724 af 23. juli 2008 om modernisering af institutionerne under den femte republik (JORF af 24.7.2008, s. 11890, herefter »forfatningen«) bestemmer i artikel 61-1:

»Når der for en ret fremsættes anbringender, hvorved en lovbestemmelses overensstemmelse med forfatningssikrede rettigheder og friheder anfægtes, kan Conseil constitutionnel forelægges dette spørgsmål efter henvisning fra Conseil d'État eller cour de cassation, som træffer afgørelse inden for en bestemt frist.

En organisk lov fastsætter gennemførelsesbetingelserne for denne artikel.«

- ¹² Forfatningens artikel 62, stk. 2 og 3, bestemmer:

»En bestemmelse, der erklæres forfatningsstridig på grundlag af artikel 61-1, ophæves fra tidspunktet for offentliggørelsen af Conseil constitutionnels afgørelse eller et i denne afgørelse fastsat senere tidspunkt. Conseil constitutionnel bestemmer betingelserne for og de grænser, inden for hvilke de virkninger, som bestemmelsen har affødt, kan anfægtes.

Afgørelser truffet af Conseil constitutionnel er endelige og bindende for statsmagten og for alle administrative og retslige myndigheder.«

- 13 Følgende fremgår af forfatningens artikel 88-1:

»Republikken deltager i Den Europæiske Union, som består af stater, der frit har valgt at udøve visse af deres kompetencer i fællesskab i medfør af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, således som de er affattet i henhold til den i Lissabon den 13. december 2007 undertegnede traktat.«

Bekendtgørelse nr. 58-1067

- 14 Ved organisk lov nr. 2009-1523 af 10. december 2009 om gennemførelse af forfatningens artikel 61-1 (JORF af 11.12.2009, s. 21379) blev der indsat et nyt kapitel IIa med overskriften »Spørgsmålet (la question prioritaire) om forfatningsmæssighed« i afsnit II i bekendtgørelse nr. 58-1067 af 7. november 1958 om den organiske lov om Conseil constitutionnel. Dette kapitel II a bestemmer:

»Afdeling 1

De ved de retter, der henhører under Conseil d'État eller cour de cassation, gældende bestemmelser

Artikel 23-1

For retter, der henhører under Conseil d'État eller cour de cassation, skal et anbringende om, at en lovbestemmelse anfægter forfatningssikrede rettigheder og friheder, fremsættes i et særskilt og begrundet dokument, idet sagen ellers ikke realitetsbehandles. Et sådant anbringende kan første gang gøres gældende under en appel. Det kan ikke påkendes af egen drift.

[...]

Artikel 23-2

Retten tager straks stilling ved en begrundet afgørelse om forelæggelse af spørgsmålet om forfatningsmæssighed for Conseil d'État eller cour de cassation. Forelæggelsen foretages, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- 1° Den anfægtede bestemmelse finder anvendelse på tvisten eller proceduren eller udgør grundlaget for retsforfølgning.
- 2° Den er ikke allerede erklæret i overensstemmelse med forfatningen i præmisserne og konklusionerne i en afgørelse fra Conseil constitutionnel, medmindre omstændighederne er ændret.
- 3° Spørgsmålet er ikke uden seriøs karakter.

Under alle omstændigheder skal retten, når den er forelagt et anbringende, der anfægter en lovbestemmelses overensstemmelse, dels med forfatningssikrede rettigheder og friheder, dels med Frankrigs internationale forpligtelser, i første række træffe afgørelse om forelæggelse af spørgsmålet om forfatningsmæssighed for Conseil d'État eller cour de cassation.

Afgørelsen om at forelægge spørgsmålet fremsendes til Conseil d'État eller cour de cassation inden for otte dage efter, at den er truffet, med parternes skriftlige indlæg eller konklusioner. Den kan ikke appelleres. Afvisning af at forelægge spørgsmålet kan kun anfægtes, hvis afgørelsen, som regulerer hele eller en del af tvisten, appelleres.

Artikel 23-3

Når spørgsmålet forelægges, udsætter retten sagen, indtil modtagelsen af afgørelsen fra Conseil d'État eller cour de cassation eller, hvis spørgsmålet er indbragt herfor, fra Conseil constitutionnel. Sagens undersøgelse udsættes ikke, og retten kan anordne de nødvendige foreløbige eller sikrende retsmidler.

Sagen udsættes imidlertid ikke, når en person er frihedsberøvet som følge af sagen, eller når sagen har til formål at bringe en frihedsberøvende foranstaltning til ophør.

Retten kan også træffe afgørelse uden at afvente afgørelsen af spørgsmålet om forfatningsmæssighed, hvis det følger af loven eller bekendtgørelsen, at retten skal træffe afgørelse inden for en bestemt frist eller straks. Hvis førsteinstansretten træffer afgørelse uden at afvente, og dens afgørelse appelleres, skal appelretten udsætte sagen. Den kan imidlertid undlade at udsætte sagen, hvis den selv har pligt til at træffe afgørelse inden for en bestemt frist eller straks.

Når en udsættelse af sagen risikerer at medføre uoprettelige eller for vidtgående konsekvenser for en parts rettigheder, kan den ret, der beslutter at forelægge spørgsmålet, desuden træffe afgørelse om de punkter, som bør afgøres med det samme.

Hvis der er iværksat kassationsanke, mens den ret, som skal træffe afgørelse om sagens realitet, har truffet afgørelse uden at afvente afgørelsen fra Conseil d'État eller cour de cassation eller, hvis spørgsmålet er indbragt herfor, fra Conseil constitutionnel, skal enhver afgørelse vedrørende denne appel udsættes, indtil der er truffet afgørelse om spørgsmålet om forfatningsmæssighed. Dette gælder ikke, når den pågældende part er blevet frihedsberøvet på grund af sagen, og det af loven følger, at cour de cassation skal træffe afgørelse inden for en bestemt frist.«

Afdeling 2

De ved Conseil d'État og cour de cassation gældende bestemmelser

Artikel 23-4

Inden for en frist på tre måneder fra modtagelsen af den i artikel 23-2 eller artikel 23-1, sidste stykke, omhandlede forelæggelse udtaler Conseil d'État eller cour de cassation sig om henvisningen af spørgsmålet om forfatningsmæssighed til Conseil constitutionnel. Henvisningen foretages, hvis betingelserne i artikel 23-2, 1° og 2°, er opfyldt, og spørgsmålet er nyt eller udviser en seriøs karakter.

Artikel 23-5

Et anbringende om, at en lovbestemmelse anfægter forfatningssikrede rettigheder og friheder, kan gøres gældende, herunder første gang under en kassationsanke, i forbindelse med en sag ved Conseil d'État eller cour de cassation. Anbringendet skal fremsættes i et særskilt og begrundet dokument, idet det ellers ikke realitetsbehandles. Det kan ikke påkendes af egen drift.

Under alle omstændigheder skal Conseil d'État eller cour de cassation, når de får forelagt anbringender, der anfægter en lovbestemmelser overensstemmelse med dels forfatningssikrede rettigheder og friheder, dels Frankrigs internationale forpligtelser, i første række tage stilling til forelæggelsen af spørgsmålet om forfatningsmæssighed for Conseil constitutionnel.

Conseil d'État eller cour de cassation har en frist på tre måneder fra forelæggelsen af anbringendet til at træffe afgørelse. Conseil constitutionnel forelægges spørgsmålet om forfatningsmæssighed, såfremt betingelserne i artikel 23-2, 1° og 2°, er opfyldt, og spørgsmålet er nyt eller udviser en seriøs karakter.

Når spørgsmålet er blevet indbragt for Conseil constitutionnel, udsætter Conseil d'État eller cour de cassation sagen, indtil Conseil constitutionnel har udtalt sig. Dette gælder ikke, hvis den pågældende part er frihedsberøvet som følge af sagen, eller det af loven følger, at cour de cassation skal træffe afgørelse inden for en bestemt frist. Hvis Conseil d'État eller cour de cassation har pligt til at træffe afgørelse straks, kan sagen ikke udsættes.

[...]

Artikel 23-7

Conseil d'État eller cour de cassation fremsender deres begrundede afgørelse om forelæggelse for Conseil constitutionnel med parternes processkrifter eller påstande. Conseil constitutionnel modtager en kopi af den begrundede afgørelse, hvorved Conseil d'État eller cour de cassation har besluttet ikke at forelægge et spørgsmål om forfatningsmæssighed. Hvis Conseil d'État eller cour de cassation ikke har truffet afgørelse inden for fristerne fastsat i artikel 23-4 og 23-5, oversendes spørgsmålet til Conseil constitutionnel.

[...]

Afdeling 3

De ved Conseil constitutionnel gældende bestemmelser

[...]

Artikel 23-10

Conseil constitutionnel træffer afgørelse inden for en frist på tre måneder at regne fra det tidspunkt, hvor sagen er blevet indbragt for det. Parterne skal have adgang til at afgive indlæg. Retsmødet er offentligt, med undtagelse af særlige tilfælde, der er fastlagt i forretningsordenen for Conseil constitutionnel.

[...]

Code de procédure pénale

- 15 Artikel 78-2 i code de procédure pénale i den affattelse, som var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, bestemmer:

»Kriminalpolitiet, jf. artikel 20 og 21-1, kan anmode enhver person om at legitimere sig, hvis der foreligger en eller flere plausible grunde til mistanke om, at den pågældende:

— har begået eller forsøgt at begå en lovovertrædelse

— eller forbereder sig på at begå en forbrydelse

— eller kan levere nyttige oplysninger for undersøgelsen i tilfælde af en forbrydelse

— eller er genstand for en af en retsmyndighed beordret eftersøgning.

På skriftligt krav fra anklagemyndigheden med henblik på eftersøgning og retsfølgning af lovovertrædelser, som den har præciseret, kan enhver persons identitet ligeledes på samme måde kontrolleres på steder og i en tidsperiode bestemt af denne myndighed. At identitetskontrollen viser andre lovovertrædelser end dem, der er omhandlet i anklagemyndighedens krav, udgør ikke en grund til ugyldighed af de hertil relaterede procedurer.

Enhver persons identitet kan, uanset vedkommendes adfærd, ligeledes kontrolleres efter de i stk. 1 omhandlede regler for at forebygge krænkelse af den offentlige orden, bl.a. personers eller goders sikkerhed.

I en zone mellem Frankrigs landgrænse til stater, som er parter i den i Schengen den 19. juni 1990 undertegnede konvention, og en linje på fransk område i en afstand af 20 kilometer herfra samt i offentligt tilgængelige zoner i havne og lufthavne samt på jernbane- og rutebilstationer, som er åbne for international trafik og udpeget ved bekendtgørelse, kan der ligeledes foretages kontrol af enhver persons identitet i overensstemmelse med bestemmelserne i stk. 1 med henblik på at kontrollere overholdelsen af pligten til at være indehaver af, være i besiddelse af og fremvise de ved lov foreskrevne beviser og dokumenter. Hvis kontrollen finder sted om bord på et tog, der tilbagelægger en international strækning, kan kontrollen foretages på strækningen mellem grænsen og den første station efter 20 kilometer-linjen fra grænsen. På internationale jernbanelinjer med særlige karakteristika, for så vidt angår hvilke stationer de betjener, kan kontrollen tillige foretages mellem denne station og en station beliggende inden for de følgende 50 kilometer. Disse jernbanelinjer og stationer udpeges ved ministeriel bekendtgørelse. Hvis en motorvejsstrækning begynder i den i dette stykkes første punktum nævnte zone, og det første betalingsanlæg er beliggende efter 20 kilometer-linjen, kan kontrollen desuden på strækningen indtil dette første betalingsanlæg finde sted på rastepladser samt ved betalingsanlægget og holdepladser i forbindelse hermed. De betalingsanlæg, som er omfattet af denne bestemmelse, udpeges ved bekendtgørelse. At identitetskontrollen viser en anden overtrædelse end manglende overholdelse af de ovennævnte forpligtelser udgør ikke en grund til ugyldighed af de hertil relaterede procedurer.

[...]«

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 Aziz Melki og Sélim Abdeli, som er algeriske statsborgere, der opholder sig ulovligt i Frankrig, blev kontrolleret af politiet i medfør af artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale inden for zonen mellem den fransk-belgiske landgrænse og en linje på fransk område 20 kilometer herfra. Den 23. marts 2010 traf præfekten afgørelse om, at de begge skulle føres tilbage til grænsen, samt at de fortsat skulle tilbageholdes.
- 17 Aziz Melki og Sélim Abdeli har for juge des libertés et de la détention, for hvilken præfekten har indgivet en begæring om forlængelse af denne tilbageholdelse, bestridt lovligheden af deres tilbageholdelse og har gjort gældende, at artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale er i strid med forfatningen, fordi denne bestemmelse tilsidesætter forfatningssikrede rettigheder og friheder.
- 18 Juge des libertés et de la détention har ved to kendelser af 25. marts 2010 truffet afgørelse dels om forelæggelse for cour de cassation af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale tilsidesætter forfatningssikrede rettigheder og friheder, dels om forlængelse af tilbageholdelsen af Aziz Melki og Sélim Abdeli med 15 dage.
- 19 Ifølge den forelæggende ret har Aziz Melki og Sélim Abdeli gjort gældende, at artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale er i strid med forfatningen, eftersom Den Franske Republiks forpligtelser som følge af Lissabontraktaten har forfatningsmæssig status, henset til forfatningens artikel 88-1, og at nævnte bestemmelse i code de procédure pénale, som hjemler kontrolforanstaltninger ved Frankrigs grænser til andre medlemsstater, er i strid med princippet om personers frie bevægelighed i artikel 67, stk. 2, TEUF, hvorefter Unionen sikrer, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser.

- 20 Det er for det første den forelæggende rets opfattelse, at der herved opstår spørgsmålet, om artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale er i strid med såvel EU-retten som forfatningen.
- 21 For det andet udleder cour de cassation af artikel 23-2 og 23-5 i bekendtgørelse nr. 58-1067 samt af forfatningens artikel 62, at retter, som træffer afgørelse om sagens realitet, ligesom den selv, i medfør af organisk lov nr. 2009-1523, som indsatte nævnte artikler i bekendtgørelse nr. 58-1067, ikke har mulighed for at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol, når et spørgsmål om forfatningsmæssighed er blevet indbragt for Conseil constitutionnel.
- 22 Cour de cassation, som er af den opfattelse, at dens afgørelse om forelæggelse af spørgsmålet om forfatningsmæssighed for Conseil constitutionnel afhænger af en fortolkning af EU-retten, har besluttet at udsætte begge verserende sager og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 267 [TEUF] til hinder for en lovgivning som den, der er fastsat i artikel 23-2, stk. 2, og artikel 23-5, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 58-1067 af 7. november 1958, som er indsat ved organisk lov nr. 2009-1523 af 10. december 2009, idet domstolene herved pålægges i første række at træffe afgørelse om forelæggelse

for Conseil constitutionnel af det for dem rejste spørgsmål om forfatningsmæssighed, for så vidt som det med spørgsmålet gøres gældende, at en national retsakt er forfatningsstridig på grund af dens manglende overensstemmelse med EU-retten?

- 2) «Er artikel 67 [TEUF] til hinder for en lovgivning som den, der er fastsat i artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale, der har følgende ordlyd: »I en zone mellem Frankrigs landgrænse til stater, som er parter i den i Schengen den 19. juni 1990 undertegnede konvention, og en linje på fransk område i en afstand af 20 kilometer herfra samt i offentligt tilgængelige zoner i havne og lufthavne samt på jernbane- og rutebilstationer, som er åbne for international trafik og udpeget ved bekendtgørelse, kan der ligeledes foretages kontrol af enhver persons identitet i overensstemmelse med bestemmelserne i stk. 1 med henblik på at kontrollere overholdelsen af pligten til at være indehaver af, være i besiddelse af og fremvise de ved lov foreskrevne beviser og dokumenter. Hvis kontrollen finder sted om bord på et tog, der tilbagelægger en international strækning, kan kontrollen foretages på strækningen mellem grænsen og den første station efter 20 kilometer-linjen fra grænsen. På internationale jernbanelinjer med særlige karakteristika, for så vidt angår hvilke stationer de betjener, kan kontrollen tillige foretages mellem denne station og en station beliggende inden for de følgende 50 kilometer. Disse jernbanelinjer og stationer udpeges ved ministeriel bekendtgørelse. Hvis en motorvejsstrækning begynder i den i dette stykkes første punktum nævnte zone, og det første betalingsanlæg er beliggende efter 20 kilometer-linjen, kan kontrollen desuden på strækningen indtil dette første betalingsanlæg finde sted på rastepladser samt ved betalingsanlægget og holdepladser i forbindelse hermed. De betalingsanlæg, som er omfattet af denne bestemmelse, udpeges ved bekendtgørelse?«

23 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20. april 2010 er sagerne C-188/10 og C-189/10 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- ²⁴ Den franske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.
- ²⁵ Hvad angår det første spørgsmål er det den franske regerings opfattelse, at dette spørgsmål er rent hypotetisk. Spørgsmålet er således baseret på den forudsætning, at Conseil constitutionnel ved undersøgelsen af, om en lov er i overensstemmelse med forfatningen, kan undersøge, om loven er i overensstemmelse med EU-retten. Ifølge retspraksis fra Conseil constitutionnel tilkommer det ikke dette inden for rammerne af en kontrol om loves forfatningsmæssighed, men derimod forvaltningsdomstolene og de almindelige domstole at undersøge en lovs overensstemmelse med EU-retten. Det følger heraf, at i medfør af national ret har Conseil d'État og cour de cassation ikke pligt til at forelægge Conseil constitutionnel spørgsmål om nationale bestemmelser overensstemmelse med EU-retten, idet sådanne spørgsmål ikke er forbundet med kontrollen af forfatningsmæssighed.
- ²⁶ Hvad angår det andet præjudicielle spørgsmål har den franske regering anført, at en besvarelse af dette spørgsmål vil være uden betydning. Med virkning fra den 9. april 2010 er Aziz Melki og Sélim Abdeli således ikke længere omfattet af nogen frihedsberøvende foranstaltning, og de to kendelser fra juge des libertés et de la détention har fra denne dato ikke længere nogen virkning. Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale er i overensstemmelse med artikel 67 TEUF, er ligeledes helt uden relevans inden for rammerne af den eneste sag, som stadig verserer for cour de cassation, henset til at Conseil constitutionnel, som det har fremhævet i

afgørelse nr. 2010-605 DC af 12. maj 2010, erklærede sig for inkompetent til at undersøge, om en lov er forenelig med EU-retten, når det er blevet forelagt spørgsmålet om denne lovs forfatningsmæssighed.

- 27 Det bemærkes herved, at ifølge fast retspraksis er der formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge — og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve — er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. navnlig dom af 22.12.2008, sag C-333/07, *Regie Networks*, Sml. I, s. 10807, præmis 46, af 8.9.2009, sag C-478/07, *Budejovický Budvar*, Sml. I, s. 7721, præmis 63, og af 20.5.2010, sag C-56/09, *Zanotti*, Sml. I, s. 4517, præmis 15).
- 28 I det foreliggende tilfælde vedrører de præjudicielle spørgsmål fortolkningen af artikel 67 TEUF og 267 TEUF. Det fremgår ikke af begrundelserne for forelæggelsesafgørelserne, at kendelserne afsagt af *juge des libertés et de la détention* vedrørende *Aziz Melki* og *Sélim Abdeli* er ophørt med at have enhver virkning. Desuden fremgår det ikke klart, at den af *cour de cassation* foretagne fortolkning af mekanismen vedrørende spørgsmålet om forfatningsmæssighed klart er udelukket, henset til ordlyden af de nationale bestemmelser.
- 29 Følgelig kan den formodning om relevans, som anmodningen om præjudiciel afgørelse i hver af sagerne er omfattet af, ikke gendrives af den franske regerings indsigelser.
- 30 Anmodningen om præjudiciel afgørelse i disse sager bør derfor realitetsbehandles.

Det første spørgsmål

- 31 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 267 TEUF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som indfører en procedure for kontrol af nationale loves forfatningsmæssighed, hvorved denne medlemsstats domstole pålægges i første række at træffe afgørelse om forelæggelse for den nationale ret, som har til opgave at udøve kontrol med forfatningsmæssigheden af love, af et spørgsmål om en national lovbestemmelses overensstemmelse med forfatningen, når sagen samtidig vedrører en manglende overensstemmelse mellem denne lov og EU-retten.

Indlæg for Domstolen

- 32 Aziz Melki og Sélim Abdeli er af den opfattelse, at de i hovedsagen omhandlede nationale retsforskrifter er i overensstemmelse med EU-retten, forudsat at Conseil constitutionnel undersøger EU-retten og i tilfælde af tvivl med hensyn til fortolkningen heraf forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål, idet det anmoder om, at den præjudicielle forelæggelse underkastes en fremskyndet procedure i henhold til artikel 104a i Domstolens procesreglement.
- 33 Det er den franske regerings opfattelse, at EU-retten ikke er til hinder for den omhandlede nationale lovgivning, eftersom den hverken ændrer eller påvirker den nationale rets rolle og kompetencer med hensyn til anvendelse af EU-retten. Den franske regering har til støtte herfor i det væsentlige baseret sig på den samme fortolkning af den nævnte lovgivning som den, der — efter fremsendelsen af forelæggelsesafgørelserne fra cour de cassation til Domstolen — er anlagt af både Conseil constitutionnel i dets afgørelse nr. 2010-605 DC af 12. maj 2010 og Conseil d'État i dets afgørelse nr. 312305 af 14. maj 2010.

- 34 Ifølge denne fortolkning kan formålet med et spørgsmål om forfatningsmæssighed ikke være at forelægge Conseil constitutionnel et spørgsmål om en lovs overensstemmelse med EU-retten. Det tilkommer ikke dette, men derimod forvaltningsdomstolene og de almindelige domstole at undersøge en lovs overensstemmelse med EU-retten, selv efter deres egen vurdering at anvende EU-retten og samtidigt med eller efter fremsendelsen af spørgsmålet om forfatningsmæssighed at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen.
- 35 Den franske regering har herved navnlig anført, at det følger af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, at den nationale ret enten under visse betingelser kan træffe afgørelse om realitetsspørgsmålet uden at afvente afgørelsen fra cour de cassation, Conseil d'État eller Conseil constitutionnel vedrørende spørgsmålet om forfatningsmæssighed, eller kan anordne de foreløbige eller sikrende retsmidler, som er nødvendige for at sikre en umiddelbar beskyttelse af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne.
- 36 Såvel den franske som den belgiske regering har gjort gældende, at den processuelle mekanisme for spørgsmålet om forfatningsmæssighed har til formål at sikre borgerne, at deres begæring om en undersøgelse af spørgsmålet om en national bestemmes forfatningsmæssighed rent faktisk behandles, uden at en forelæggelse for Conseil constitutionnel kan udelukkes på grundlag af den pågældende bestemmelses uoverensstemmelse med EU-retten. Desuden har en forelæggelse for Conseil constitutionnel den fordel, at sidstnævnte kan ophæve en lov, som er uforenelig med forfatningen, og at denne ophævelse har virkning *erga omnes*. Derimod er virkningerne af en dom fra en forvaltningsdomstol eller en almindelig domstol, hvorved det fastslås, at en national bestemmelse er uforenelig med EU-retten, begrænset til den specifikke sag, som denne ret har behandlet.
- 37 Den tjekkiske regering foreslår en besvarelse, hvorefter det følger af princippet om EU-rettens forrang, at den nationale ret har pligt til at sikre den fulde virkning af EU-retten ved at undersøge den nationale rets forenelighed med EU-retten og ved ikke at anvende bestemmelser i den nationale ret, der er i strid hermed, uden først at skulle forelægge spørgsmålet for den nationale forfatningsdomstol eller en anden national

ret. Ifølge den tyske regering bør udøvelsen af den ret for enhver national ret til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, som følger af artikel 267 TEUF, ikke hindres af en bestemmelse i national ret, som underlægger en forelæggelse for Domstolen med henblik på en fortolkning af EU-retten en afgørelse fra en anden national ret. Den polske regering er af den opfattelse, at artikel 267 TEUF ikke er til hinder for en lovgivning som den, der er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, eftersom den deri fastsatte procedure ikke tilsidesætter indholdet af rettighederne og forpligtelserne for de nationale retter som omhandlet i nævnte bestemmelse.

38 Kommissionen er af den opfattelse, at EU-retten, og herunder navnlig princippet om EU-retten forrang og artikel 267 TEUF, er til hinder for en national lovgivning som den, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelserne, når enhver anfægtelse af en national lovbestemmelses overensstemmelse med EU-retten sætter borgeren i stand til at påberåbe sig, at denne lovbestemmelse tilsidesætter forfatningen. I så fald overgår ansvaret for at sikre EU-retten overholdelse implicit, men nødvendigvis fra den ret, som træffer afgørelse om sagens realitet, til Conseil constitutionnel. Derfor resulterer mekanismen for spørgsmålet om forfatningsmæssighed i en situation som den, der af Domstolen i dom af 9. marts 1978, Simmenthal (sag 106/77, Sml. s. 629) blev fundet i strid med EU-retten. Den omstændighed, at forfatningsdomstolen selv kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, afhjælper ikke denne situation.

39 Hvis en anfægtelse af en lovbestemmelses overensstemmelse med EU-retten derimod ikke gør det muligt for borgerne uden videre at anfægte samme lovbestemmelses overensstemmelse med forfatningen, således at den ret, som træffer afgørelse om sagens realitet, forbliver kompetent til at anvende EU-retten, er EU-retten ikke til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, forudsat at flere kriterier er opfyldt. Ifølge Kommissionen skal den nationale ret stadig have mulighed for samtidigt at forelægge Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål, som den finder nødvendigt, og anordne alle nødvendige foranstaltninger for at sikre en foreløbig domstolsbeskyttelse af de ved EU-retten sikrede rettigheder. Det er ligeledes nødvendigt, dels at proceduren vedrørende kontrol af forfatningsmæssighed ikke bevirker, at sagen om realiteten udsættes i for lang tid, dels at den nationale ret efter denne procedure og uafhængigt af resultatet heraf fortsat helt frit

kan vurdere den nationale lovbestemmelses overensstemmelse med EU-retten, afstå fra at anvende bestemmelsen, hvis den finder den i strid med EU-retten, og forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, hvis den finder det nødvendigt.

Domstolens svar

- ⁴⁰ Artikel 267 TEUF tillægger Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne og om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer. Artiklen bestemmer i stk. 2, at en national ret kan forelægge Domstolen sådanne spørgsmål, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, og i stk. 3, at den er pligtig til at gøre det, såfremt dens afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres.
- ⁴¹ Det følger for det første heraf, at selv om det efter omstændighederne kan være hensigtsmæssigt, at rent nationale retsspørgsmål er afklaret inden forelæggelsen for Domstolen (jf. dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., Sml. s. 735, præmis 6), skal de nationale retter i videst muligt omfang kunne forelægge sager for Domstolen, såfremt de finder, at en for dem verserende sag rejser spørgsmål, som kræver en fortolkning eller en bedømmelse af gyldigheden af EU-retten, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag (jf. navnlig dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Sml. s. 33, præmis 3, af 27.6.1991, sag C-348/89, Mecanarte, Sml. I, s. 3277, præmis 44, og af 16.12.2008, sag C-210/06, Cartesio, Sml. I, s. 9641, præmis 88).
- ⁴² Domstolen har heraf konkluderet, at alene den omstændighed, at der findes en national lovbestemmelse, hvorefter de retter, som ikke dømmer i sidste instans, skal følge den af en overordnet instans foretagne retlige bedømmelse, ikke kan fragte disse retter muligheden fastsat i artikel 267 TEUF for at forelægge Domstolen

fortolkningsspørgsmål vedrørende EU-retten (jf. i denne retning Rheinmühlen-Düsseldorf-dommen, præmis 4 og 5, og Cartesio-dommen, præmis 94). Den ret, som ikke træffer afgørelse i sidste instans, skal have frihed til, navnlig hvis den skønner, at den højere instans' retlige bedømmelse kan føre til, at der afsiges en dom i strid med EU-retten, at forelægge Domstolen de spørgsmål, som giver anledning til tvivl (dom af 9.3.2010, sag C-378/08, *ERG m.fl.*, Sml. I, s. 1919, præmis 32).

- 43 For det andet har Domstolen allerede fastslået, at en national ret, som inden for rammerne af sin kompetence skal anvende EU-rettens bestemmelser, er forpligtet til at sikre den fulde virkning af disse regler og om fornødent af egen drift undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel (jf. navnlig *Simmenthal*-dommen, præmis 21 og 24, samt dom af 20.3.2003, sag C-187/00, *Kutz-Bauer*, Sml. I, s. 2741, præmis 73, af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, *Berlusconi m.fl.*, Sml. I, s. 3565, præmis 72, og af 19.11.2009, sag C-314/08, *Filipiak*, Sml. I, s. 11049, præmis 81).

- 44 Enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for EU-rettens fulde virkning, er således er uforenelig med de krav, der følger af selve EU-rettens natur (jf. *Simmenthal*-dommen, præmis 22, og dom af 19.6.1990, sag C-213/89, *Factortame m.fl.*, Sml. I, s. 2433, præmis 20). Dette ville være tilfældet, såfremt løsningen af en konflikt mellem en bestemmelse i EU-retten og en national lov var forbeholdt en anden myndighed end den dommer, der er udset til at sikre EU-rettens anvendelse, og denne myndighed havde en særlig skønsmagt, endog selv om den hindring, der således ville opstå for EU-rettens fulde virkning, kun var midlertidig (jf. i denne retning *Simmenthal*-dommen, præmis 23).

45 Endelig har Domstolen fastslået, at en national ret, som behandler en tvist, der berører EU-retten, og som finder, at en national bestemmelse ikke blot er i strid med EU-retten, men også er forfatningsstridig, ikke er afskåret fra eller fritaget for den i artikel 267 TEUF foreskrevne mulighed for eller forpligtelse til at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten som følge af den omstændighed, at retten efter denne konstatering af, at en national retsregel er forfatningsstridig, har pligt til at forelægge sagen for medlemsstatens forfatningsdomstol. Således ville EU-retten gennemslagskraft blive bragt i fare, såfremt en ordning med forelæggelsespligt for forfatningsdomstolen kunne forhindre den nationale ret, som behandler en sag, i hvilken EU-retten har betydning, i at udnytte sin mulighed for i henhold til artikel 267 TEUF at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten, således at den nationale ret kan bedømme, hvorvidt en national retsforordning er forenelig med EU-retten (jf. *Mecanarte-dommen*, præmis 39, 45 og 46).

46 Hvad angår de konsekvenser, der kan drages af ovennævnte retspraksis i forhold til nationale bestemmelser som dem, der er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, bemærkes, at den forelæggende ret går ud fra den forudsætning, at det følger af disse bestemmelser, at Conseil constitutionnel ved undersøgelsen af et spørgsmål om forfatningsmæssighed, der er baseret på den omhandlede lovs uforenelighed med EU-retten, også vurderer denne lovs overensstemmelse med EU-retten. I dette tilfælde kan den ret, som træffer afgørelse om sagens realitet, og som forelægger spørgsmålet om forfatningsmæssighed, inden denne forelæggelse hverken træffe afgørelse om den omhandlede lovs forenelighed med EU-retten eller forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen vedrørende nævnte lov. Desuden bemærkes, at i tilfælde af at Conseil constitutionnel måtte finde, at den omhandlede lov er i overensstemmelse med EU-retten, kan den nævnte ret, som træffer afgørelse i sagens realitet, heller ikke, efter afgørelsen fra Conseil constitutionnel, der er bindende for alle retslige myndigheder, forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Det samme gælder, hvis anbringendet om en lovbestemmelses manglende forfatningsmæssighed fremsættes under en sag for Conseil d'État eller cour de cassation.

47 Ifølge denne fortolkning har den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning som konsekvens, såvel inden forelæggelsen af et spørgsmål om forfatningsmæssighed som i givet fald efter afgørelsen fra Conseil constitutionnel om dette spørgsmål, at

forvaltningsdomstolene og de almindelige domstole hindres i at udøve deres kompetence eller opfylde deres forpligtelse som fastsat i artikel 267 TEUF til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Det må konstateres, at det følger af de principper, som er fastlagt i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 41-45, at artikel 267 TEUF er til hinder for en national lovgivning som den, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelserne.

⁴⁸ Som det imidlertid fremgår af denne doms præmis 33-36, har den franske og den belgiske regering anlagt en anden fortolkning af den franske lovgivning, der er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, idet de navnlig har baseret sig på afgørelserne fra Conseil constitutionnel nr. 2010-605 DC af 12. maj 2010 og fra Conseil d'État nr. 312305 af 14. maj 2010, afsagt efter fremsendelsen af forelæggelsesafgørelserne fra cour de cassation til Domstolen.

⁴⁹ Det bemærkes herved, at det tilkommer den forelæggende ret i de sager, som er indbragt for den, at afgøre, hvilken fortolkning af den nationale ret der er korrekt.

⁵⁰ Ifølge fast retspraksis tilkommer det den nationale ret i videst muligt omfang at fortolke den nationale lovgivning, den skal anvende, i overensstemmelse med EU-retten (dom af 26.9.2000, sag C-262/97, Engelbrecht, Sml. I, s. 7321, præmis 39, af 27.10.2009, sag C-115/08, ČEZ, Sml. I, s. 10265, præmis 138, og af 13.4.2010, sag C-91/08, Wall, Sml. I, s. 2815, præmis 70). Henset til de ovennævnte afgørelser fra Conseil constitutionnel og Conseil d'État kan en sådan fortolkning af de nationale bestemmelser, som har indført den i hovedsagen omhandlede mekanisme for kontrol af forfatningsmæssighed, ikke udelukkes.

- 51 Gennemgangen af spørgsmålet om, hvorvidt en fortolkning, som opfylder kravene i EU-retten, af mekanismen vedrørende spørgsmålet om forfatningsmæssighed er mulig, må ikke rejse tvivl med hensyn til de væsentlige kendetegn ved den samarbejdsordning mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført ved artikel 267 TEUF, således som de fremgår af den retspraksis, som er nævnt i denne doms præmis 41-45.
- 52 Det følger således af Domstolens faste praksis, at med henblik på at sikre EU-rettens forrang kræver samarbejdsordningen, at den nationale ret på ethvert tidspunkt under proceduren, som den finder passende, og selv efter en procedure om kontrol af forfatningsmæssighed, frit kan forelægge Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål, som den finder nødvendigt.
- 53 For så vidt som den nationale ret indeholder en forpligtelse til at indlede en procedure om kontrol af forfatningsmæssighed, som forhindrer den nationale ret i umiddelbart at undlade at anvende en national lovbestemmelse, som den anser for stridende mod EU-retten, kræver anvendelsen af ordningen indført med artikel 267 TEUF ikke desto mindre, at nævnte ret dels frit kan anordne enhver nødvendig foranstaltning med henblik på at sikre en foreløbig domstolsbeskyttelse af rettighederne i henhold til Unionens retsorden, dels efter en sådan procedure kan undlade at anvende nævnte nationale lovbestemmelse, hvis den finder den i strid med EU-retten.
- 54 Det bør endvidere understreges, at den omstændighed, at der i første række skal indledes en procedure om kontrol af forfatningsmæssigheden af en national lov, hvis indhold begrænser sig til at gennemføre ufravigelige bestemmelser i et EU-direktiv, ikke må berøre den kompetence, som kun tilkommer Domstolen, til at konstatere ugyldigheden af en EU-retsakt, og herunder navnlig et direktivs ugyldighed, en kompetence, som har til formål at garantere retssikkerheden ved at sikre en ensartet anvendelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 15-20, af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 27, og af 18.7.2007, sag C-119/05, Lucchini, Sml. I, s. 6199, præmis 53).

- 55 For så vidt som det forhold, at der i første række skal indledes en procedure om kontrol af forfatningsmæssighed, resulterer i ophævelse af en national lov, der begrænser sig til at gennemføre ufravigelige bestemmelser i et EU-direktiv, fordi denne lov er i strid med den nationale forfatning, kan Domstolen således i praksis fratages muligheden for efter anmodning herom fra de retter, som træffer afgørelse om sagens realitet i den pågældende medlemsstat, at foretage en kontrol af gyldigheden af nævnte direktiv ud fra de samme grunde vedrørende kravene i de primærretlige bestemmelser og navnlig de rettigheder, som er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som artikel 6 TEU tillægger samme juridiske værdi som traktaterne.
- 56 Inden kontrollen af, hvorvidt en lov, hvis indhold begrænser sig til at gennemføre ufravigelige bestemmelser i et EU-direktiv, er forfatningsmæssig, kan gennemføres ud fra de samme grunde, som har rejst tvivl med hensyn til direktivets gyldighed, har de nationale retter, hvis afgørelser ikke kan appelleres i henhold til nationale bestemmelser, i princippet pligt til i medfør af artikel 267, stk. 3, TEUF at forelægge Domstolen et spørgsmål om gyldigheden af dette direktiv og herefter at drage de konsekvenser, der følger af Domstolens dom i den præjudicielle sag, medmindre den ret, som skal foretage kontrollen af forfatningsmæssighed, selv har forelagt sagen for Domstolen på grundlag af artikel 267, stk. 2, TEUF. Hvad således angår en national gennemførelseslov med et sådant indhold er spørgsmålet om, hvorvidt direktivet er gyldigt, henset til gennemførelsesforpligtelsen, af forudgående karakter. Desuden vil den omstændighed, at de nationale retter tilrettelægger undersøgelsen således, at den skal finde sted inden for en streng tidsfrist, ikke være til hinder for en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af det pågældende direktiv.
- 57 Som følge heraf skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 267 TEUF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som indfører en procedure for kontrol af nationale loves forfatningsmæssighed, for så vidt som den omstændighed, at denne procedure skal indledes i første række — såvel før forelæggelsen af et spørgsmål om forfatningsmæssighed for den nationale ret, som har til opgave at kontrollere loves forfatningsmæssighed, som i givet fald efter afgørelsen om dette spørgsmål fra denne ret — forhindrer alle andre nationale retter i at udøve deres kompetence eller opfylde deres forpligtelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

Derimod er artikel 267 TEUF ikke til hinder for en sådan national lovgivning, forudsat at de andre nationale retter fortsat:

- på et hvilket som helst tidspunkt under proceduren, som de finder passende, og selv efter proceduren om kontrol af forfatningsmæssighed kan forelægge Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål, som de finder nødvendigt
- kan anordne alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en foreløbig domstolsbeskyttelse af de ved EU-retten sikrede rettigheder, og
- efter en sådan procedure kan undlade at anvende den omhandlede nationale lovbestemmelse, hvis de finder den i strid med EU-retten.

Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan fortolkes i overensstemmelse med disse krav i EU-retten.

Det andet spørgsmål

- 58 Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 67 TEUF er til hinder for en national lovgivning, der tillader politimyndighederne i en zone i en afstand af 20 kilometer fra en medlemsstats landgrænse til stater, som er parter i gennemførelseskonventionen, at foretage kontrol af enhver persons identitet med henblik på at kontrollere vedkommendes overholdelse

af pligten til at være indehaver af, være i besiddelse af og fremvise de ved lov foreskrevne beviser og dokumenter.

Indlæg for Domstolen

- ⁵⁹ Aziz Melki og Sélim Abdeli er af den opfattelse, at artikel 67 TEUF og 77 TEUF ganske enkelt foreskriver, at der ikke må gennemføres kontrol ved de indre grænser, og at Lissabontraktaten på samme grundlag gør den frie bevægelighed for personer absolut, uanset de pågældende personers nationalitet. Det følger heraf, at denne frie bevægelighed er til hinder for en restriktion som den, der er fastsat i artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale, som tillader de nationale myndigheder at foretage systematiske identitetskontroller i grænseområderne. De har desuden nedlagt påstand om, at det fastslås, at artikel 21 i forordning nr. 562/2006 er ugyldig, fordi den i sig selv tilsidesætter den absolutte frihed til ud- og indrejse som fastsat i artikel 67 TEUF og 77 TEUF.
- ⁶⁰ Den franske regering har anført, at de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser er begrundet i nødvendigheden af at bekæmpe en bestemt type kriminalitet ved grænseovergangene og de grænsenære områder, som frembyder særlige risici. Identitetskontrollerne gennemført på grundlag af artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale overholder fuldt ud artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006. De tager sigte på at kontrollere en persons identitet med henblik på dels at forebygge lovovertrædelser eller krænkelse af den offentlige orden, dels at eftersøge ophavsmændene til en lovovertrædelse. Disse kontroller bygger desuden på generelle politiplysninger og -erfaringer, som har vist den særlige betydning af kontrol i disse områder. De gennemføres på grundlag af oplysninger fra politiet, som stammer fra tidligere politimæssige undersøgelser eller oplysninger opnået inden for rammerne af samarbejdet mellem politiet i forskellige medlemsstater, som danner grundlag for stederne og tidspunkterne for kontrollerne. De nævnte kontroller er hverken faste, permanente eller systematiske. Derimod udføres de som stikprøvekontrol.

⁶¹ Den tyske, den græske, den nederlandske og den slovakiske regering foreslår ligeledes, at det andet spørgsmål besvares benægtende, idet de understreger, at det selv efter Lissabontraktatens ikrafttræden stadig er muligt at udføre ikke-systematiske politikkontroller i grænseområderne, så længe betingelserne fastsat i artikel 21 i forordning nr. 562/2006 overholdes. Disse regeringer har navnlig anført, at identitetskontrollerne i disse områder som fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning adskiller sig ved deres formål, deres indhold, måden, hvorpå de gennemføres, og deres konsekvenser fra grænsekontrollen som omhandlet i artikel 20 i forordning nr. 562/2006. Disse kontroller kan tillades i medfør af bestemmelserne i denne forordnings artikel 21, litra a) eller c).

⁶² Derimod er det den tjekkiske regerings og Kommissionens opfattelse, at artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede. De kontroller, som er fastsat i denne, udgør — ifølge disse — skjulte grænsekontroller, som ikke er tilladt i henhold til artikel 21 i forordning nr. 562/2006, eftersom de kun kan tillades i grænseområder og ikke kan underlægges nogen anden betingelse end betingelsen om, at den person, der kontrolleres, befinder sig i et af disse områder.

Domstolens svar

⁶³ Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret ikke har forelagt et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af en bestemmelse i forordning nr. 562/2006. Da artikel 267 TEUF ikke udgør et retsmiddel, der står til rådighed for parterne ved den nationale ret, er Domstolen ikke forpligtet til at vurdere gyldigheden af EU-retten alene af den grund, at dette spørgsmål er blevet påberåbt for den af en af disse parter (dom af 30.11.2006, forenede sager C-376/05 og C-377/05, Brünsteiner og Autohaus Hilgert, Sml. I, s. 11383, præmis 28).

- ⁶⁴ Hvad angår den af den forelæggende ret anlagte fortolkning af artikel 67 TEUF, der i stk. 2 bestemmer, at Unionen sikrer, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, bemærkes, at artikel 67 TEUF er indeholdt i kapitel 1 med overskriften »Almindelige bestemmelser« i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og at det fremgår af selve ordlyden af artiklen, at det er Unionen, der er adressat for den heri indeholdte forpligtelse. Nævnte kapitel 1 indeholder ligeledes artikel 72 TEUF, som gengiver forbeholdet i artikel 64, stk. 1, EF om udøvelse af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- ⁶⁵ Kapitel 2 i nævnte afsnit V indeholder særlige bestemmelser om politikken vedrørende kontrollen ved de ydre grænser, og navnlig artikel 77 TEUF, som afløser artikel 62 EF. Ifølge artikel 77, stk. 2, litra e), TEUF vedtager Europa-Parlamentet og Rådet foranstaltninger, hvorefter personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser. Det følger heraf, at der i vurderingen af, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning som den, der er indeholdt i artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale, må tages hensyn til bestemmelser vedtaget på dette grundlag, og herunder navnlig artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006.
- ⁶⁶ Fællesskabslovgiver har gennemført princippet om, at der ikke må gennemføres kontrol ved de indre grænser ved i medfør af artikel 62 EF at vedtage forordning nr. 562/2006, som ifølge sin betragtning 22 tilsigter at udvikle Schengenreglerne. Denne forordning indfører i afsnit III en fællesskabsordning vedrørende passage af de indre grænser, som med virkning fra den 13. oktober 2006 har afløst gennemførelseskonventionens artikel 2. Anvendelsen af denne forordning påvirkes ikke af Lissabontraktatens ikrafttræden. Protokol nr. 19, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, bestemmer således udtrykkeligt, at Schengenreglerne fortsat finder anvendelse.
- ⁶⁷ Artikel 20 i forordning nr. 562/2006 bestemmer, at de indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. Ifølge forordningens artikel 2, nr. 10), forstås der ved »ind- og udrejsekontrol« kontrol ved grænseovergangsstederne for at sikre, at personer kan få lov til at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område.

⁶⁸ Hvad angår de kontroller, der er fastsat ved artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale, bemærkes, at de ikke gennemføres »ved grænserne«, men derimod inden for nationalt område, og at de gennemføres uafhængigt af, om den person, der kontrolleres, har passeret grænsen. Navnlig gennemføres de ikke på tidspunktet for grænsepassagen. De nævnte kontroller udgør således ikke personkontroller, der er forbudt i henhold til artikel 20 i forordning nr. 562/2006, men derimod kontroller inden for medlemsstatens område som omhandlet i nævnte forordnings artikel 21.

⁶⁹ Artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006 bestemmer, at ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser ikke berører medlemsstaternes kompetente myndigheds udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol, og at dette også gælder i grænseområder. Det følger heraf, at kontroller inden for medlemsstatens område i medfør af denne artikel 21, litra a), kun er forbudt, når de har tilsvarende virkning som grænsekontrol.

⁷⁰ Navnlig kan udøvelsen af politimæssige beføjelser ifølge denne bestemmelses andet punktum ikke anses for at have tilsvarende virkning som grænsekontrol, når de politimæssige foranstaltninger ikke har til formål at kontrollere grænserne, bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk

ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser og endelig udføres som stikprøvekontrol.

- 71 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt udøvelsen af de kontrolkompetencer, som følger af artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale, har tilsvarende virkning som grænsekontrol, bemærkes for det første, at formålet med de ved denne bestemmelse fastsatte kontroller ikke er det samme som formålet med grænsekontroller som omhandlet i forordning nr. 562/2006. Denne kontrol har ifølge nævnte forordnings artikel 2, nr. 9)-11), dels til formål at sikre sig, at personer kan få lov til at rejse ind i eller ud af en medlemsstats område, dels at forhindre personer i at omgå ind- og udrejsekontrollen. Den nævnte nationale bestemmelse tilsigter derimod at kontrollere overholdelsen af den lovbestemte pligt til at være i besiddelse af, medføre og forevise tilladelser og dokumenter. En medlemsstats mulighed for at fastsætte sådanne forpligtelser i sin nationale ret påvirkes i medfør af artikel 21, litra c), i forordning nr. 562/2006 ikke af ophevelsen af kontrollen ved de indre grænser.
- 72 For det andet er den omstændighed, at det territoriale anvendelsesområde for den kompetence, som følger af den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse, er begrænset til et grænseområde, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det må konstateres, at denne kompetence har tilsvarende virkning som grænsekontrol som omhandlet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006, henset til ordlyden af og formålet med denne artikel 21. Hvad angår kontroller, der finder sted om bord på et tog, der tilbagelægger en international strækning og på betalingsmotorveje, indeholder den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse særlige regler om sit territoriale anvendelsesområde, et element, som kan udgøre en indikation af, at der foreligger en sådan tilsvarende virkning.
- 73 Desuden indeholder artikel 78-2, stk. 4, i code de procédure pénale, som tillader kontroller uafhængigt af den pågældende persons adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for tilsidesættelse af den offentlige orden, ingen præciseringer eller begrænsninger af den således tildelte kompetence, navnlig med hensyn

til intensiteten og hyppigheden af de kontroller, som kan gennemføres på dette retsgrundlag, som har til formål at undgå, at de kompetente myndigheders praktiske anvendelse af denne kompetence resulterer i kontroller med tilsvarende virkning som grænsekontrol som omhandlet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006.

⁷⁴ En national lovgivning, som giver politimyndighederne kompetence til at gennemføre identitetskontroller — en kompetence, der dels er begrænset til medlemsstatens grænseområde til andre medlemsstater, dels gennemføres uafhængigt af den kontrollerede persons adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden — skal for at opfylde artikel 20 og artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006, fortolket i lyset af hensynet til retssikkerheden, indeholde en nødvendig afgrænsning af den kompetence, som tillægges disse myndigheder, navnlig med henblik på at tjene som vejledning for den skønsbeføjelse, som sidstnævnte råder over med hensyn til den praktiske anvendelse af denne kompetence. Denne afgrænsning bør sikre, at den praktiske anvendelse af kompetencen til at gennemføre identitetskontroller ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol, som det navnlig fremgår af de omstændigheder, som er nævnt i artikel 21, litra a), andet punktum, i forordning nr. 562/2006.

⁷⁵ Under disse omstændigheder skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 67, stk. 2, TEUF og artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 er til hinder for en national lovgivning, som tillader politimyndighederne i den pågældende medlemsstat udelukkende i en zone i en afstand af 20 kilometer fra denne medlemsstats landgrænse til stater, som er parter i gennemførelseskonventionen, at foretage kontrol af enhver persons identitet uafhængigt af vedkommendes adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden, med henblik på at kontrollere overholdelsen af den lovbestemte pligt til at være indehaver af, være i besiddelse af og fremvise beviser og dokumenter, uden at fastsætte den nødvendige afgrænsning af denne kompetence, som skal sikre, at den praktiske udøvelse af nævnte kompetence ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol.

Sagsomkostningerne

- ⁷⁶ Da sagens behandling i forhold til hovedsagerne parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 267 TEUF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som indfører en procedure for kontrol af nationale loves forfatningsmæssighed, for så vidt som den omstændighed, at denne procedure skal indledes i første række — såvel før forelæggelsen af et spørgsmål om forfatningsmæssighed for den nationale ret, som har til opgave at kontrollere loves forfatningsmæssighed, som i givet fald efter afgørelsen om dette spørgsmål fra denne ret — forhindrer alle andre nationale retter i at udøve deres kompetence eller opfylde deres forpligtelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen. Derimod er artikel 267 TEUF ikke til hinder for en sådan national lovgivning, forudsat at de andre nationale retter fortsat:
 - på et hvilket som helst tidspunkt under proceduren, som de finder passende, og selv efter proceduren om kontrol af forfatningsmæssighed kan forelægge Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål, som de finder nødvendigt
 - kan anordne alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en foreløbig domstolsbeskyttelse af de ved EU-retten sikrede rettigheder, og

- efter en sådan procedure kan undlade at anvende den omhandlede nationale lovbestemmelse, hvis de finder den i strid med EU-retten.

 - Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan fortolkes i overensstemmelse med disse krav i EU-retten.
- 2) Artikel 67, stk. 2, TEUF og artikel 20 og 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) er til hinder for en national lovgivning, som tillader politimyndighederne i den pågældende medlemsstat udelukkende i en zone i en afstand af 20 kilometer fra denne medlemsstats landgrænse til stater, som er parter i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990, at foretage kontrol af enhver persons identitet uafhængigt af vedkommendes adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden, med henblik på at kontrollere overholdelsen af den lovbestemte pligt til at være indehaver af, være i besiddelse af og fremvise beviser og dokumenter, uden at fastsætte den nødvendige afgrænsning af denne kompetence, som skal sikre, at den praktiske udøvelse af nævnte kompetence ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol.

Underskrifter