



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 april 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Fri rörlighet för personer – Förordning (EU) 2016/399 – Kodexen om Schengengränserna – Artikel 25.4 – Tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna för totalt högst sex månader – Nationell lagstiftning som möjliggör flera på varandra följande perioder av kontroll, vilka leder till att denna period överskrids – En sådan lagstiftning är inte förenlig med artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna om de på varandra följande perioderna har sin grund i samma hot – Nationell lagstiftning med krav på att visa upp ett pass eller ett identitetskort vid kontroll vid de inre gränserna, vid äventyr av påföljd – Ett sådant krav är inte förenligt med artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna när kontrollen i sig strider mot denna bestämmelse”

I de förenade målen C-368/20 och C-369/20,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike), av den 23 juli 2020, som inkom till domstolen den 5 augusti 2020, i målen

NW

mot

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (referent), S. Rodin, I. Jarukaitis och J. Passer samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra och L.S. Rossi,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 juni 2021,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- NW, genom C. Tometten, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll och M. Augustin, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, inledningsvis genom M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegren och P. Brøchner Jespersen, därefter genom M. Søndahl Wolff och V. Jørgensen, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, inledningsvis genom E. de Moustier, D. Dubois och T. Stéhelin, därefter genom D. Dubois och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Wils och J. Tomkin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 oktober 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 22, 25 och 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 (EUT L 251, 2016, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengen gränserna), samt av artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan NW och å andra sidan Landespolizeidirektion Steiermark (Regionala polismyndigheten i Steiermark, Österrike) (C-368/20) och Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (förvaltningsmyndighet i distriktet Leibnitz, Österrike) (C-369/20), angående kontroller vid gränserna i samband med vilka NW i det ena fallet anmodats att visa upp ett pass eller ett identitetskort och i det andra fallet ett pass.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38/EU

- 3 Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35) har rubriken ”Rätt till inresa”. Artikel 5.1 har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta ...medborgare [i Europeiska unionen] att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

...”

Förordning (EG) nr 562/2006

- 4 Artikel 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) (EUT L 105, 2006, s. 1), med rubriken ”Kontroller inom territoriet”, hade följande lydelse:

”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. ...

...”

Förordning (EU) nr 1051/2013

- 5 Skälen 1 och 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1051/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter (EUT L 295, 2013, s. 1) har följande lydelse:

”(1) Inrättandet av ett område med fri rörlighet för personer över de inre gränserna är en av unionens viktigaste landvinningar. Inom ett område utan inre gränskontroll måste man ha ett gemensamt svar på situationer som utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i det området, eller i delar av det, eller i en eller flera medlemsstater, genom att ge möjlighet till tillfälligt återinförande av inre gränskontroll vid exceptionella omständigheter, dock utan att detta äventyrar principen om fri rörlighet för personer. Med tanke på de konsekvenser sådana åtgärder, som tillgrips som en sista utväg,

kan få för alla personer som har rätt att fritt förflytta sig inom området utan inre gränskontroll bör det fastställas villkor och förfaranden för att återinföra sådana åtgärder, så att deras exceptionella karaktär säkerställs och proportionalitetsprincipen respekteras. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av sådana åtgärder bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.

- (2) Fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll är en av unionens viktiga landvinningar. Eftersom fri rörlighet för personer påverkas när beslut om ett tillfälligt återinförande av inre gränskontroll fattas, bör alla beslut att återinföra sådan kontroll fattas i enlighet med gemensamt fastställda kriterier och bör i vederbörlig ordning meddelas [Europeiska] kommissionen eller rekommenderas av en unionsinstitution. Ett återinförande av inre gränskontroll bör dock förbli en exceptionell åtgärd och endast genomföras som en sista utväg och gälla endast i begränsad omfattning, under en begränsad tidsperiod, som fastställs på grundval av specifika objektiva kriterier och en nödvändighetsbedömning som bör övervakas på unionsnivå. När det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som kräver att man vidtar omedelbara åtgärder bör en medlemsstat ha möjlighet att återinföra gränskontroll vid sina inre gränser under en period av högst tio dagar. En eventuell förlängning av den tidsperioden måste övervakas på unionsnivå.”

Kodexen om Schengengränserna

- 6 Förordning nr 562/2006 och de därpå följande ändringarna av den har kodifierats och ersatts av kodexen om Schengengränserna.

- 7 Skäl 21 i denna kodex har följande lydelse:

” Återinförandet av gränskontroll för personer vid de inre gränserna bör förbli en exceptionell åtgärd inom ett område med fri rörlighet för personer. Gränskontroll och formaliteter som enbart grundas på själva gränspassagen bör inte förekomma.”

- 8 Skälen 22 och 23 i nämnda kodex återger i allt väsentligt skälen 1 och 2 i förordning nr 1051/2013.

- 9 Skälen 27 och 34 i kodexen om Schengengränserna har följande lydelse:

”(27) I enlighet med rättspraxis från ... domstol[en] måste ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer tolkas strikt och ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen föreligga för att man ska kunna hänvisa till begreppet allmän ordning.

...

- (34) Eftersom målet för förordning ... nr 562/2006 och ändringarna av den, det vill säga inrättandet av regler för gränspassage för personer, inte i tillräcklig utsträckning kunde uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kunde uppnås på unionsnivå, kunde unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 [FEU]. ...”

- 10 I artikel 1 i nämnda kodex, med rubriken ”Syfte och principer”, anges följande:
”Enligt denna förordning ska ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater.
...”
- 11 I artikel 22 i kodexen om Schengengränserna, med rubriken ”Passage av inre gränser”, föreskrivs följande:
”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.”
- 12 Artikel 23 i kodexen, med rubriken ”Kontroller inom territoriet”, har följande lydelse:
”Avsaknad av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte påverka följande:
...
c) Möjligheten för en medlemsstat att genom lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar.
...”
- 13 I artikel 25 i kodexen, med rubriken ”Allmän ram för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna”, föreskrivs följande:
”1. Om det i området utan inre gränskontroll föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten exceptionellt återinföra gränskontroll vid hela gränsen, eller vid vissa avsnitt, under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.
2. Gränskontroll vid de inre gränserna ska endast återinföras som en sista utväg och i enlighet med artiklarna 27, 28 och 29. De kriterier som anges i artikel 26 respektive 30 ska beaktas varje gång ett beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna övervägs i enlighet med artikel 27, 28 respektive 29.
3. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den berörda medlemsstaten kvarstår efter den tidsperiod som anges i punkt 1 i denna artikel, får den medlemsstaten förlänga gränskontroll vid sina inre gränser, med beaktande av de kriterier som avses i artikel 26 och i enlighet med artikel 27, på samma grunder som anges i punkt 1 i denna artikel och, med hänsyn till nya omständigheter, i förnybara perioder på högst 30 dagar.
4. Ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna får totalt sett endast gälla i högst sex månader, medräknat förlängningar enligt punkt 3 i denna artikel. När det förekommer exceptionella omständigheter som avses i artikel 29 får den totala perioden utsträckas till som mest två år i enlighet med punkt 1 i den artikeln.”

- 14 I artikel 26 i kodexen, med rubriken ”Kriterier för ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna”, föreskrivs följande:

”När en medlemsstat som en sista utväg beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid en eller flera av dess inre gränser eller avsnitt av inre gränser, eller beslutar att förlänga ett sådant återinförande, i enlighet med artiklarna 25 eller 28.1, ska den bedöma i vilken utsträckning en sådan åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten samt om åtgärden står i proportion till hotet. Vid en sådan bedömning ska medlemsstaten särskilt beakta följande:

- a) Den sannolika effekten av eventuella hot mot dess allmänna ordning eller dess inre säkerhet, inbegripet till följd av terroristhändelser eller terroristhot och inbegripet de som kommer från organiserad brottslighet.
- b) Den sannolika effekten av en sådan åtgärd på fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll.”

- 15 I artikel 27 i kodexen om Schengengränserna, med rubriken ”Förfarande vid ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25”, föreskrivs följande:

”1. Om en medlemsstat planerar att återinföra gränskontroll vid sina inre gränser enligt artikel 25, ska den meddela övriga medlemsstater och kommissionen senast fyra veckor före det planerade återinförandet, eller inom en kortare tidsfrist om de omständigheter som föranledde behovet av att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna blev kända mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet. I detta syfte ska medlemsstaten lämna följande uppgifter:

- a) Skälen för det planerade återinförandet med angivande av alla relevanta uppgifter om de händelser som utgör ett allvarligt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet.
- b) Omfattningen av det planerade återinförandet med angivande av vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller.
- c) Namnen på de godkända gränsövergångsställena.
- d) Datum och varaktighet för det planerade återinförandet.
- e) I förekommande fall de åtgärder som ska vidtas av övriga medlemsstater.

...

4. Kommissionen eller en annan medlemsstat får avge ett yttrande efter ett meddelande från en medlemsstat enligt punkt 1 och inför det samråd som avses i punkt 5, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 72 [FEUF].

Om kommissionen, med hänsyn till uppgifterna i meddelandet eller ytterligare inkomna uppgifter, har farhågor rörande behovet eller proportionaliteten av det planerade återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna, eller om den anser att det vore lämpligt med samråd om någon aspekt av meddelandet, ska den avge ett yttrande med sådan innebörd.

5. De uppgifter som avses i punkt 1 och ett yttrande från kommissionen eller en medlemsstat enligt punkt 4, ska vara föremål för samråd, i förekommande fall inbegripet gemensamma möten, mellan den medlemsstat som planerar att återinföra gränskontroll vid inre gränser, övriga medlemsstater, särskilt de som påverkas direkt av sådana åtgärder, och kommissionen i syfte att, om så är lämpligt, organisera ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna och undersöka om åtgärderna står i proportion till de händelser som ger upphov till återinförande av gränskontroll och hotet mot allmän ordning eller inre säkerhet.

...”

- 16 Artikel 28 i kodexen, med rubriken ”Särskilt förfarande i fall där omedelbara åtgärder krävs”, har följande lydelse:

”1. När ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat kräver att omedelbara åtgärder vidtas, får den berörda medlemsstaten i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, under en begränsad period på högst tio dagar.

...

3. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kvarstår efter den period som anges i punkt 1 i denna artikel, får medlemsstaten besluta att förlänga gränskontrollen vid de inre gränserna för förnybara perioder på upp till 20 dagar. Den berörda medlemsstaten ska, när den gör detta, beakta de kriterier som avses i artikel 26, inbegripet en uppdaterad bedömning av nödvändigheten av åtgärden och dess proportionalitet samt ska beakta alla eventuella nya aspekter.

...

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.4 ska ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna inte överstiga två månader totalt, medräknat den första perioden enligt punkt 1 i den här artikeln och förlängningar enligt punkt 3 i den här artikeln.

...”

- 17 I artikel 29 i kodexen, med rubriken ”Särskilt förfarande vid exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll”, föreskrivs följande:

”1. Under exceptionella omständigheter, om det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll är utsatt för risk till följd av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna enligt artikel 21 i den här förordningen eller till följd av en medlemsstats bristande efterlevnad av ett sådant [beslut av Europeiska unionens råd] som avses i artikel 19.1 i ... förordning ... 2016/1624, och i den mån dessa omständigheter utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten inom området utan inre gränskontroll, eller inom delar av detta, får gränskontroll vid de inre gränserna återinföras i enlighet med punkt 2 i den här artikeln under en period på högst sex månader. Den perioden får förlängas högst tre gånger, för ytterligare en period på högst sex månader, om de exceptionella omständigheterna kvarstår.

2. Rådet får, som en sista utväg och som en åtgärd för att skydda de gemensamma intressena inom området utan inre gränskontroll, när alla andra åtgärder, särskilt de som avses i artikel 21.1 [i denna förordning], är verkningslösa för att minska det allvarliga hot som föreligger, rekommendera att en eller flera medlemsstater beslutar att återinföra gränskontroll vid alla eller vissa avsnitt av sina inre gränser. Rådets rekommendation ska grunda sig på ett förslag från kommissionen. Medlemsstaterna får begära att kommissionen lägger fram ett sådant förslag till rekommendation för rådet.

I sin rekommendation ska rådet åtminstone ange de uppgifter som avses i artikel 27.1 a–e.

Rådet får rekommendera en förlängning i enlighet med de villkor och det förfarande som fastställs i denna artikel.

Innan en medlemsstat återinför gränskontroll vid alla eller vissa avsnitt av sina inre gränser enligt denna punkt, ska den underrätta övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen om detta.

...

4. När det föreligger vederbörligen motiverade skäl till skyndsamhet, i situationer där de omständigheter som nödvändiggör en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med punkt 2 först blir kända mindre än tio dagar före utgången av den föregående förlängningsperioden, får kommissionen anta nödvändiga rekommendationer genom genomförandeakter med omedelbar verkan i enlighet med det förfarande som avses i artikel 38.3. Inom 14 dagar från antagandet av sådana rekommendationer ska kommissionen förelägga rådet ett förslag till rekommendation i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

5. Denna artikel ska inte påverka åtgärder som kan komma att antas av medlemsstaterna i händelse av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten enligt artiklarna 25, 27 och 28.”

- 18 Såsom följer av rubriken till artikel 30 i kodexen innehåller den de kriterier som är tillämpliga för ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna under de exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll som avses i artikel 29.

Österrikisk rätt

Passlagen

- 19 I 2 § punkt 1 Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (federala lagen om utfärdande av pass till österrikiska medborgare (1992 års passlag)) (BGBl. 839/1992), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad passlagen), föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av en internationell konvention eller av internationell sedvänja, ska österrikiska medborgare ... medföra en giltig resehandling (pass eller annan likvärdig handling) för att kunna resa in i och ut ur Österrike...”

20 I 24 § punkt 1 i denna lag föreskrivs följande:

”Den som

1) olagligen reser in i eller ut ur landet (2 §)

...

begår, såvida detta inte anses utgöra en straffbar gärning, en administrativ förseelse och kan åläggas att betala böter på upp till 2 180 euro eller dömas till en frihetsberövande påföljd på upp till sex veckor. Vid återfall utdöms böter och frihetsberövande påföljd kumulativt om det föreligger försvårande omständigheter.”

Lagen om gränskontroll

21 I Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (förbundslagen om genomförande av personkontroller vid gränspassage (lagen om gränskontroller)) (BGBl. 435/1996), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om gränskontroll), föreskrivs följande i 10 §, med rubriken ”Gränspassage”:

”1. Om inte annat följer av en internationell konvention eller av internationell sedvänja får den yttre gränsen passeras endast vid gränsövergångsställen.

2. Den inre gränsen får passeras överallt. När det visar sig att upprätthållandet av det allmänna lugnet, ordningen och säkerheten så kräver, har förbundsriksministern icke desto mindre befogenhet att, inom de gränser som följer av internationella konventioner, anta en förordning där det föreskrivs att vissa delar av den inre gränsen under en viss period endast får passeras vid gränsövergångsställen.

...”

22 I artikel 11 i denna lag, med rubriken ”Skyldighet att genomgå gränskontroll”, föreskrivs följande:

”1. Gränspassage vid ett gränsövergångsställe ... innebär för den enskilde en skyldighet att genomgå kontroll (skyldighet att genomgå gränskontroll).

2. Att passera en inre gräns medför inte någon skyldighet att genomgå gränskontroll, förutom i de fall som avses i 10 § punkterna 2 och 3.

...”

23 12 § i samma lag har rubriken ”Genomförande av gränskontroll”. I 12 § punkt 1 föreskrivs följande:

”Gränskontroll ska genomföras av myndigheten. När genomförande av gränskontroll innebär att myndigheten ska utöva en direkt befogenhet att utfärda förelägganden och vidta tvångsåtgärder, får endast säkerhetspolistjänsten och polismyndigheten utöva denna befogenhet (12b §). ...”

- 24 12a § i samma lag har rubriken ”Säkerhetspolistjänstens befogenheter”. I 12a § punkt 1 föreskrivs följande:

”Säkerhetspolistjänsten får genomföra gränskontroll beträffande en person om det finns skäl att anta att denna person är skyldig att genomgå gränskontroll ...”

Förordning nr 114/2019 om gränskontroll

- 25 Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (förordning meddelad av förbundsrikesministern om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna) av den 9 maj 2019 (BGBl. II, 114/2019) (nedan kallad förordning nr 114/2019 om gränskontroll) har följande lydelse:

”Med stöd av 10 § punkt 2 [lagen om gränskontroll] förordnas följande:

1 § För att bevara det allmänna lugnet, ordningen och säkerheten får de inre gränserna mot Slovenien och Ungern mellan den 13 maj 2019 klockan 00:00 och den 13 november 2019 klockan 24:00 passeras landvägen endast vid gränsövergångsställen.

2 § Denna förordning upphör att gälla vid midnatt den 13 november 2019.”

Målen vid den hänskjutande domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

- 26 Såsom framgår av handlingarna i målet har Republiken Österrike sedan den 16 september 2015 återinfört en gränskontroll mot Ungern och Slovenien. De två första månaderna grundade sig denna kontroll på artikel 25 i förordning nr 562/2006 (nu artikel 28 i kodexen om Schengengränserna). Från och med den 16 november 2015 grundade sig Republiken Österrike på artiklarna 23 och 24 i förordning nr 562/2006 (nu artiklarna 25 och 27 i kodexen om Schengengränserna). Från och med den 16 maj 2016 grundade sig denna medlemsstat på fyra på varandra följande rekommendationer från rådet som antagits med stöd av artikel 29 i kodexen om Schengengränserna för att genomföra nämnda kontroll under ytterligare 18 månader. Den fjärde av dessa rekommendationer löpte ut den 10 november 2017.
- 27 Den 12 oktober 2017 underrättade Republiken Österrike de övriga medlemsstaterna och flera unionsinstitutioner, däribland kommissionen, om att den avsåg att återinföra gränskontroller mot Ungern och Slovenien under sex månader, från och med den 11 november 2017 till och med den 11 maj 2018. Dessa kontroller återinfördes därefter på nytt under flera på varandra följande sexmånadersperioder, från den 11 maj till den 11 november 2018, därefter från den 12 november 2018 till den 12 maj 2019 och från den 13 maj till den 13 november 2019. Republiken Österrike lämnade ytterligare underrättelser för att återinföra gränskontroller till och med november 2021.

Mål C-368/20

- 28 Den 16 november 2019 blev klaganden i det nationella målet, NW, föremål för en gränskontroll med stöd av 12a § punkt 1 lagen om gränskontroll när han med bil reste in i Österrike från Slovenien vid gränsövergångsstället i Spielfeld (Österrike).

- 29 Gränskontrolltjänstemannen uppmanade NW att identifiera sig med ett pass eller ett identitetskort. NW frågade kontrolltjänstemannen om åtgärden utgjorde en gränskontroll eller en identitetskontroll. Efter det att NW informerats om att det rörde sig om en gränskontroll begärde han att få veta kontrolltjänstemannens tjänstenummer. NW anmodades då att köra in till vägkanten och en annan gränskontrolltjänsteman anslöt sig till dem. Gränskontrolltjänstemännen avslutade insatsen och informerade NW om sina tjänstenummer.
- 30 Den 19 december 2019 väckte NW talan vid den hänskjutande domstolen, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) och bestred de österrikiska kontrollmyndigheternas direkta befogenhet att utfärda förelägganden och besluta om tvångsmedel. NW har gjort gällande att åtgärden att med stöd av 12a § punkt 1 lagen om gränskontroll utföra en gränskontroll utgör en åtgärd som vidtas inom ramen för utövandet av en sådan befogenhet.
- 31 Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida förordning nr 114/2019 om gränskontroll och 24 § punkt 1 passlagen, som tillämpas genom denna förordning, är förenliga med unionsrätten och särskilt med bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna, bland annat med hänsyn till unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet, vilken stadgas i artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i stadgan och konkretiseras genom bestämmelserna i direktiv 2004/38.
- 32 Den hänskjutande domstolen har särskilt påpekat att den gränskontroll som är i fråga i det nationella målet i princip utgör en kontroll som är förbjuden enligt artikel 22 i kodexen om Schengengränserna. I kodexen föreskrivs emellertid två undantag från denna princip. Enligt artikel 25.1 i kodexen är det möjligt att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna, men endast vid ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Vidare kan gränskontroller vid de inre gränserna även återinföras med stöd av artikel 29.1 i kodexen, under förutsättning att det föreligger ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna och att detta medför en risk för funktionssättet för området utan inre gränskontroll eller ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.
- 33 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det tillvägagångssätt Republiken Österrike har valt, som består i att anta olika på varandra följande ministerförordningar om återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna, har lett till att detta återinförande varat längre än den period på högst sex månader som föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna. Den hänskjutande domstolen frågar sig därför huruvida detta tillvägagångssätt är förenligt med unionsrätten och särskilt med artiklarna 25 och 29 i kodexen.
- 34 Den hänskjutande domstolen anser särskilt att Republiken Österrike, även om denna stat i ett första skede grundade sig på artikel 29 i kodexen om Schengengränserna för att motivera återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna, i ett andra skede, med beaktande av att kommissionen efter den 11 november 2017 inte hade lagt fram några nya förslag för rådet om förlängning av gränskontrollerna vid de inre gränserna med stöd av denna artikel, efter detta datum, endast kunde grunda sig på artikel 25.1 i kodexen för att motivera förlängningen av nämnda återinförande.
- 35 Den hänskjutande domstolen frågar sig följaktligen, mot bakgrund av att det enligt ordalydelsen i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna inte är möjligt att överskrida den längsta tillåtna perioden för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna, huruvida medlemsstaten

ändå utan avbrott kan anta på varandra följande ministerförordningar om återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna, vilka sammantaget får till verkan att denna längsta period överskrids.

36 Den hänskjutande domstolen har påpekat att de meddelanden genom vilka den federala inrikesministern underrättade kommissionen om återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna inte grundade sig på artikel 72 FEUF, då denna bestämmelse inte nämndes i något av de berörda meddelandena. Under alla omständigheter betvivlar den hänskjutande domstolen att det är möjligt att återropa artikel 72 FEUF, eftersom undantagsbestämmelserna i kodexen i sig utgör undantag i fråga om gränskontroller vid de inre gränserna som avser allmän ordning och inre säkerhet och följaktligen kan betraktas som speciallagstiftning i förhållande till artikel 72 FEUF. Den begränsning i tiden av återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna som föreskrivs i kodexen skulle undergrävas om en medlemsstat, efter utgången av en frist som uttryckligen fastställts i sekundärrätten, vid upprepade tillfällen kunde grunda sig på artikel 72 FEUF.

37 Mot denna bakgrund beslutade Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör unionsrätten hinder mot nationella bestämmelser som genom på varandra följande nationella förordningar leder till en kumulering av perioder av förlängning och på så sätt gör det möjligt att återinföra gränskontroll under en period som överstiger den gräns på två år som föreskrivs i artiklarna 25 och 29 i [kodexen om Schengengränserna], och detta utan att [rådet] har antagit ett genomförandebeslut om detta enligt artikel 29 i [denna kodex]?”

Om den första frågan besvaras nekande:

2) Ska den rätt till fri rörlighet för unionsmedborgarna som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i [stadgan], särskilt mot bakgrund av principen om avsaknad av personkontroller vid de inre gränserna enligt artikel 22 i [kodexen] tolkas så, att den omfattar rätten att inte genomgå personkontroller vid de inre gränserna, med förbehåll för de villkor och undantag som föreskrivs i fördragen och särskilt i [nämnda kodex]?”

Mål C-369/20

38 Den 29 augusti 2019 ville NW resa in i Österrike vid gränsövergångsstället i Spielfeld.

39 I samband med en stickprovskontroll uppmanades NW av den berörda kontrolltjänstemannen att visa upp sitt pass. NW frågade då om det var frågan om en gränskontroll eller en identitetskontroll. När kontrolltjänstemannen svarade att det rörde sig om en gränskontroll vägrade NW att visa upp sitt pass och identifierade sig med sitt körkort, eftersom han ansåg att gränskontrollen vid denna tidpunkt stred mot unionsrätten. Trots att kontrolltjänstemannen flera gånger upprepade uppmaningen att NW skulle uppvisa sitt pass och underrättade NW om att han genom sin vägran bröt mot passlagen, uppvisade NW inte något pass. Kontrolltjänstemannen avslutade därför åtgärden och underrättade NW om att en anmälan skulle inges mot honom.

40 De österrikiska myndigheterna underrättades den 6 september 2019 av polistjänstemännen vid den regionala polismyndigheten i Steiermark om de omständigheter som lades NW till last.

- 41 Genom ett administrativt strafföreläggande (Strafverfügung) av den 9 september 2019 befanns NW ha gjort sig skyldig till en överträdelse av 2 § punkt 1 passlagen. NW bestred den 23 september 2019 strafföreläggandet och gjorde gällande att den genomförda gränskontrollen var rättsstridig, i och med att det i avdelning III i kodexen om Schengengränserna inte fanns någon rättslig grund för den berörda insatsen, och att denna kontroll och strafföreläggandet av den 9 september 2019 stred mot hans rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF och artikel 22 i kodexen.
- 42 Genom ett administrativt straffbeslut av den 7 november 2019 befanns NW skyldig till att ha passerat den österrikiska gränsen utan giltig resehandling när han reste in i Österrike. På grund av detta ansågs NW ha överträtt 2 § punkt 1 passlagen och ålades att betala böter på 36 euro med tillämpning av 24 § punkt 1 i samma lag.
- 43 NW överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen som frågar sig huruvida den kontroll NW var föremål för och den påföljd han ålades till följd av detta är förenliga med unionsrätten.
- 44 Utöver de överväganden som det redogjorts för i punkterna 31–35 ovan frågar sig den hänskjutande domstolen särskilt huruvida unionsmedborgarna, mot bakgrund av artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i stadgan, har rätt att inte bli föremål för gränskontroller vid de inre gränserna för det fall en sådan kontroll inte uppfyller de villkor och/eller inte omfattas av de undantag som föreskrivs i fördragen och, bland annat, i kodexen om Schengengränserna.
- 45 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att medlemsstaterna, enligt den praxis som följer av EU-domstolen dom av den 21 september 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439, punkterna 43 och 44), fortfarande har rätt att ålägga en person en skyldighet att i samband med en identitetskontroll visa upp ett giltigt identitetskort eller pass och att föreskriva påföljder för ett åsidosättande av denna skyldighet. Bestämmelser i nationell rätt, såsom 24 § passlagen, ska emellertid tolkas i överensstämmelse med unionsrätten. Enligt EU-domstolens praxis från domen av den 10 april 2003, *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228, punkterna 66–71), ska det bland annat säkerställas att den konkreta tillämpningen av en nationell bestämmelse är förenlig med de grundläggande rättigheterna.
- 46 I domen av den 13 december 2018, *Touring Tours und Travel och Sociedad de Transportes* (C-412/17 och C-474/17, EU:C:2018:1005), slog domstolen fast att om en påföljd syftar till att säkerställa iakttagandet av en skyldighet att genomgå en kontroll som inte i sig är förenlig med unionsrätten, strider även denna påföljd mot unionsrätten.
- 47 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den allmänna skyldigheten att medföra en giltig resehandling i förevarande fall framgår av 2 § punkt 1 passlagen. Den särskilda skyldighet som föreskrivs i 24 § punkt 1 i denna lag innebär att den berörda personen inte bara ska medföra ett pass utan även visa upp det i samband med en gränskontroll som strider mot unionsrätten. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida en sådan skyldighet är förenlig med artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i stadgan.

48 Mot denna bakgrund beslutade Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Utgör unionsrätten hinder mot nationella bestämmelser som genom på varandra följande nationella förordningar leder till en kumulering av perioder av förlängning och på så sätt gör det möjligt att återinföra gränskontroll under en period som överstiger den gräns på två år som föreskrivs i artiklarna 25 och 29 i [kodexen om Schengengränserna], och detta utan att [rådet] har antagit ett genomförandebeslut om detta enligt artikel 29 i [denna kodex]?
- 2) Ska den rätt till fri rörlighet för unionsmedborgarna som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i [stadgan], särskilt mot bakgrund av principen om frånvaro av personkontroller vid de inre gränserna enligt artikel 22 i [kodexen] tolkas så, att den omfattar rätten att inte genomgå personkontroller vid de inre gränserna, med förbehåll för de villkor och undantag som föreskrivs i fördragen och särskilt i [nämnda kodex]?
- 3) Om den andra frågan besvaras jakande:

Ska artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i [stadgan] mot bakgrund av den ändamålsenliga verkan av rätten till fri rörlighet tolkas så, att dessa utgör hinder mot en tillämpning av en nationell bestämmelse som vid äventyr av en administrativ påföljd ålägger en person att visa upp ett pass eller ett id-kort vid inresa över de inre gränserna, även om den specifika gränskontrollen vid de inre gränserna strider mot unionsrätten?”

Förfarandet vid EU-domstolen

49 Domstolens ordförande har genom beslut av den 10 september 2020 förenat målen C-368/20 och C-369/20 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan i mål C-368/20 och den första frågan i mål C-369/20

- 50 Det följer av EU-domstolens fasta praxis att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 26 oktober 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 51 Enligt de uppgifter som domstolen förfogar över, vilka det redogjorts för i punkterna 26 och 27 ovan, återinförde Republiken Österrike år 2015 gränskontroller vid sina gränser mot Ungern och Slovenien. Dessa gränskontroller har återinförts vid flera tillfällen. Det senaste återinförandet som nämnts av den hänskjutande domstolen är det som pågick till och med november 2021. Såsom framgår av dessa uppgifter grundade sig Republiken Österrike, beroende på vilket datum som avses, på olika bestämmelser i artiklarna 25–29 i kodexen om Schengengränserna för att motivera återinförandet av gränskontroller. Det är ostridigt att den sista av de fyra rekommendationer som rådet antog med stöd av artikel 29.2 i kodexen, vilka

Republiken Österrike grundade sig på för att motivera återinförandet av gränskontroller, löpte ut den 10 november 2017. Efter detta datum återinfördes kontrollerna av allt att döma på grundval av artiklarna 25 och 27 i kodexen fram till och med november 2021.

- 52 De två kontrollåtgärder som NW var föremål för och vars lagenlighet har ifrågasatts i de nationella målen vidtogs den 29 augusti och den 16 november 2019 och grundade sig således inte på de rekommendationer som rådet antagit med stöd av artikel 29 i kodexen om Schengengränserna, utan på artiklarna 25 och 27 i kodexen. Vid den tidpunkt då dessa kontrollåtgärder vidtogs hade Republiken Österrikes återinförande av gränskontroller vid gränsen mot Slovenien med stöd av artiklarna 25 och 27 emellertid redan överskridit den totala period på högst sex månader som föreskrivs i artikel 25.4 i denna kodex för återinförande av kontroller med stöd av artiklarna 25 och 27.
- 53 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den första frågan i mål C-368/20 och den första frågan i mål C-369/20 för att få klarhet i huruvida artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas så, att den utgör hinder för ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna med stöd av artiklarna 25 och 27 i kodexen, när detta återinförande, som följer av en successiv tillämpning av de perioder som föreskrivs i artikel 25 i kodexen, överskrider den totala period på högst sex månader som fastställs i artikel 25.4 i kodexen.
- 54 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 25 i kodexen om Schengengränserna, vilken, tillsammans med artiklarna 26–35 i kodexen, återfinns i kapitel II i avdelning III i kodexen, angående tillfälligt återinförande av gränskontroll vid unionens inre gränser, innehåller de allmänna bestämmelser som reglerar ett sådant återinförande vid ett allvarligt hot mot en medlemsstats allmänna ordning eller inre säkerhet och fastställer bland annat de längsta perioder under vilka en sådan kontroll kan återinföras. I synnerhet får en medlemsstat, enligt artikel 25.1 i denna kodex, exceptionellt återinföra denna kontroll under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Under inga omständigheter får omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet. Enligt artikel 25.3 i nämnda kodex får medlemsstaten, om samma hot kvarstår, förlänga samma kontroll i förnybara perioder på högst 30 dagar. Även om den totala perioden för återinförande av en sådan kontroll – medräknat varje förlängning enligt artikel 25.3 – enligt artikel 25.4 i kodexen inte får överskrida sex månader, preciseras slutligen i sistnämnda bestämmelse att denna totala period kan utsträckas till som mest två år när det förekommer sådana exceptionella omständigheter som avses i artikel 29 i kodexen om Schengengränserna.
- 55 NW och kommissionen har gjort gällande att återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna med stöd av artiklarna 25 och 27 i kodexen för en längre period än den period på högst sex månader som föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen med nödvändighet medför att dessa kontroller är oförenliga med unionsrätten. De anser att endast ett allvarligt hot, som är nytt till sin natur, kan motivera en förnyad tillämpning av artikel 25 och följaktligen en ny tillämpning av de perioder som föreskrivs i denna bestämmelse för gränskontroller vid de inre gränserna. Den franska och den svenska regeringen anser att ett nytt allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet kan medföra att dessa perioder tillämpas på nytt. Den franska regeringen anser dock även, i likhet med den österrikiska och den danska regeringen, att också en ny bedömning av det tidigare hotet kan möjliggöra en ny tillämpning av de relevanta bestämmelserna. Slutligen har den tyska regeringen gjort gällande att medlemsstaterna bör kunna avvika från nämnda perioder genom att direkt tillämpa artikel 72 FEUF.

- 56 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att det av fast rättspraxis framgår att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är lydelsen som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 12 maj 2021, Bundesrepublik Deutschland (Rött meddelande från Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 57 Vad gäller lydelsen av artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna, ska det påpekas att uttrycket ”får totalt sett endast gälla i högst sex månader” tyder på att varje möjlighet att överskrida denna tid är utesluten.
- 58 EU-domstolen övergår här efter till att behandla det sammanhang som artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna ingår i. I det avseendet ska det, vad gäller de övriga bestämmelserna i denna artikel, påpekas att artikel 25 i kodexen klart och tydligt fastställer de längsta tillåtna perioderna för såväl det initiala återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna som för varje förlängning av denna kontroll, inbegripet den totala längsta perioden för en sådan kontroll.
- 59 Det framgår nämligen av skäl 1 i förordning nr 1051/2013, genom vilken bestämmelsen om en period på högst sex månader infördes i förordning nr 562/2006, vilken senare överfördes till artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna, att unionslagstiftaren ville fastställa villkor och förfaranden för det tillfälliga återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna för att säkerställa att dessa åtgärder är av exceptionell karaktär och att proportionalitetsprincipen iakttas. Detta skäl 1 har överförts till skäl 22 i kodexen om Schengengränserna.
- 60 EU-domstolen påpekar vidare att den berörda medlemsstaten, enligt artikel 25.3 i kodexen om Schengengränserna, om det ursprungliga allvarliga hotet kvarstår efter de 30 dagar som anges i punkt 1 i samma artikel, får förlänga denna kontroll på samma grunder som de som motiverade det ursprungliga återinförandet, med hänsyn till eventuella nya omständigheter, för förnybara perioder på högst 30 dagar.
- 61 Av detta följer att de successiva förlängningarna av de kontroller som beslutats på grundval av artikel 25.3 i kodexen om Schengengränserna, på grund av den uttryckliga hänvisningen i punkt 4 av denna artikel till denna punkt 3, inte får överskrida en total period på sex månader. På samma sätt kan den inledande längsta perioden för gränskontroller vid de inre gränserna, när den fastställs i förhållande till den förväntade varaktigheten av det allvarliga hotet enligt artikel 25.1, visserligen överskrida 30 dagar, men inte heller den kan överskrida sex månader. I annat fall skulle användningen av adjektivet ”totalt” i artikel 25.4 och hänvisningen i den punkten till punkten 3 i artikeln sakna mening.
- 62 Även om en medlemsstat kan åberopa sådana eventuella ”nya omständigheter” som avses i artikel 25.3 i kodexen om Schengengränserna för att motivera en förlängning av gränskontrollerna vid de inre gränserna för förnybara perioder på högst 30 dagar, ska det i detta hänseende preciseras att dessa omständigheter dock måste ha ett direkt samband med det hot som ursprungligen motiverade återinförandet av kontroller. Enligt ordalydelsen i denna bestämmelse ska förlängningen av kontrollerna nämligen ske ”på samma grunder som anges i punkt 1” i artikel 25 i kodexen om Schengengränserna.
- 63 För det andra ska det konstateras att artikel 25 i kodexen om Schengengränserna, i den del det föreskrivs en möjlighet att återinföra gränskontroll vid unionens inre gränser, med hänsyn till systematiken i kodexen, utgör ett undantag från principen i artikel 22 i denna kodex, enligt vilken

de inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll utförs, oavsett personens nationalitet. Enligt artikel 1 i kodexen är själva syftet med denna att ingen personkontroll ska ske vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater.

- 64 Såsom domstolen har slagit fast och såsom det erinras om i skäl 27 i kodexen om Schengengränserna ska undantag och avvikelser från den fria rörligheten för personer tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, punkt 13, och dom av den 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 65 Det är mot denna bakgrund som det i skälen 21–23 i kodexen om Schengengränserna anges att återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna bör förbli en exceptionell åtgärd inom ett område med fri rörlighet för personer, utan inre gränser, vilket utgör en av unionens viktigaste landvinningar enligt artikel 3.2 FEU, och det ska bara tillgripas som en sista utväg.
- 66 Den omständigheten att artikel 25 i kodexen om Schengengränserna således ska tolkas restriktivt talar mot en tolkning av artikel 25.4 i kodexen som innebär att det räcker att det hot som ursprungligen identifierades kvarstår – även om hotet bedöms utifrån nya omständigheter eller mot bakgrund av en omvärdering av behovet och proportionaliteten av den kontroll som införts för att bemöta det, mot bakgrund av artikel 25.1 *in fine* i kodexen om Schengengränserna – för att motivera att denna kontroll återinförs utöver den period på högst sex månader som föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen. En sådan tolkning skulle nämligen i praktiken göra det möjligt att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna på grund av samma hot under obegränsad tid, vilket skulle strida mot själva principen om avsaknad av gränskontroller vid de inre gränserna, vilken slås fast i artikel 3.2 FEU och som det erinras om i artikel 67.2 FEUF.
- 67 Vad för det tredje gäller de övriga bestämmelserna i kapitel II i avdelning III i kodexen om Schengengränserna, ska det påpekas att den typ av bedömning som ska göras och det förfarande som ska följas för att tillfälligt återinföra gränskontroller vid de inre gränserna enligt artikel 25 i kodexen anges på ett detaljerat sätt i artiklarna 26–28 i kodexen.
- 68 Det framgår bland annat av artiklarna 26 och 27 i kodexen om Schengengränserna att såväl återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna enligt artikel 25 i kodexen som varje förlängning av dessa kontroller ska vara nödvändiga och stå i proportion till det konstaterade hotet samt iaktta de detaljerade kriterier och förfaranderegler som uttryckligen föreskrivs i nämnda kodex. Detta tyder på att unionslagstiftaren, för det fall det skulle räcka med en ren omvärdering mot bakgrund av dessa nödvändighets- och proportionalitetskriterier för att motivera återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna enligt artikel 25 i kodexen utöver en period på sex månader, skulle ha föreskrivit detta uttryckligen.
- 69 Denna tolkning av kodexen om Schengengränserna stöds även av skäl 23 i kodexen, i vilket det anges att alla beslut om ett tillfälligt återinförande av inre gränskontroll bör fattas i enlighet med gemensamt fastställda objektiva kriterier, eftersom fri rörlighet för personer påverkas när beslut om återinförande av sådan kontroll fattas. Det är nämligen svårt att förena förlängningen av en återinförd kontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25 i kodexen utöver den längsta period som uttryckligen föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen med fastställandet av tydliga och objektiva gemensamma kriterier för ett sådant återinförande.

- 70 Härtill kommer att om artikel 25 i kodexen om Schengengränserna tolkades på så sätt att en medlemsstat, vid ett hot i den mening som avses i punkt 1 i denna artikel, skulle kunna överskrida den totala period på sex månader som föreskrivs i punkt 4 i nämnda artikel för gränskontroller vid de inre gränserna, skulle den åtskillnad som unionslagstiftaren gjort mellan de kontroller vid de inre gränserna som återinförs med stöd av denna artikel och de kontroller som återinförs under de exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll som avses i artikel 29 i kodexen bli meningslös, eftersom det uttryckligen föreskrivs en längre längsta period på två år för dessa kontroller. Enligt en sådan tolkning skulle nämligen gränskontroller vid de inre gränserna som återinförts med stöd av artikel 25 i kodexen kunna förlängas för en obegränsad period som således kan överstiga två år, trots att de särskilda omständigheter och kriterier som föreskrivs i artiklarna 29 och 30 i kodexen inte har identifierats respektive är uppfyllda. Artikel 25.4 sista meningen i kodexen om Schengengränserna utgör dessutom hinder för en sådan tolkning, eftersom det där föreskrivs att det är med stöd av artikel 29 i kodexen som den längsta perioden för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna får förlängas till två år och inte med stöd av artikel 25 i kodexen.
- 71 Återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna enligt artikel 29 i kodexen om Schengengränserna under högst två år hindrar emellertid inte den berörda medlemsstaten från att, om det uppstår ett nytt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, omedelbart efter utgången av dessa två år återinföra kontroller enligt artikel 25 i kodexen under högst sex månader, under förutsättning att villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda. Såsom framgår av artikel 29.5 i kodexen om Schengengränserna ska artikel 29 i kodexen nämligen inte påverka åtgärder som kan komma att antas av medlemsstaterna i händelse av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten enligt artiklarna 25, 27 och 28.
- 72 Vad gäller de mål som eftersträvas med artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna och de mål som eftersträvas med kodexen i sig konstaterar domstolen slutligen att kodexen ingår i det mer övergripande regelverket för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras i enlighet med artiklarna 3.2 FEU och 67.2 FEUF samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende bland annat kontroller vid yttre gränser (se, analogt, dom av den 5 februari 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Sjömäns påmönstring i Rotterdams hamn), C-341/18, EU:C:2020:76, punkt 55 och där angiven rättspraxis). Ett sådant regelverk syftar till att upprätthålla en skälig avvägning mellan å ena sidan den fria rörligheten för personer och å andra sidan behovet av att säkerställa allmän ordning och inre säkerhet inom det territorium där de berörda personerna rör sig.
- 73 Enligt artikel 26 i kodexen om Schengengränserna är den medlemsstat som vill återinföra gränskontroller vid de inre gränserna i enlighet med artikel 25 i denna kodex skyldig att i samband med sin bedömning av huruvida kontrollen står i proportion till det konstaterade hotet beakta särskilt den sannolika effekten av eventuella hot mot dess allmänna ordning eller dess inre säkerhet och den sannolika effekten av en sådan kontroll på den fria rörligheten för personer inom området utan inre gränskontroll.
- 74 Vidare betonas det i skäl 22 i kodexen om Schengengränserna att inrättandet av ett område med fri rörlighet för personer utan kontroller vid de inre gränserna är en av unionens viktigaste landvinningar och att man, inom detta område, måste ha ett gemensamt svar på situationer som utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, genom att ge möjlighet till tillfälligt återinförande av inre gränskontroll vid exceptionella omständigheter, dock utan att detta äventyrar principen om fri rörlighet för personer. I nämnda skäl preciseras även att

fastställandet av villkor och förfaranden för att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna syftar till att säkerställa att kontrollen är av exceptionell karaktär och att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket garanterar att varaktigheten av varje tillfälligt återinförande av en sådan kontroll begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.

- 75 Slutligen framgår det av skäl 2 i förordning nr 1051/2013 att återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna bland annat bör gälla under en begränsad tidsperiod och grunda sig på specifika objektiva kriterier. Samma överväganden återfinns numera i skäl 23 i kodexen om Schengengränserna.
- 76 Det mål som eftersträvas med bestämmelsen om en period på högst sex månader i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna är således en följd av detta allmänna mål som består i att förena principen om fri rörlighet med medlemsstaternas intresse av att garantera säkerheten på sina territorier.
- 77 Även om det således är riktigt att ett allvarligt hot mot en medlemsstats allmänna ordning eller inre säkerhet inom området utan gränskontroller vid de inre gränserna inte nödvändigtvis är tidsbegränsat, framgår det att unionslagstiftaren ansåg att en period på sex månader var tillräcklig för att den berörda medlemsstaten, i förekommande fall i samarbete med andra medlemsstater, skulle kunna vidta åtgärder för att bemöta ett sådant hot samtidigt som principen om fri rörlighet skulle fortsätta att gälla efter denna sexmånadersperiod.
- 78 Mot bakgrund av de överväganden det redogjorts för i punkterna 57–77 ovan finner domstolen att den totala period på högst sex månader för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna som föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna är tvingande, vilket innebär att ett överskridande av denna period nödvändigtvis medför att alla gränskontroller vid de inre gränserna som återinförs med stöd av artiklarna 25 och 27 i kodexen är oförenliga med kodexen efter det att denna period löpt ut.
- 79 Det framgår även av dessa överväganden att en sådan period kan tillämpas på nytt endast om den berörda medlemsstaten kan visa att det föreligger ett nytt allvarligt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet. I detta fall kan nya perioder med en viss längd som föreskrivs i artikel 25 i kodexen om Schengengränserna anses börja löpa, under förutsättning att medlemsstaten iakttar samtliga kriterier och förfaranderegler som föreskrivs i artiklarna 26–28 i kodexen.
- 80 Vad gäller de villkor som ska vara uppfyllda för att ett hot ska anses vara nytt i förhållande till ett hot som tidigare har motiverat återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna på grundval av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna, ska det påpekas att det i artikel 27.1 i kodexen, när den berörda medlemsstaten meddelar de övriga medlemsstaterna och kommissionen om sin avsikt att återinföra gränskontroller vid unionens inre gränser, bland annat hänvisar till ”omständigheter som föranledde behovet av att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna” och ”händelser som utgör ett allvarligt hot” mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den berörda medlemsstaten. På samma sätt hänvisas det i artikel 27.5 i kodexen till ”händelser som ger upphov till återinförande av gränskontroll”.
- 81 Det är således alltid i förhållande till dessa omständigheter och händelser som det ska bedömas huruvida det hot som medlemsstaten står inför vid utgången av den period på högst sex månader som avses i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna fortfarande är detsamma eller om det rör sig om ett nytt hot som gör det möjligt för denna medlemsstat att direkt efter utgången av

denna sexmånadersperiod fortsätta att utföra gränskontroller vid de inre gränserna för att på så sätt bemöta detta nya hot. Under dessa omständigheter konstaterar EU-domstolen, i likhet med vad kommissionen har gjort gällande, att uppkomsten av ett nytt hot, som skiljer sig från det hot som ursprungligen identifierades, med förbehåll för att övriga tillämpliga villkor iakttas, kan motivera en förnyad tillämpning av de perioder som föreskrivs i artikel 25 i kodexen för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna.

- 82 Vad beträffar det nu aktuella fallet förefaller det, såsom kommissionen har gjort gällande, som om att Republiken Österrike efter den 10 november 2017, då den sista av de fyra rekommendationer som antagits av rådet med stöd av artikel 29 i kodexen om Schengengränserna löpte ut, inte har visat att det föreligger ett nytt hot, enligt artikel 25 i kodexen, vilket kunde motivera att de perioder som föreskrivs i artikel 25 i kodexen började löpa på nytt, och som således kunde ha gjort det möjligt att anse att de två kontrollåtgärder som NW blev föremål för den 29 augusti 2019 respektive den 16 november 2019 vidtogs inom den totala period på högst sex månader som föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera detta.
- 83 Dessa överväganden påverkas inte av den tyska regeringens argument att medlemsstaterna, när det är motiverat av exceptionella omständigheter, kan åberopa artikel 72 FEUF för att avvika från de bestämmelser i kodexen om Schengengränserna som fastställer totala längsta perioder för återinförande av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna.
- 84 Enligt domstolens fasta praxis ankommer det visserligen på medlemsstaterna själva att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa inre och yttre säkerhet, men enbart den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet, såsom ett beslut angående gränskontroller vid de inre gränserna, kan inte anses medföra att unionsrätten inte är tillämplig och således befria medlemsstaterna från skyldigheten att iakttå unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 40 och där angiven rättspraxis). Detsamma gäller nationella åtgärder som vidtas för att upprätthålla den allmänna ordningen i en medlemsstat.
- 85 Vad närmare gäller artikel 72 FEUF är det riktigt att det i denna bestämmelse föreskrivs att avdelning V i EUF-fördraget inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.
- 86 Såsom domstolen redan har slagit fast gäller dock att det i EUF-fördraget endast föreskrivs uttryckliga undantag som är tillämpliga när det föreligger situationer som kan äventyra lag och ordning eller allmän säkerhet i artiklarna 36, 45, 52, 65, 72, 346 och 347, vilka avser exceptionella och väl avgränsade fall. Det undantag som föreskrivs i artikel 72 FEUF ska, såsom framgår av fast rättspraxis, tolkas restriktivt. Av detta följer att artikel 72 inte kan tolkas så, att det räcker att medlemsstaterna åberopar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, för att de ska ha rätt att avvika från bestämmelser i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 214 och 215 samt där angiven rättspraxis).
- 87 När det gäller kodexen om Schengengränserna framgår det av övervägandena i punkterna 72–77 ovan att valet att fastställa den totala perioden på högst sex månader som anges i artikel 25.4 i kodexen, vilken kan förlängas till som mest två år under de exceptionella omständigheter som avses i artikel 29 i kodexen, utgör en del av det heltäckande regelverk som

unionslagstiftaren har infört med stöd av sina befogenheter enligt artikel 3.2 och 3.6 FEU, jämförda med artikel 5.1 och 5.2 FEU och artiklarna 4.2 j och 77.2 b och e FEUF, och som avser formerna för medlemsstaternas utövande av sitt ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

- 88 Såsom anges i artikel 3.2 FEU syftar detta regelverk just till att säkerställa en skäligen avvägning mellan unionens mål att inrätta ett område utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras, och vidtagandet av lämpliga åtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.
- 89 Med hänsyn till den grundläggande betydelse som den fria rörligheten för personer har bland de mål för unionen som avses i artikel 3 FEU och med hänsyn till övervägandena i punkterna 58–77 ovan om unionslagstiftarens detaljerade reglering av medlemsstaternas möjlighet att göra ingrepp i denna frihet genom att tillfälligt återinföra gränskontroller vid de inre gränserna, vilket vittnar om en avsikt att göra en avvägning mellan de olika berörda intressena, finner domstolen således att unionslagstiftaren, genom att föreskriva den regel om en total period på högst sex månader som anges i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna, tog vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas utövande av sitt ansvar för allmän ordning och inre säkerhet.
- 90 Av detta följer att en medlemsstat inte med stöd av artikel 72 FEUF kan återinföra tillfälliga gränskontroller vid de inre gränserna på grundval av artiklarna 25 och 27 i kodexen om Schengengränserna för att bemöta ett allvarligt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet under en period som överskrider den totala period på högst sex månader som uttryckligen föreskrivs i artikel 25.4 i kodexen.
- 91 Det ska vidare påpekas att kommissionen, om den med hänsyn till uppgifterna i det meddelande den har mottagit från en medlemsstat som vill återinföra gränskontroller vid de inre gränserna har farhågor rörande behovet eller proportionaliteten av det planerade återinförandet, enligt artikel 27.4 i kodexen om Schengengränserna är skyldig att avge ett yttrande med sådan innebörd. Vad beträffar de nu aktuella målen kan det emellertid konstateras att kommissionen, såsom den själv uttryckligen medgav vid förhandlingen, inte har avgett något sådant yttrande med anledning av de meddelanden som den mottagit från Republiken Österrike om de gränskontroller vid de inre gränserna som denna medlemsstat återinfört efter den 10 november 2017, trots att kommissionen anser att dessa kontroller från och med detta datum var oförenliga med bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna och följaktligen med unionsrätten.
- 92 Det ska i detta sammanhang påpekas att det, för att säkerställa att bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna fungerar väl, är av avgörande betydelse att såväl kommissionen som medlemsstaterna, när en medlemsstat avser att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna, utövar de befogenheter som de har enligt denna kodex, bland annat i fråga om utbyte av information och yttranden, samråd och, i förekommande fall, det ömsesidiga samarbete som särskilt föreskrivs i artikel 27 i kodexen.
- 93 Den omständigheten att kommissionen i ett specifikt fall med anledning av ett meddelande från en medlemsstat enligt artikel 27.1 i kodexen om Schengengränserna inte har avgett något yttrande med innebörden att den anser att den anmälda kontrollen är oförenlig med kodexen påverkar emellertid inte i sig domstolens tolkning av bestämmelserna i kodexen.

- 94 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den första frågan i mål C-368/20 och den första frågan i mål C-369/20 besvaras enligt följande. Artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat tillfälligt återinför gränskontroller vid de inre gränserna med stöd av artiklarna 25 och 27 i kodexen, när det tillfälliga återinförandet av gränskontroller har varat längre än den totala period på högst sex månader som fastställs i artikel 25.4 och det inte föreligger något nytt hot som motiverar en ny tillämpning av de perioder som fastställs i nämnda artikel 25.

Den andra frågan i mål C-368/20 och den andra frågan i mål C-369/20

- 95 Med hänsyn till svaret på den första frågan i respektive mål saknas anledning att besvara den andra frågan i mål C-368/20 och den andra frågan i mål C-369/20.

Den tredje frågan i mål C-369/20

- 96 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i mål C-369/20 för att få klarhet i huruvida artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en medlemsstat vid äventyr av påföljd ålägger en person en skyldighet att visa upp pass eller identitetskort när han eller hon reser in på den medlemsstatens territorium via en inre gräns, när återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna, vilka ligger till grund för denna skyldighet, strider mot denna bestämmelse.
- 97 Det räcker i detta hänseende att erinra om att domstolen i sin praxis har slagit fast att en påföljdsregel inte är förenlig med bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna när den införs för att säkerställa iakttagandet av en skyldighet att genomgå en kontroll som inte i sig är förenlig med dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2018, Touring Tours und Travel och Sociedad de Transportes, C 412/17 och C 474/17, EU:C:2018:1005, punkt 72).
- 98 Den tredje frågan i mål C-369/20 ska således besvaras enligt följande. Artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en medlemsstat vid äventyr av påföljd ålägger en person en skyldighet att visa upp ett pass eller identitetskort när han eller hon reser in på denna medlemsstats territorium via en inre gräns, när återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna, vilka ligger till grund för denna skyldighet, strider mot denna bestämmelse.

Rättegångskostnader

- 99 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 25.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016, ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat tillfälligt återinför gränskontroller vid de inre gränserna med stöd av artiklarna 25 och 27 i kodexen, när det tillfälliga återinförandet av gränskontroller har varat längre än den totala period på högst sex månader som fastställs i artikel 25.4 och det inte föreligger något nytt hot som motiverar en ny tillämpning av de perioder som fastställs i nämnda artikel 25.
- 2) Artikel 25.4 i förordning 2016/399, i dess lydelse enligt förordning 2016/1624, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en medlemsstat vid äventyr av påföljd ålägger en person en skyldighet att visa upp ett pass eller identitetskort när han eller hon reser in på denna medlemsstats territorium via en inre gräns, när återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna, vilka ligger till grund för denna skyldighet, strider mot denna bestämmelse.

Underskrifter