

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 juni 2010*

I de förenade målen C-188/10 och C-189/10,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Cour de cassation (Frankrike), av den 16 april 2010, som inkom till domstolen samma dag i målen mot

Aziz Melki (C-188/10),

Sélim Abdeli (C-189/10),

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta och C. Toader samt domarna K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (referent), J.-J. Kasel och M. Safjan,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: enhetschefen M.-A. Gaudissart,

med beaktande av domstolens ordförandes beslut av den 12 maj 2010 att respektive begäran om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt enligt artikel 23a i Europeiska unionens domstols stadga och artikel 104a första stycket i domstolens rättegångsregler,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 juni 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Aziz Melki och Sélim Abdeli, genom R. Boucq, avocat,

- Frankrikes regering, genom E. Belliard, G. de Bergues och B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,

- Belgiens regering, genom C. Pochet, M. Jacobs och T. Materne, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av F. Tulkens, avocat,

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,

- Tysklands regering, genom J. Möller, B. Klein och N. Graf Vitzthum, samtliga i egenskap av ombud,

- Greklands regering, genom T. Papadopoulou och L. Kotroni, båda i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom C. Wissels och M. de Ree, båda i egenskap av ombud,

- Polens regering, genom J. Faldyga, M. Jarosz och M. Szpunar, samtliga i egenskap av ombud,

- Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom J.-P. Keppenne och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

och efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Dom

- ¹ Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 67 FEUF och 267 FEUF.

- ² Respektive begäran har framställts i förfaranden mot Aziz Melki och Sélim Abdeli, vilka båda är algeriska medborgare. Förfarandena rör en begäran att de ska hållas i fortsatt förvar i lokaler som inte tillhör kriminalvården.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 I ingressen till protokoll (nr 19) om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar, vilket ingår som bilaga till Lissabonfördraget (EUT C 83, 2010, s. 290) (nedan kallat protokoll nr 19), anges följande:

”de höga fördragsslutande parterna,

som konstaterar att de avtal om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna som några av Europeiska unionens medlemsstater undertecknade i Schengen den 14 juni 1985 och den 19 juni 1990, samt de därmed förbundna avtal och de regler som har antagits på grundval av dessa avtal, har införlivats inom Europeiska unionens ramar genom Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997,

som önskar bevara Schengenregelverket, så som det har utvecklats sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft, samt utveckla regelverket för att bidra till förverkligandet av målet att erbjuda unionens medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser,

...

har enats om följande bestämmelser, som ska fogas till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

4 Artikel 2 i protokollet har följande lydelse:

”Schengenregelverket ska gälla för de medlemsstater som avses i artikel 1, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3 i anslutningsakten av den 16 april 2003 och artikel 4 i anslutningsakten av den 25 april 2005. Rådet ska ersätta den verkställande kommitté som har inrättats genom Schengenavtalen.”

5 I detta regelverk ingår bland annat konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), undertecknad i Schengen (Luxemburg) den 19 juni 1990 (nedan kallad tillämpningskonventionen). Artikel 2 i nämnda konvention rör passerandet av de inre gränserna.

6 Artikel 2.1–2.3 i tillämpningskonventionen har följande lydelse:

”1. De inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs.

2. Då den allmänna ordningen eller statens säkerhet så kräver, kan emellertid en avtalslutande part, efter samråd med de övriga avtalslutande parterna, besluta om att vid de inre gränserna, under en begränsad tidsperiod, genomföra nationella gränskontroller som är anpassade till det aktuella läget. Om den allmänna ordningen eller statens säkerhet kräver ett omedelbart ingripande, skall den berörda parten vidta nödvändiga åtgärder och snarast möjligt underrätta övriga avtalsparter om detta.

3. Avskaffandet av personkontrollen vid de inre gränserna skall inte inverka på bestämmelserna i artikel 22, inte heller på behöriga myndigheters rätt att i enlighet med respektive avtalsslutande parts lagstiftning utöva sina polisiära befogenheter på partens hela territorium och inte heller på skyldigheten att inneha, medföra och visa upp handlingar och dokument som föreskrivs i den avtalsslutande partens lag.”

7 Artikel 2 i tillämpningskonventionen ändrades med verkan från och med den 13 oktober 2006 i enlighet med artikel 39.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, s. 1).

8 Artikel 2 punkterna 9–11 i denna förordning har följande lydelse:1.

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

...

9. *[G]ränskontroll*: verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i denna förordning, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning.

10. *[I]n- och utresekontroller*: kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.

11. *[G]ränsövervakning*: övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och övervakning av gränsövergångsställen utanför de fasta tiderna för öppethållande för att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna.”

- 9 I artikel 20 i förordning nr 562/2006, med rubriken ”Passage av inre gränser”, föreskrivs följande:

”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.”

- 10 I artikel 21 i förordningen, med rubriken ”Kontroller inom territoriet”, föreskrivs följande:

”Avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna skall inte påverka följande:

- a) Utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller, detta gäller också i gränsområden. Utövandet av polisiära befogenheter, i den betydelse som avses i första meningen, får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna

- i) inte syftar till gränskontroll,

ii) bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,

iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,

iv) utförs som stickprovskontroller.

...

c) Möjligheten för en medlemsstat att i sin nationella lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar.

...”

Nationell rätt

Konstitutionen av den 4 oktober 1958

- ¹¹ Artikel 61-1 i konstitutionen av den 4 oktober 1958, i dess lydelse enligt den konstitutionella lagen nr 2008-724 av den 23 juli 2008 om modernisering av den femte republikens institutioner (JORF av den 24 juli 2008, s. 11890) (nedan kallad konstitutionen), har följande lydelse:

”När det i ett mål som är anhängigt vid en domstol hävdas att en bestämmelse i lag kränker skyddet för de fri- och rättigheter som garanteras av konstitutionen, kan Conseil d’État eller Cour de cassation hänskjuta frågan till Conseil constitutionnel som ska pröva denna fråga inom en bestämd tidsfrist.

Tillämpningsföreskrifter avseende denna artikel ska bestämmas i lag.”

- ¹² Artikel 62 andra och tredje styckena i konstitutionen har följande lydelse:

”Om en bestämmelse förklaras vara oförenlig med konstitutionen med stöd av artikel 61-1, upphävs den med verkan från och med den dag som avgörandet från Conseil constitutionnel offentliggörs eller från och med ett senare datum som bestäms i detta avgörande. Conseil constitutionnel bestämmer under vilka förutsättningar och inom vilka gränser som de verkningar som bestämmelsen har haft kan ifrågasättas.

Conseil constitutionnels avgöranden kan inte överklagas. De är bindande för alla institutioner, myndigheter och domstolar.”

- ¹³ Artikel 88-1 i konstitutionen har följande lydelse:

”Republiken Frankrike är medlem i Europeiska unionen, vilken består av stater som frivilligt beslutat att i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i deras lydelse enligt det i Lissabon den 13 december 2007 undertecknade fördraget, gemensamt utöva vissa befogenheter.”

Beslut nr 58-1067

- ¹⁴ Genom lag nr 2009-1523 av den 10 december 2009 om tillämpning av artikel 61-1 i konstitutionen (JORF av den 11 december 2009, s. 21379) infördes ett nytt kapitel II bis, med rubriken ”Förtursfråga om en lags förenlighet med konstitutionen” (*”De la question prioritaire de constitutionnalité”*), i avdelning II i beslut nr 58-1067 av den 7 november 1958 rörande lagen om Conseil constitutionnel. I kapitel II bis anges följande:

”Avsnitt 1

Bestämmelser som är tillämpliga vid de domstolar som lyder under Conseil d’État eller Cour de cassation

Artikel 23-1

Vid de domstolar som lyder under Conseil d'État eller Cour de cassation ska en grund som rör att en bestämmelse i lag innebär en kränkning av skyddet för de fri- och rättigheter som garanteras av konstitutionen, vid äventyr av avvisning, anföras i särskild handling och motiveras. En sådan grund kan anföras för första gången i ett överklagande. Den kan inte tas upp ex officio.

...

Artikel 23-2

Domstolen ska utan dröjsmål ta ställning i ett motiverat beslut vad avser frågan om att överlämna förtursfrågan om grundlagsförenlighet till Conseil d'État eller Cour de cassation. Följande villkor måste vara uppfyllda:

- 1) Den ifrågasatta bestämmelsen är tillämplig i tvisten eller förfarandet, eller utgör grunden för talan.
- 2) Bestämmelsen har inte redan förklarats vara förenlig med grundlagen i skälen och beslutsdelen i ett avgörande från Conseil constitutionnel, såvida inte omständigheterna har ändrats.
- 3) Frågan är allvarligt menad.

Domstolen ska under alla omständigheter, när fråga väcks huruvida en bestämmelse i lag är förenlig med dels de fri- och rättigheter som garanteras av konstitutionen, dels Frankrikes internationella åtaganden, med förtur avgöra huruvida frågan om grundlagsförenlighet ska hänskjutas till Conseil d'État eller Cour de cassation.

Beslutet om hänskjutande, tillsammans med parternas inlagor eller yrkanden, ska översändas till Conseil d'État eller Cour de cassation inom en vecka från den dag beslutet meddelades. Beslutet kan inte överklagas. Ett beslut att inte hänskjuta frågan kan endast överklagas i samband med dom eller beslut genom vilket målet helt eller delvis avgörs.

Artikel 23-3

När frågan hänskjuts ska domstolen vilandeförklara målet till dess att den mottar ett beslut från Conseil d'État eller Cour de cassation eller från Conseil constitutionnel, om frågan har hänskjutits till sistnämnda institution. Beredningen av målet kan fortsätta och domstolen kan förordna om nödvändiga interimistiska åtgärder eller säkerhetsåtgärder.

Målet vilandeförklaras emellertid inte om en person är frihetsberövad enligt domstolens beslut eller det har yrkats att ett frihetsberövande ska hävas.

Domstolen kan även avgöra saken utan att avvakta beslut rörande förtursfrågan om grundlagsförenlighet om det i lag eller förordning föreskrivs att den ska meddela ett avgörande inom en bestämd tidsfrist eller utan dröjsmål. Om domstolen i första instans meddelar ett avgörande utan att avvakta och dess beslut överklagas, ska överrätten vilandeförklara målet. Överrätten kan dock avstå från att vilandeförklara målet om den är skyldig att själv meddela ett avgörande inom en bestämd tidsfrist eller utan dröjsmål.

Om en vilandeförklaring riskerar att medföra följder som inte går att avhjälpa eller som uppenbart är alltför långtgående vad gäller en parts rättigheter, kan den domstol som har beslutat att hänskjuta frågan avgöra de frågor som måste beslutas omedelbart.

Om ett avgörande har överklagats efter det att den domstol som har att avgöra målet i sak har meddelat detta utan [att] avvakta ett beslut från Conseil d'État eller Cour de cassation, eller från Conseil constitutionnel, om frågan har hänskjutits dit, ska inget beslut fattas om överklagandet förrän förtursfrågan om grundlagsförenlighet har avgjorts. Så är dock inte fallet om den berörde är frihetsberövad i målet och det föreskrivs i lag att Cour de cassation ska meddela ett avgörande inom en bestämd tidsfrist.

Avsnitt 2

Bestämmelser som är tillämpliga i Conseil d'État och Cour de cassation

Artikel 23-4

Conseil d'État eller Cour de cassation ska besluta huruvida en förtursfråga om grundlagsförenlighet ska hänskjutas till Conseil constitutionnel inom tre månader från och med dagen för hänskjutande från underinstansen enligt artikel 23-2 eller artikel 23-1 sista stycket. Frågan ska hänskjutas till Conseil constitutionnel om villkoren i punkterna 1 och 2 i artikel 23-2 är uppfyllda och frågan är ny eller allvarligt menad.

Artikel 23-5

Det går att anföra en grund om att en bestämmelse i lag innebär en kränkning av skyddet för de fri- och rättigheter som garanteras av konstitutionen i ett mål vid Conseil d'État eller Cour de cassation och detta även om grunden anförs först i överklagandet. Grunden måste, vid äventyr av avvisning, anföras i särskild handling och motiveras. Den kan inte tas upp ex officio.

Conseil d'État eller Cour de cassation ska under alla omständigheter, när fråga väcks huruvida en bestämmelse i lag är förenlig dels med de fri- och rättigheter som garanteras av konstitutionen, dels med Frankrikes internationella åtaganden, med förtur avgöra huruvida frågan om grundlagsförenlighet ska hänskjutas till Conseil constitutionnel.

Conseil d'État eller Cour de cassation ska fatta detta beslut inom tre månader från och med den dag som grunden anförs. Conseil constitutionnel ska avgöra förtursfrågan om grundlagsförenlighet om villkoren i punkterna 1 och 2 i artikel 23-2 är uppfyllda och frågan är ny eller allvarligt menad.

Om en fråga har hänskjutits till Conseil constitutionnel, ska Conseil d'État eller Cour de cassation vilandeförklara målet i avvaktan på att Conseil constitutionnel har besvarat frågan. Så är dock inte fallet om den berörde är frihetsberövad i målet och det föreskrivs i lag att Cour de cassation ska meddela ett avgörande inom en bestämd tidsfrist. Om Conseil d'État eller Cour de cassation är skyldiga att meddela ett avgörande utan dröjsmål, kan målet inte vilandeförklaras.

...

Artikel 23-7

Det motiverade beslutet från Conseil d'État eller Cour de cassation att hänskjuta en fråga till Conseil constitutionnel ska överlämnas till sistnämnda domstol tillsammans med parternas inlagor eller yrkanden. Conseil constitutionnel ska tillställas en kopia av det motiverade beslut varigenom Conseil d'État eller Cour de cassation har beslutat att inte hänskjuta en förtursfråga om grundlagsförenlighet. Om Conseil d'État eller Cour de cassation inte har meddelat ett avgörande inom de tidsfrister som föreskrivs i artiklarna 23-4 och 23-5, ska frågan överlämnas till Conseil constitutionnel.

...

Avsnitt 3

Bestämmelser som är tillämpliga vid Conseil constitutionnel

...

Artikel 23-10

Conseil constitutionnel ska meddela ett avgörande inom tre månader från det att den mottar frågan. Parterna ska beredas tillfälle att yttra sig. Förhandlingen ska vara offentlig, utom i undantagsfall som definieras i Conseil constitutionnels arbetsordning.

..”

Straffprocesslagen

- ¹⁵ I artikel 78-2 i straffprocesslagen (code de procédure pénale), i den lydelse som är tillämplig i det aktuella målet, föreskrivs följande:

”Polisbefäl och, på befälens order och ansvar, poliser och biträdande polisassistenter som omnämns i artiklarna 20 och 21-1 har rätt att ... anmoda en person [att] styrka sin identitet, om det finns skälig anledning att misstänka att denne

— har begått eller försökt att begå en överträdelse (*infraction*),

— förbereder sig att begå ett brott (*délit* eller *crime*)

— kan lämna viktiga upplysningar i en utredning av ett brott eller en förseelse eller

— är eftersökt genom beslut av domstol.

På skriftlig begäran från åklagarmyndigheten kan, i syfte att utreda och bestraffa överträdelser som närmare anges, varje persons identitet även kontrolleras på samma sätt på platser och för tidsperioder som bestäms av denna myndighet. Den omständigheten att en identitetskontroll leder till att andra överträdelser än dem som avses i åklagarmyndighetens begäran kommer till myndighetens kännedom medför inte att denna bevisning inte får användas i andra utredningar.

Oavsett en persons beteende kan dennes identitet även kontrolleras, enligt de villkor som föreskrivs i första stycket, för att förhindra att den allmänna ordningen störs, exempelvis genom att säkerheten för personer eller egendom äventyras.

I ett område mellan Frankrikes landgräns till stater som är parter i den konvention som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och en linje som går 20 kilometer innanför denna gräns, och på allmän plats i hamnar, på flygplatser, järnvägsstationer och busstationer öppna för internationell trafik, vilka har utpekats i förordning, kan envar bli föremål för identitetskontroll, i enlighet med det förfarande som anges i första stycket, i syfte att kontrollera huruvida denne uppfyller lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitetshandlingar och andra föreskrivna handlingar. Om denna identitetskontroll sker ombord på ett tåg i internationell trafik, kan den ske under tiden som tåget förflyttar sig från gränsen till den första anhalten även om denna ligger mer än 20 kilometer från gränsen. På specialtåg i internationell trafik kan denna kontroll även ske mellan denna anhalt och en anhalt som ligger inom 50 kilometer från densamma. Dessa järnvägslinjer och anhalter ska anges i ministerbeslut. Om ett motorvägsavsnitt börjar inom det område som det hänvisas till i den första meningen i detta stycke och den första betalstationen ligger utanför 20-kilometersgränsen, så kan denna kontroll även ske vid den första betalstationen, eller på rastplatser och parkeringsplatser som ligger vid denna station. Betalstationer som omfattas av denna bestämmelse ska anges i förordning. Den omständigheten att en identitetskontroll visar på andra överträdelser än dem som avses ovan gör inte att denna bevisning inte får användas i andra utredningar.

...

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 Aziz Melki och Sélim Abdeli är algeriska medborgare. De befinner sig olagligen i Frankrike. De blev med tillämpning av artikel 78-2 fjärde stycket i den franska straffprocesslagen föremål för en poliskontroll i området mellan Frankrikes landgräns till Belgien och en linje 20 kilometer därifrån. Den 23 mars 2010 fattade prefekten ett beslut att de skulle utvisas och hållas i fortsatt förvar.
- 17 Efter det att prefekten vid Juge des libertés et de la détention (domstol med behörighet att pröva frihetsberövanden) hade yrkat att Aziz Melki och Sélim Abdeli ska hållas i fortsatt förvar gjorde dessa gällande att beslutet är rättsstridigt och att artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen strider mot konstitutionen, eftersom denna bestämmelse innebär en kränkning av skyddet för de fri- och rättigheter som garanteras av densamma.
- 18 Juge des libertés et de la détention beslutade i två beslut av den 25 mars 2010 att hänskjuta frågan huruvida artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen innebär en kränkning av skyddet för de fri- och rättigheter som garanteras av konstitutionen till Cour de cassation och att Aziz Melki och Sélim Abdeli skulle hållas i fortsatt förvar i ytterligare två veckor.
- 19 Enligt den hänskjutande domstolen har Aziz Melki och Sélim Abdeli hävdat att artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen strider mot konstitutionen, eftersom Republiken Frankrikes åtaganden enligt Lissabonfördraget, enligt artikel 88-1 i konstitutionen, ska anses ha samma rättsliga status som konstitutionen och att nämnda bestämmelse i straffprocesslagen, enligt vilken det är tillåtet att genomföra kontroller vid Frankrikes gränser till angränsande medlemsstater, strider mot principen om fri rörlighet för personer i artikel 67.2 FEUF, i vilken det föreskrivs att Europeiska

unionen ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna.

- 20 Den hänskjutande domstolen anser för det första att den fråga som den har att ta ställning till är huruvida artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen är förenlig med såväl unionsrätten som konstitutionen.
- 21 Den hänskjutande domstolen drar för det andra av artiklarna 23-2 och 23-5 i beslut nr 58-1067 och artikel 62 i konstitutionen slutsatsen att den – i likhet med de domstolar som har att avgöra frågan i sak – saknar möjlighet att begära att Europeiska unionen meddelar förhandsavgörande när en förtursfråga om grundlagsförenlighet har hänskjutits till Conseil constitutionnel. Detta följer av lag nr 2009-1523, genom vilken de ovannämnda artiklarna har införts i beslut nr 58-1067.
- 22 Cour de cassation ansåg att frågan huruvida den ska hänskjuta en förtursfråga om grundlagsförenlighet till Conseil constitutionnel beror på hur unionsrätten ska tolkas och beslutade därför att vilandeförklara de båda målen och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Utgör artikel 267 [FEUF] hinder för en lagstiftning, såsom den som följer av artikel 23.2 andra stycket och 23.5 andra stycket i beslut nr 58-1067 av den 7 november 1958, vilket har antagits med stöd av lag nr 2009-1523 av den 10 december 2009, i den del som denna artikel ålägger domstolarna att med förtur avgöra

huruvida en fråga om grundlagsförenlighet som de har att ta ställning till ska hän-skjutas till Conseil constitutionnel, när denna fråga avser nationell lagstiftningsförenlighet med konstitutionen på grund av att den strider mot unionsrättens bestämmelser?

- 2) Utgör artikel 67 [FEUF] hinder för en lagstiftning som den som följer av artikel 78-2 fjärde stycket i den franska straffprocesslagen, i vilken det föreskrivs att i ett område mellan Frankrikes landgräns till stater som är parter i den konvention som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och en linje som går 20 kilometer innanför denna gräns samt på allmän plats i hamnar, på flygplatser, järnvägsstationer och busstationer öppna för internationell trafik, vilka har utpekats i förordning, kan envar bli föremål för identitetskontroll, i enlighet med det förfarande som anges i punkt 1, i syfte att kontrollera huruvida denne uppfyller lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitetshandlingar och andra föreskrivna handlingar. Om denna identitetskontroll sker ombord på ett tåg i internationell trafik, så kan den ske under tiden som tåget förflyttar sig från gränsen till den första anhalten även om denna ligger mer än 20 kilometer från gränsen. På specialtåg i internationell trafik kan denna kontroll även ske mellan denna anhalt och en anhalt som ligger inom 50 kilometer från densamma. Dessa järnvägslinjer och anhalter ska anges i ministerbeslut. Om ett motorvägsavsnitt börjar inom det område som det hänvisas till i den första meningen i detta stycke och den första betalstationen ligger utanför 20-kilometersgränsen, så kan denna kontroll även ske vid den första betalstationen, eller på rastplatser och parkeringsplatser som ligger vid denna station. Betalstationer som omfattas av denna bestämmelse ska anges i förordning.”

²³ Målen C-188/10 och C-189/10 har, genom beslut av domstolens ordförande av den 20 april 2010, förenats vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- ²⁴ Den franska regeringen har gjort gällande att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning.
- ²⁵ Vad avser den första frågan anser den franska regeringen att det rör sig om en rent hypotetisk fråga. Frågan bygger nämligen på premissen att Conseil constitutionnel, vid prövningen av frågan huruvida en lag är förenlig med konstitutionen, kan behöva ta ställning till frågan huruvida denna lag är förenlig med unionsrätten. Enligt Conseil constitutionnels praxis är det emellertid inte denna institutions uppgift att vid en kontroll av en lags förenlighet med grundlagen avgöra huruvida lagen i fråga är förenlig med unionsrätten. Detta är i stället de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas uppgift. Av detta följer att enligt nationell rätt är Conseil d'État och Cour de cassation inte skyldiga att till Conseil constitutionnel hänskjuta frågor som rör huruvida nationella bestämmelser är förenliga med unionsrätten, eftersom sådana frågor inte ingår i kontrollen av bestämmelsernas grundlagsförenlighet.
- ²⁶ Vad avser den andra frågan har den franska regeringen hävdat att den frågan inte behöver besvaras. Aziz Melki och Sélim Abdeli är nämligen sedan den 9 april 2010 inte längre frihetsberövade och de två besluten från Juge des libertés et de la détention har sedan detta datum inte längre några rättsverkningar. Frågan huruvida artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen är förenlig med artikel 67 FEUF är även den utan relevans i det enda mål som fortfarande är anhängigt vid Cour de cassation, eftersom sistnämnda domstol, såsom Conseil constitutionnel har anmärkt i sitt beslut

nr 2010-605 DC av den 12 maj 2010, har förklarat sig sakna behörighet att pröva huruvida en lag är förenlig med unionsrätten när den har att kontrollera huruvida denna lag är förenlig med grundlagen.

- 27 Det är härvid tillräckligt att anmärka att enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, vilka ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen har lämnat på eget ansvar, och vilka det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av, vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt (se bland annat dom av den 22 december 2008 i mål C-333/07, *Regie Networks*, REG 2008, s. I-10807, punkt 46, av den 8 september 2009 i mål C-478/07, *Budejovicky Budvar*, REG 2009, s. I-7721, punkt 63, och av den 20 maj 2010 i mål C-56/09, *Zanotti*, REU 2010, s. I-4517, punkt 15).
- 28 I förevarande fall rör frågorna emellertid tolkningen av artiklarna 67 FEUF och 267 FEUF. Det framgår inte av skälen till besluten om hänskjutande att de beslut som *Juge des libertés et de la détention* har fattat vad avser Aziz Melki och Sélim Abdeli inte längre har några rättsverkningar. Med hänsyn till de nationella bestämmelsernas lydelse är det inte heller uppenbart att den tolkning som *Cour de cassations* har gjort av hur rättsinstitutet förtursfråga om grundlagsförenlighet ska användas är felaktig.
- 29 Presumtionen för att respektive begäran om förhandsavgörande är relevant är således inte genombruten på grund av den franska regeringens invändningar.
- 30 Under dessa förhållanden ska respektive begäran om förhandsavgörande tas upp till sakprövning.

Den första frågan

- ³¹ Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 267 FEUF utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning genom vilken det införs ett förfarande för kontroll av en lags förenlighet med grundlagen, som innebär att domstolarna i nämnda medlemsstat är skyldiga att med förtur pröva huruvida en sådan fråga ska hänskjutas till den nationella domstol som har till uppgift att kontrollera lagarnas grundlagsförenlighet, när det samtidigt är fråga om huruvida den aktuella lagen är förenlig med unionsrätten.

Yttranden som har avgetts till domstolen

- ³² Aziz Melki och Sélim Abdeli anser att de nationella bestämmelserna i fråga är förenliga med unionsrätten, under förutsättning att Conseil constitutionnel gör en bedömning av unionsrätten och vid tvekan om hur denna rätt ska tolkas hänskjuter en tolkningsfråga till domstolen med begäran om att målet ska handläggas skyndsamt enligt artikel 104a i domstolens rättegångsregler.
- ³³ Den franska regeringen anser att unionsrätten inte utgör hinder för den nationella lagstiftningen i fråga, eftersom denna lagstiftning inte förändrar eller ifrågasätter den nationella domstolens roll och behörighet vid dess tillämpning av unionsrätten. Den franska regeringen grundar sig härvid i huvudsak på samma tolkning av nämnda lagstiftning som, efter det att Cour de cassation begärde förhandsavgörande från EU-domstolen, har gjorts av Conseil constitutionnel i dess avgörande nr 2010-605 DC av den 12 maj 2010 och av Conseil d'État i dess avgörande nr 312305 av den 14 maj 2010.

- 34 Denna tolkning innebär enligt den franska regeringen att det är uteslutet att en förtursfråga om grundlagsförenlighet kan avse att Conseil constitutionnel ska ta ställning till huruvida en lag är förenlig med unionsrätten. Det ankommer inte på Conseil constitutionnel, utan på de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna att pröva huruvida en lag är förenlig med unionsrätten, att själva tillämpa och bedöma unionsrätten samt att samtidigt med eller efter överlämnandet av förtursfrågan om grundlagsförenlighet, begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande.
- 35 Den franska regeringen har härvid bland annat hävdad att enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i målen vid den hänskjutande domstolen kan sistnämnda domstol välja att antingen, på vissa villkor, meddela ett avgörande i saken, utan att avvakta ett beslut från Cour de cassation, Conseil d'État eller Conseil constitutionnel vad avser förtursfrågan om grundlagsförenlighet, eller besluta om de interimistiska åtgärder eller säkerhetsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa ett omedelbart skydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten.
- 36 Den franska och den belgiska regeringen har gjort gällande att det processrättsliga institutet förtursfråga om grundlagsförenlighet syftar till att garantera enskilda att deras begäran om att en nationell bestämmelses grundlagsförenlighet ska prövas verkligen behandlas. Rättsinstitutet innebär emellertid inte hinder mot att frågan hänskjuts till Conseil constitutionnel med hänvisning till att bestämmelsen i fråga är oförenlig med unionsrätten. Åtgärden att hänskjuta frågan till Conseil constitutionnel har dessutom den fördelen att den institutionen kan ändra en lag som är oförenlig med konstitutionen, varvid denna ändring gäller *erga omnes*. Ett avgörande från en allmän domstol eller förvaltningsdomstol, i vilket det konstateras att en nationell bestämmelse är oförenlig med unionsrätten, har däremot endast verkningar i just det mål som domstolen har avgjort.
- 37 Den tjeckiska regeringen har föreslagit att EU-domstolen ska svara att det följer av principen om unionsrättens företräde att den nationella domstolen är skyldig att se till att unionsrätten får full verkan genom att pröva huruvida nationell rätt är förenlig med unionsrätten och genom att inte tillämpa bestämmelser i nationell rätt som strider mot unionsrätten, utan att den först måste hänskjuta frågan till den nationella

författningsdomstolen eller någon annan nationell domstol. Enligt den tyska regeringen gäller rätten att begära förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF för samtliga nationella domstolar, och denna rätt får inte inskränkas genom en bestämmelse i nationell rätt där det krävs ett beslut från en annan nationell domstol för att den domstol som har att avgöra målet ska få vända sig till EU-domstolen med en fråga om tolkningen av unionsrätten. Den polska regeringen anser att artikel 267 FEUF inte utgör hinder för en lagstiftning av det slag som avses i den första frågan, eftersom det föreskrivna förfarandet inte påverkar själva kärnan i de nationella domstolarnas rättigheter och skyldigheter enligt denna artikel.

- 38 Kommissionen anser att unionsrätten, och särskilt principen om unionsrättens företräde och artikel 267 FEUF, utgör hinder för en nationell bestämmelse av det slag som beskrivs i besluten om hänskjutande, eftersom möjligheten att göra gällande att en bestämmelse i lag strider mot unionsrätten även gör det möjligt att göra gällande att grundlagen åsidosätts genom samma bestämmelse. I ett sådant fall överförs uppgiften att se till att unionsrätten iakttas underförstått, men med nödvändighet från den domstol som har att avgöra målet i sak till Conseil constitutionnel. Rättsinstitutet förtursfråga om grundlagsförenlighet leder således till att det uppstår en situation av det slag som har förklarats strida mot unionsrätten i domstolens dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 3, s. 233). Den omständigheten att författningsdomstolen själv kan begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande är inte tillräcklig för att rätta till denna situation.

- 39 Om en enskild genom att göra gällande att en bestämmelse i lag är oförenlig med unionsrätten inte i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) samtidigt kan göra gällande att denna lagbestämmelse strider mot grundlagen, vilket innebär att den domstol som har att avgöra målet i sak är fortsatt behörig att tillämpa unionsrätten, utgör unionsrätten inte hinder för en nationell bestämmelse av det slag som avses i den första frågan, förutsatt att ett antal förutsättningar är uppfyllda. Enligt kommissionen måste den nationella domstolen ha möjlighet att efter eget skön samtidigt begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande och att vidta de interimistiska åtgärder som den anser vara nödvändiga för att se till att de rättigheter som garanteras av unionsrätten skyddas. Det måste också vara så ordnat att kontrollen av en bestämmelses grundlagsförenlighet inte leder till att förfarandet i det mål som den nationella

domstolen har att avgöra i sak fördröjs alltför mycket och att den domstolen alltjämt har möjlighet efter denna kontroll, och oavsett dess utgång, att bedöma huruvida bestämmelsen är förenlig med unionsrätten och därmed underlåta att tillämpa bestämmelsen om den anser att den strider mot unionsrätten samt efter eget skön begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande.

Domstolens svar

- 40 Artikel 267 FEUF ger EU-domstolen behörighet att lämna förhandsavgöranden om tolkningen av fördragen och om tolkningen och giltigheten av de rättsakter som har antagits av unionens institutioner, organ eller byråer. I andra stycket i denna artikel föreskrivs att en nationell domstol får ställa sådana frågor till EU-domstolen om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, och i tredje stycket föreskrivs att en nationell domstol är skyldig att göra det om den är en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning.
- 41 Av detta följer för det första att även om det under vissa förutsättningar kan vara lämpligt att de frågor som uteslutande ska bedömas enligt nationell rätt är avgjorda när en fråga ställs till EU-domstolen (se dom av den 10 mars 1981 i de förenade målen 36/80 och 71/80, *Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl.*, REG 1981, s. 735, punkt 6; svensk specialutgåva, volym 6, s. 29), har en nationell domstol en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som är anhängigt vid den har uppkommit sådana frågor om tolkningen eller giltigheten av bestämmelser i unionsrätten som kräver ett avgörande (se, bland annat, dom av den 16 januari 1974 i mål 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, REG 1974, s. 33, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 2, s. 195, av den 27 juni 1991 i mål C-348/89, *Mecanarte*, REG 1991, s. I-3277, punkt 44, och av den 16 december 2008 i mål C-210/06, *Cartesio*, REG 2008, s. I-9641, punkt 88).
- 42 Domstolen har förklarat att en regel i nationell rätt enligt vilken domstolar som inte dömer i sista instans måste följa en högre domstols bedömning inte i sig får medföra att de berövas möjligheten att med stöd av artikel 267 FEUF ställa en fråga till

EU-domstolen om tolkningen av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Rheinmühlen-Düsseldorf, punkterna 4 och 5, och Cartesio, punkt 94). Det måste stå en domstol som inte dömer i sista instans fritt att ställa frågor till EU-domstolen, om den anser att ett avgörande i enlighet med en högre instans rättsliga bedömning skulle strida mot unionsrätten (dom av den 9 mars 2010 i mål C-378/08, *ERG m.fl.*, REG 2010, s. I-1919, punkt 32).

43 Domstolen har för det andra redan slagit fast att en nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa de unionsrättsliga bestämmelserna är skyldig att säkerställa att dessa regler ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa varje motstridande bestämmelse i nationell lagstiftning, även senare sådan, utan att den behöver begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet *Simmenthal*, punkterna 21 och 24, dom av den 20 mars 2003 i mål C-187/00, *Kutz-Bauer*, REG 2003, s. I-2741, punkt 73, av den 3 maj 2005 i de förenade målen C-387/02, C-391/02 och C-403/02, *Berlusconi m.fl.*, REG 2005, s. I-3565, punkt 72, och av den 19 november 2009 i mål C-314/08, *Filipiak*, REG 2009, s. I-11049, punkt 81).

44 Varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis som kan leda till att unionsrättens verkan försvagas på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tillämpningstillfället göra allt som erfordras för att bortse från nationella lagbestämmelser vilka, även tillfälligt, kan hindra de unionsrättsliga bestämmelsernas fulla verkan, är nämligen oförenlig med de krav som följer av unionsrättens karaktär (se domen i det ovannämnda målet *Simmenthal*, punkt 22, och dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, *Factortame m.fl.*, REG 1990, s. I-2433, punkt 20, svenska specialutgåva, volym 10, s. 435). Så skulle vara fallet om lösningen vid en motsättning mellan en unionsrättslig bestämmelse och en senare nationell lag var förbehållen en annan myndighet – med egen befogenhet att företa skönsmässig bedömning – än den domstol som har att säkerställa unionsrättens tillämpning, även om det till följd därav uppkomna hindret mot unionsrättens fulla verkan endast var tillfälligt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Simmenthal*, punkt 23).

45 Domstolen har slutligen förklarat att en nationell domstol som har att avgöra ett mål där unionsrätten är tillämplig, och som anser att en nationell bestämmelse inte bara strider mot unionsrätten, utan även är oförenlig med landets grundlag, inte är berövad möjligheten eller befriad från skyldigheten att enligt artikel 267 FEUF ställa en fråga till EU-domstolen om unionsrättens tolkning eller giltighet på grund av att frågan huruvida en regel i nationell rätt är oförenlig med landets grundlag måste överlämnas till landets författningsdomstol. Unionsrättens effektivitet skulle nämligen äventyras om förekomsten av en skyldighet för en nationell domstol – som har att avgöra ett mål där unionsrätten är tillämplig – att hänskjuta en fråga till landets författningsdomstol innebar att den nationella domstolen var förhindrad att använda sig av möjligheten att enligt artikel 267 FEUF ställa frågor till EU-domstolen om tolkningen eller giltigheten av unionsrätten, i syfte att låta EU-domstolen avgöra huruvida en nationell regel är förenlig med unionsrätten (se domen i det ovannämnda målet *Mecanarte*, punkterna 39, 45 och 46).

46 Vad avser den betydelse som ovannämnda rättspraxis har för nationella bestämmelser av det slag som avses i den första frågan utgår den hänskjutande domstolen från premissen att Conseil constitutionnel, när den i enlighet med dessa bestämmelser tar ställning i frågan huruvida en lag är förenlig med grundlagen, även tar ställning till frågan huruvida den aktuella lagen är förenlig med unionsrätten. I ett sådant fall kan den domstol som har att avgöra målet i sak, som hänskjuter frågan om grundlagsförenlighet, inte dessförinnan avgöra huruvida den aktuella lagen är förenlig med unionsrätten eller begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande avseende denna lag. Om Conseil constitutionnel finner att lagen i fråga är förenlig med unionsrätten kan förstnämnda domstol inte heller, efter det att Conseil constitutionnel har meddelat sitt avgörande, vilket är bindande för samtliga domstolar i landet, begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande. Samma sak gäller när en part i ett mål vid Conseil d'État eller Cour de cassation anför en grund som går ut på att en lagbestämmelse är oförenlig med grundlagen.

47 Enligt denna tolkning leder den nationella lagstiftning som är i fråga i målen vid den hänskjutande domstolen till att landets allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar såväl före överlämnandet av en fråga om grundlagsförenlighet som, i förekommande fall, efter det att Conseil constitutionnel har fattat ett beslut i denna fråga är

förhindrade att använda sin möjlighet eller uppfylla sin skyldighet att med stöd av artikel 267 FEUF begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande. EU-domstolen konstaterar att det framgår av de principer som följer av den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 41–45 ovan att artikel 267 FEUF utgör hinder för en nationell lagstiftning av det slag som beskrivs i besluten om hänskjutande.

- 48 Såsom framgår av punkterna 33–36 ovan har den franska och den belgiska regeringen dock presenterat en annan tolkning av den franska lagstiftning som avses i den första frågan, med hänvisning till bland annat Conseil constitutionnels beslut nr 2010-605 DC av den 12 maj 2010 och Conseil d’États beslut nr 312305 av den 14 maj 2010, vilka har meddelats efter Cour de cassations beslut att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 49 Det ska härvid erinras om att det ankommer på den hänskjutande domstolen att i de mål som den har att avgöra bedöma huruvida denna tolkning av den nationella rätten är korrekt.
- 50 Enligt fast rättspraxis ankommer det på den nationella domstolen att i så stor utsträckning som möjligt tolka den nationella lag som den ska tillämpa på ett sätt som överensstämmer med unionsrättens krav (dom av den 26 september 2000 i mål C-262/97, Engelbrecht, REG 2000, s. I-7321, punkt 39, av den 27 oktober 2009 i mål C-115/08, ČEZ, REG 2009, s. I-10265, punkt 138, och av den 13 april 2010 i mål C-91/08, Wall, REU 2010, s. I-2815, punkt 70). Såsom framgår av Conseil constitutionnels och Conseil d’États ovannämnda beslut är det inte omöjligt att tolka de nationella bestämmelserna om kontroll av grundlagsförenlighet som är i fråga i målet vid den nationella domstolen på ett sådant sätt.

- 51 Prövningen av frågan huruvida det är möjligt att tolka rättsinstitutet förtursfråga om grundlagsförenlighet på ett sådant sätt att det är förenligt med unionsrättens krav får inte leda till att de grundläggande kännetecknen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som anges i artikel 267 FEUF, såsom dessa kännetecken framgår av den rättspraxis som EU-domstolen har hänvisat till i punkterna 41–45 ovan, undergrävs.
- 52 Enligt EU-domstolens fasta praxis krävs det för att säkerställa unionsrättens företräde att den nationella domstolen, inom detta samarbete, fritt och vid den tidpunkt under förfarandet som den domstolen anser vara lämplig kan begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande, det vill säga även efter ett förfarande för kontroll av en bestämmelses grundlagsförenlighet.
- 53 I den mån som det i nationell rätt föreskrivs en skyldighet att inleda ett förfarande för kontroll av en bestämmelses grundlagsförenlighet, som innebär att den nationella domstolen hindras från att omedelbart underlåta att tillämpa en nationell lagbestämmelse som den anser strider mot unionsrätten, krävs det, för att det samarbete som inrättas genom artikel 267 FEUF ska fungera, att den nationella domstolen fritt kan besluta om nödvändiga interimistiska åtgärder för att se till att de rättigheter som garanteras av unionens rättsordning skyddas, och att den nationella domstolen – när förfarandet för kontroll av grundlagsförenligheten är avslutat – fritt kan besluta att underlåta att tillämpa den nationella lagbestämmelsen, om den anser att bestämmelsen strider mot unionsrätten.
- 54 Det ska vidare understrykas att den omständigheten att ett förfarande för kontroll av en nationell lags förenlighet med grundlagen, som enbart innebär att de tvingande bestämmelserna i ett unionsdirektiv införlivas, ska handläggas med förtur inte får inskränka EU-domstolens exklusiva behörighet att ogiltigförklara en unionsrättsakt, däribland ett direktiv. Denna exklusiva behörighet har till syfte att upprätthålla rätts-säkerheten genom att säkerställa unionsrättens enhetliga tillämpning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkterna 15–20, svensk specialutgåva, volym 9, s. 233, av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 27, och av den 18 juli 2007 i mål C-119/05, Lucchini, REG 2007, s. I-6199, punkt 53).

- 55 I den utsträckning som den omständigheten att ett förfarande för kontroll av grundlagsförenlighet ska handläggas med förtur leder till att en nationell lag, som enbart innebär att de tvingande bestämmelserna i ett unionsdirektiv införlivas, upphävs på grund av att den aktuella lagen strider mot landets grundlag, kan detta innebära att EU-domstolen i praktiken berövas möjligheten att på begäran från den domstol i den berörda medlemsstaten som har att avgöra målet i sak pröva huruvida direktivet ska ogiltigförklaras med hänsyn till samma skäl hänförliga till primärrättens krav, däribland de rättigheter som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken enligt artikel 6 EUF har samma rättsliga status som fördragen.
- 56 Nationella domstolar, mot vars avgörande det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, är i princip skyldiga enligt artikel 267 FEUF att hänskjuta en giltighetsfråga till EU-domstolen innan ett förfarande för kontroll av grundlagsförenligheten av en lag – som endast innebär att de tvingande bestämmelserna i ett unionsdirektiv införlivas – inleds, vilket grundar sig på de skäl som utgör grunden för att ifrågasätta direktivets giltighet. De är därefter skyldiga att beakta följderna av EU-domstolens förhandsavgörande, såvida inte den domstol som har inlett förfarandet för kontroll av grundlagsförenligheten själv har begärt att förhandsavgörande ska meddelas med stöd av artikel 267 andra stycket FEUF. Med avseende på en nationell införlivandelag av sådant innehåll utgör frågan huruvida direktivet är giltigt en prejudicialfråga i förhållande till skyldigheten att införliva. Den omständigheten att det gäller stränga tidsfrister för de nationella domstolarnas prövning kan inte hindra att det framställs en begäran om förhandsavgörande angående direktivets giltighet.
- 57 Den första frågan ska därför besvaras enligt följande. Artikel 267 FEUF utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning om ett förfarande för kontroll av de nationella lagarnas förenlighet med grundlagen, såvitt den omständigheten att detta förfarande ska handläggas med förtur medför att övriga nationella domstolar är förhindrade att använda sin möjlighet eller uppfylla sin skyldighet att begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande, såväl före hänskjutandet av en fråga om grundlagsförenlighet till den nationella domstol som har till uppgift att kontrollera lagarnas förenlighet med grundlagen som, i förekommande fall, efter det att sistnämnda domstol har

meddelat ett avgörande i denna fråga. Artikel 267 FEUF utgör emellertid inte hinder mot en sådan nationell lagstiftning, såvitt det alltså står övriga nationella domstolar fritt att

- när som helst under förfarandet, vid den tidpunkt som domstolen anser vara lämplig, begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande, det vill säga även efter det att ett förfarande för kontroll av en lags förenlighet med grundlagen har avslutats,
- besluta om nödvändiga interimistiska åtgärder för att se till att de rättigheter som garanteras av unionens rättsordning skyddas och
- underlåta att tillämpa den aktuella nationella lagbestämmelsen om domstolen, efter det att ett sådant förfarande för kontroll av grundlagsförenligheten har avslutats, anser att den strider mot unionsrätten.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida den nationella lagstiftning som är i fråga i det mål som den har att avgöra kan tolkas på ett sådant sätt att den är förenlig med unionsrättens krav.

Den andra frågan

- ⁵⁸ Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 67 FEUF utgör hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet för polisen att i ett område mellan medlemsstatens landgräns till andra stater som är

parter i tillämpningskonventionen och en linje som går 20 kilometer från denna gräns genomföra identitetskontroller i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar.

Yttranden som har avgetts till domstolen

- 59 Aziz Melki och Sélim Abdeli anser att artiklarna 67 FEUF och 77 FEUF innebär att det inte får ske några kontroller av personer vid de inre gränserna och att Lissabonfördraget därför innebär en absolut fri rörlighet för personer, oavsett vad de berörda personerna har för nationalitet. Denna fria rörlighet utgör således hinder för en sådan inskränkning som föreskrivs i artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen, enligt vilken de nationella myndigheterna får utföra systematiska identitetskontroller i gränsnära områden. De har dessutom yrkat att domstolen ska förklara att artikel 21 i förordning nr 562/2006 är ogiltig, eftersom det i den bestämmelsen inte tas hänsyn till att friheten att röra sig över gränserna enligt artiklarna 67 FEUF och 77 FEUF är absolut.
- 60 Den franska regeringen har hävdat att de nationella bestämmelser som är i fråga i målen vid den nationella domstolen rättfärdigas av nödvändigheten av att bekämpa en typ av brottslighet som främst sker i gränsområden och som medför särskilda risker. De identitetskontroller som utförs med stöd av artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen uppfyller kraven i artikel 21 a i förordning nr 562/2006. De har till syfte att kontrollera en persons identitet i syfte att förhindra brottslighet, förhindra att den allmänna ordningen störs eller för att eftersöka gärningsmän. Dessa kontroller genomförs dessutom med stöd av allmän polisinformation och allmän poliserfarenhet som visar på den särskilda nyttan av att kontroller utförs i dessa områden. Kontrollerna utförs med stöd av upplysningar som polismyndigheten har inhämtat i tidigare brottsutredningar eller inom ramen för det samarbete som sker mellan de olika medlemsstaternas polismyndigheter, vilka påverkar valet av ort och tidpunkt för kontrollerna. Dessa kontroller är varken fasta, ständiga eller systematiska, utan genomförs i form av stickprovskontroller.

- 61 Den tyska, den grekiska, den nederländska och den slovakiska regeringen har även de föreslagit att den andra frågan ska besvaras nekande. De har understrukt att det även efter Lissabonfördragets ikraftträdande är möjligt att genomföra icke-systematiska poliskontroller i gränsområden, under förutsättning att villkoren i artikel 21 i förordning nr 562/2006 är uppfyllda. Dessa regeringar har hävdats att de identitetskontroller i gränsområden som föreskrivs i de nationella bestämmelser som är i fråga i målen vid den hänskjutande domstolen skiljer sig vad avser syfte, innehåll, genomförande och följderna från gränskontroller, i den mening som avses i artikel 20 i förordning nr 562/2006. Kontrollerna är därför tillåtna enligt artikel 21 a eller c i denna förordning.
- 62 Den tjeckiska regeringen och kommissionen anser däremot att artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006 utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målen vid den hänskjutande domstolen. De föreskrivna kontrollerna utgör förtäckta gränskontroller som inte kan tillåtas enligt artikel 21 i förordning nr 562/2006, eftersom de aktuella kontrollerna endast får ske i gränsområden och inte förutsätter att andra villkor är uppfyllda än att den person som kontrolleras befinner sig i ett sådant område.

Domstolens svar

- 63 Den hänskjutande domstolen har inte ställt någon fråga som avser giltigheten av en bestämmelse i förordning nr 562/2006. Artikel 267 FEUF utgör inte en form av talan som är öppen för parterna i ett mål vid en nationell domstol. EU-domstolen är därför inte skyldig att pröva giltigheten av unionsrätten endast av den anledningen att en av parterna i målet vid den nationella domstolen begär att EU-domstolen ska pröva denna fråga (dom av den 30 november 2006 i de förenade målen C-376/05 och C-377/05, Brünsteiner och Autohaus Hilgert, REG 2006, s. I-11383, punkt 28).

- ⁶⁴ Vad rör den hänskjutande domstolens begäran om tolkning av artikel 67 FEUF, i vars andra punkt det föreskrivs att unionen ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, ska det erinras om att denna artikel ingår i kapitel 1, med rubriken "Allmänna bestämmelser", i avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och att det framgår av denna artikels lydelse att den föreskrivna skyldigheten gäller för unionen. I kapitel 1 ingår även artikel 72, i vilken återfinns det undantag om medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten som tidigare fanns i artikel 64.1 EG.
- ⁶⁵ Kapitel 2 i nämnda avdelning V innehåller särskilda bestämmelser avseende den politik som gäller gränskontroll, däribland artikel 77 FEUF, vilken har ersatt artikel 62 EG. Enligt artikel 77.2 e FEUF ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder om slopad kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna. Av detta följer att hänsyn ska tas till de bestämmelser som har antagits med stöd av detta lagrum, däribland artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006, för att avgöra huruvida unionsrätten utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen.
- ⁶⁶ Gemenskapslagstiftaren har i syfte att genomföra principen om avskaffande av gränskontroller vid de inre gränserna med stöd av artikel 62 EG antagit förordning nr 562/2006. Enligt skäl 22 i förordning nr 562/2006 bygger förordningen på Schengenregelverket. I avdelning III i förordningen föreskrivs en gemenskapsordning för passage av inre gränser, vilken från och med den 13 oktober 2006 har ersatt artikel 2 i tillämpningskonventionen. Lissabonfördragets ikraftträdande har inte inneburit några ändringar i förordningens tillämpning. I protokoll nr 19, som ingår som bilaga till Lissabonfördraget, föreskrivs nämligen uttryckligen att Schengenregelverket fortfarande är tillämpligt.
- ⁶⁷ I artikel 20 i förordning nr 562/2006 föreskrivs att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Enligt artikel 2 punkt 10 i nämnda förordning förstås med uttrycket "in- och utresekontroller" kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.

68 Vad avser de kontroller som föreskrivs i artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen konstaterar domstolen att dessa kontroller inte utförs vid gränsen, utan även längre in i landet och att de inte förutsätter att den kontrollerade personen verkligen passerar gränsen. Det ska särskilt anmärkas att de inte utförs vid gränspassagen. Nämnade kontroller utgör således, enligt artikel 20 i förordning nr 562/2006, inte förbjudna in- och utresekontroller, utan kontroller inom en medlemsstats territorium, vilka omfattas av artikel 21 i samma förordning.

69 I artikel 21 a i förordning nr 562/2006 föreskrivs att avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte ska påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller, varvid detta också gäller i gränsområden. Av detta följer att kontroller inom en medlemsstats territorium enligt nämnda artikel 21 a endast är förbjudna om de har samma verkan som in- och utresekontroller.

70 Utövandet av polisiära befogenheter får enligt andra meningen i denna bestämmelse särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna inte syftar till gränskontroll, bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet samt utformas och utförs på ett sätt som klart

skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna och utförs som stickprovskontroller.

- 71 Vad avser frågan huruvida utövandet av de kontrollbefogenheter som föreskrivs i artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen har samma verkan som in- och utresekontroller konstaterar domstolen för det första att de kontroller som föreskrivs i denna bestämmelse inte har samma syfte som gränskontroller, i den mening som avses i förordning nr 562/2006. En sådan kontroll har enligt artikel 2 punkterna 9–11 i samma förordning till syfte dels att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det, dels att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna. Ovannämnda nationella bestämmelse syftar däremot till att kontrollera huruvida den berörde uppfyller lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar. En medlemsstats möjlighet att föreskriva sådana skyldigheter i nationell rätt påverkas enligt artikel 21 c i förordning nr 562/2006 inte av avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna.
- 72 För det andra är det, med hänsyn till lydelsen och syftet med artikel 21 a i förordning nr 562/2006, inte tillräckligt att befogenheterna enligt den aktuella nationella bestämmelsen är geografiskt begränsade till landets gränsområden, för att utövandet av dessa befogenheter ska anses ha samma verkan som in- och utresekontroller, i den mening som avses i den artikeln. Vad avser kontroller som sker på tåg i internationell trafik och på betalmotorvägar föreskrivs i den nationella bestämmelsen emellertid särskilda regler vad avser befogenheternas geografiska tillämpningsområde, vilket är en omständighet som kan tyda på att det skulle vara fråga om en verkan som är densamma som beträffande in- och utresekontroller.
- 73 Enligt artikel 78-2 fjärde stycket i straffprocesslagen är det dessutom tillåtet att utföra kontroller utan hänsyn till den kontrollerade personens beteende och utan att det föreligger särskilda omständigheter som visar på en risk för att den allmänna ordningen störs. Bestämmelsen innehåller inte några preciseringar eller begränsningar vad avser de föreskrivna befogenheterna, exempelvis vad avser omfattningen och frekvensen av kontroller som utförs med stöd av detta lagrum, i syfte att undvika att de behörliga

myndigheternas användning av denna befogenhet i praktiken leder till kontroller med samma verkan som in- och utresekontroller, i den mening som avses i artikel 21 a i förordning nr 562/2006.

74 För att villkoren i artiklarna 20 och 21 a i förordning nr 562/2006, tolkade mot bakgrund av kravet på rättssäkerhet, ska anses vara uppfyllda måste en nationell lagstiftning som ger polismyndigheter befogenhet att utföra identitetskontroller – vilken dels är begränsad till att endast gälla i gränsområdet till andra medlemsstater, dels kan utövas oberoende av den kontrollerade personens beteende och oberoende av förekomsten av särskilda omständigheter som visar på en risk för att den allmänna ordningen störs – innehålla nödvändiga föreskrifter som reglerar denna befogenhet, bland annat i syfte att styra utövandet av myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning vid den praktiska användningen av befogenheten. Dessa föreskrifter måste säkerställa att användningen av befogenheten att utföra identitetskontroller i praktiken inte får samma verkan som in- och utresekontroller, såsom särskilt framgår av de kriterier som anges i andra meningen i artikel 21 a i förordning nr 562/2006.

75 Den andra frågan ska därför besvaras enligt följande. Artikel 67.2 FEUF och artiklarna 20 och 21 i förordning nr 562/2006 utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den berörda medlemsstatens polismyndigheter befogenhet att i ett område som är begränsat till medlemsstatens landgräns till andra stater som är parter i tillämpningskonventionen och en linje som går 20 kilometer innanför denna gräns genomföra identitetskontroller i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar, oberoende av den kontrollerade personens beteende och oberoende av förekomsten av särskilda omständigheter som visar på en risk för att den allmänna ordningen störs, och utan att denna lagstiftning innehåller nödvändiga föreskrifter som reglerar denna befogenhet, vilka säkerställer att den i praktiken inte används på ett sätt som får samma verkan som in- och utresekontroller.

Rättegångskostnader

⁷⁶ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 267 FEUF utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning om ett förfarande för kontroll av de nationella lagarnas förenlighet med grundlagen, såvitt den omständigheten att detta förfarande ska handläggas med förtur medför att övriga nationella domstolar är förhindrade att använda sin möjlighet eller uppfylla sin skyldighet att begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande, såväl före hänskjutandet av en fråga om grundlagsförenlighet till den nationella domstol som har till uppgift att kontrollera lagarnas förenlighet med grundlagen som, i förekommande fall, efter det att sistnämnda domstol har meddelat ett avgörande i denna fråga. Artikel 267 FEUF utgör emellertid inte hinder mot en sådan nationell lagstiftning, såvitt det alltså står övriga nationella domstolar fritt att
 - när som helst under förfarandet, vid den tidpunkt som domstolen anser vara lämplig, begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande, det vill säga även efter det att ett förfarande för kontroll av en lags förenlighet med grundlagen har avslutats,
 - besluta om nödvändiga interimistiska åtgärder för att se till att de rättigheter som garanteras av unionens rättsordning skyddas och

- underlåta att tillämpa den aktuella nationella lagbestämmelsen om domstolen, efter det att ett sådant förfarande för kontroll av grundlagsförenligheten har avslutats, anser att den strider mot unionsrätten.
 - Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida den nationella lagstiftning som är i fråga i det mål som den har att avgöra kan tolkas på ett sådant sätt att den är förenlig med unionsrättens krav.
- 2) Artikel 67.2 FEUF och artiklarna 20 och 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den berörda medlemsstatens polismyndigheter befogenhet att i ett område som är begränsat till medlemsstatens landgräns till andra stater som är parter i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknad i Schengen (Luxemburg) den 19 juni 1990, och en linje som går 20 kilometer innanför denna gräns genomföra identitetskontroller i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar, oberoende av den kontrollerade personens beteende och oberoende av förekomsten av särskilda omständigheter som visar på en risk för att den allmänna ordningen störs, och utan att denna lagstiftning innehåller nödvändiga föreskrifter som reglerar denna befogenhet, vilka säkerställer att den i praktiken inte används på ett sätt som får samma verkan som in- och utresekontroller.

Underskrifter