



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 21 september 2023 *

”Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränskontroll, asyl och invandring – Förordning (EU) 2016/399 – Artikel 32 – En medlemsstat återinför tillfällig kontroll av sina inre gränser – Artikel 14 – Beslut om nekad inresa – De inre gränserna likställs med de yttre – Direktiv 2008/115/EG – Tillämpningsområde – Artikel 2.2 a”

I mål C-143/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Frankrike) genom beslut av den 24 februari 2022, som inkom till domstolen den 1 mars 2022, i målet

Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),

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

Association de recherche, de communication et d’action pour l’accès aux traitements (ARCAT),

Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade),

Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI),

Groupe d’information et de soutien des immigré.e.s (GISTI),

Ligue des droits de l’homme (LDH),

Le paria,

Syndicat des avocats de France (SAF),

SOS – Hépatites Fédération

mot

Ministre de l’Intérieur,

* Rättegångsspråk: franska.

ytterligare deltagare i rättegången:

Défenseur des droits,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent), samt domarna L.S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 januari 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, Syndicat des avocats de France (SAF) och SOS – Hépatites Fédération, genom P. Spinosi, avocat,
- Défenseur des droits, genom C. Hédon, Défenseure des droits, M. Cauvin och A. Guitton, conseillères, biträdda av I. Zribi, avocate,
- Frankrikes regering, av A.-L. Desjonquères och J. Illouz, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska och A. Siwek-Ślusarek, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Azéma, A. Katsimerou, T. Lilamand och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 mars 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengengränserna), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den

16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, Syndicat des avocats de France (SAF) och SOS – Hépatites Fédération, och å andra sidan ministre de l'Intérieur (inrikesministern, Frankrike). Målet gäller lagenligheten av ordonnance n° 2020–1733, du 16 décembre 2020, portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (beslut nr 2020–1733, av den 16 december 2020 om lagstiftningsdelen av lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt) (JORF av den 30 december 2020, text nr 41).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Kodexen om Schengengränserna

- 3 I artikel 2 i kodexen om Schengengränserna föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. inre gränser:
 - a) medlemsstaternas gemensamma landgränser, inklusive flod- och insjögränser,
 - b) medlemsstaternas flygplatser för inrikesflyg,
 - c) medlemsstaternas kust-, flod- och insjöhamnar för reguljära inre färjeförbindelser.
2. yttre gränser: medlemsstaternas landgränser, inklusive flod- och insjögränser, sjögränser samt flygplatser och flod-, kust- och insjöhamnar, såvida de inte räknas som inre gränser.

...”

- 4 Avdelning II i kodexen, som rör ”yttre gränser”, innehåller artiklarna 5–21.

- 5 I artikel 14 i kodexen, med rubriken ”Nekad inresa”, föreskrivs följande:

”1. En tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 6.1 och inte tillhör de kategorier av personer som anges i artikel 6.5 ska nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Detta ska inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd eller utfärdandet av viseringar för längre vistelse.

2. Inresa får endast nekas genom ett motiverat beslut med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa. Beslutet ska fattas av den myndighet som är behörig enligt nationell rätt. Det ska få verkan omedelbart.

Det motiverade beslutet med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa ska lämnas i form av ett standardformulär som utformats i enlighet med del B i bilaga V, ifyllt av den myndighet som enligt nationell rätt är behörig att neka inresa. Det ifyllda standardformuläret ska överlämnas till den berörda tredjelandsmedborgaren, som ska bekräfta att han har mottagit beslutet om nekad inresa genom detta formulär.

Uppgifter om tredjelandsmedborgare som nekats inresa för kortare vistelse ska registreras i in- och utresesystemet i enlighet med artikel 6a.2 i denna förordning och artikel 18 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser och om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 (EUT L 327, 2017, s. 20)].

3. Personer som nekats inresa ska ha rätt att överklaga. Överklagande ska ske i enlighet med nationell rätt. Skriftlig information ska också lämnas till tredjelandsmedborgaren om kontaktpunkter som kan tillhandahålla information om företrädare som är behöriga att agera på tredjelandsmedborgarens vägnar i enlighet med nationell rätt.

Verkställigheten av beslutet om nekad inresa ska inte uppskjutas på grund av att ett överklagandeförfarande har inletts.

Om det inom ramen för överklagandeförfarandet konstateras att beslutet om nekad inresa var ogrundat ska den berörda tredjelandsmedborgaren, utan att det påverkar en eventuell kompensation som beviljas i enlighet med nationell rätt, ha rätt att begära att den medlemsstat som nekat inresa antingen rättar uppgifterna i in- och utresesystemet eller den annullerade inresestämpeln, eller båda två, samt eventuella andra strykningar och tillägg som har gjorts.

4. Gränskontrolltjänstemännen ska se till att en tredjelandsmedborgare som har nekats inresa inte reser in till den berörda medlemsstatens territorium.

5. Medlemsstaterna ska samla in statistik om antalet personer som nekats inresa, skälen för nekad inresa, nationaliteten på de personer som nekats inresa och vid vilken typ av gräns (land, luft eller sjö) som de nekats inresa och årligen överlämna den till kommissionen (Eurostat) i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 [av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare (EUT L 199, 2007, s. 23)].

6. Närmare föreskrifter för nekad inresa finns i del A i bilaga V.”

6 Avdelning III i kodexen om Schengengränserna, avseende ”inre gränser”, innehåller artiklarna 22–35.

7 I artikel 25 i kodexen, med rubriken ”Allmän ram för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna”, föreskrivs följande i punkt 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.”

- 8 Artikel 32 i kodexen, med rubriken ”Tillämpliga bestämmelser när gränskontroll vid de inre gränserna återinförs”, lyder som följer:

”När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs, ska de tillämpliga bestämmelserna i avdelning II gälla i tillämpliga delar.”

- 9 I del A i bilaga V till kodexen om Schengengränserna stadgas följande:

”1. Vid nekad inresa ska den behöriga gränskontrolltjänstemannen förfara enligt följande:

- a) Fylla i det standardformulär för nekad inresa som återfinns i del B. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska underteckna formuläret och ges en kopia av det undertecknade formuläret. Om tredjelandsmedborgaren vägrar att underteckna formuläret, ska gränskontrolltjänstemannen ange denna vägran på formuläret under ’Kommentarer’.
- b) Uppgift om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som nekats inresa för kortare vistelse ska registreras i in- och utresesystemet i enlighet med artikel 6a.2 i den här förordningen och artikel 18 i förordning (EU) 2017/2226.
- c) I förekommande fall upphäva eller återkalla viseringarna i enlighet med villkoren i artikel 34 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 2009, s. 1)].
- d) När nekad inresa för tredjelandsmedborgare inte ska registreras i in- och utresesystemet ska passet påföras en inresestämpel överkryssad med outplånligt svart bläck och på den motsatta högra sidan med outplånligt bläck införa den bokstav eller de bokstäver som anger skälet eller skälen till nekandet, enligt den förteckning över skälen som finns i standardformuläret för nekad inresa i del B i denna bilaga. För dessa personkategorier ska gränskontrolltjänstemannen även notera varje nekad inresa i ett register eller i en förteckning med angivande av den berörda tredjelandsmedborgarens identitet och nationalitet, referenser till den handling som tillåter tredjelandsmedborgaren att passera gränsen samt skäl och datum för nekad inresa.

Närmare föreskrifter om stämpling fastställs i bilaga IV.

2. Om en tredjelandsmedborgare som har nekats inresa har transporterats till gränsen av en transportör, ska den lokalt ansvariga myndigheten

- a) beordra transportören att återigen ta ombord tredjelandsmedborgaren och utan dröjsmål transportera honom eller henne till det tredjeland som han/hon transporterades från, till det tredjeland som utfärdade den handling som tillåter gränspassage eller till något annat tredjeland som med säkerhet tillåter inresa, eller hitta sätt för vidarebefordran, i enlighet med artikel 26 i Schengenkonventionen och med rådets direktiv 2001/51/EG [av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 2001, s. 45)],

b) i väntan på vidarebefordran, under iakttagande av nationell rätt och med hänsyn till lokala omständigheter, vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att tredjelandsmedborgare som har nekats inresa reser in på olaglig väg.

...”

10 Artikel 44 i kodexen, med rubriken ”Upphävande”, har följande lydelse:

”[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] ska upphöra att gälla.

Hänvisningar till den upphävda förordningen ska anses som hänvisningar till den här förordningen och läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga X.”

11 Enligt denna jämförelsetabell motsvarar artikel 14 i kodexen om Schengengränserna artikel 13 i förordning nr 562/2006.

Direktiv 2008/115

12 Artikel 2.1 och 2.2 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

2. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som

a) har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i [förordning nr 562/2006] eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten,

b) har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd, eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som är föremål för utlämningsförfaranden.”

13 I artikel 3 i direktivet anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. olaglig vistelse: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i [förordning nr 562/2006] eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

3. återvändande: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

– ursprungslandet, eller

- ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
- ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

...”

14 I artikel 4.4 i detta direktiv föreskrivs följande:

”När det gäller tredjelandsmedborgare som undantas från direktivets räckvidd i enlighet med artikel 2.2 a ska medlemsstaterna

- a) se till att deras behandling och skyddsnivån inte är mindre förmånliga än vad som föreskrivs i artikel 8.4 och 8.5 (begränsad användning av tvångsmedel), artikel 9.2 a (uppskov med avlägsnande), artikel 14.1 b och 14.1 d (akutsjukvård och beaktande av utsatta personers behov) samt artiklarna 16 och 17 (förhållanden i samband med förvar) och
- b) respektera principen om ’non-refoulement’.”

15 I artikel 5 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

- a) barnets bästa,
 - b) familjeliv,
 - c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,
- och respektera principen om ’non-refoulement’.”

16 I artikel 6 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

3. Medlemsstaterna får avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om den berörda tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang som gäller den dag detta direktiv träder i kraft. Den medlemsstat som har återtagit den berörda tredjelandsmedborgaren ska i så fall tillämpa punkt 1.

...”

- 17 I artikel 7.1 första stycket i nämnda direktiv anges följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Medlemsstaterna får i sin nationella lagstiftning föreskriva att en sådan tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren. Medlemsstaterna ska i så fall informera de berörda tredjelandsmedborgarna om möjligheten att ge in en sådan ansökan.”

- 18 Artikel 15.1 samma direktiv har följande lydelse:

”Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

- a) det finns risk för avvikande, eller
- b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.”

Fransk rätt

- 19 I artikel L. 213–3-1 i Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt), i dess lydelse enligt loi n° 2018–778, du 10 septembre 2018, pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie (lag nr 2018–778 av den 10 september 2018 om kontrollerad invandring, effektiv asylrätt och lyckad integration (JORF av den 11 september 2018, text nr 1) (nedan kallad den äldre lydelsen av Ceseda), föreskrevs följande:

”Vid tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna enligt kapitel II i avdelning III i [kodexen om Schengengränserna] får beslut fattas med stöd av artikel L. 213–2 avseende en utlänning som har rest in på franskt fastlandsterritorium direkt från en stat som är part i den konvention som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och då har passerat en inre landgräns utan att ha tillstånd till detta och har kontrollerats i ett område mellan denna gräns och en linje som dras tio kilometer bortanför den. Formerna för dessa kontroller fastställs genom dekret av Conseil d’État.”

- 20 Genom ordonnance n° 2020–1733 (beslut nr 2020–1733) omarbetades lagstiftningsdelen av Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt). I artikel L. 332–2 i denna lag i ändrad lydelse (nedan kallad Ceseda i ändrad lydelse) föreskrivs följande:

”Beslut att neka inresa ska vara skriftligt och motiverat. Ett dylikt beslut fattas av en tjänsteman tillhörande en kategori som fastställs i förordning.

Vid delgivning av beslut att neka inresa ska utlänningen underrättas om sin rätt att meddela eller låta meddela den person som vederbörande har uppgett sig vara på väg till, sitt konsulat eller valfritt juridiskt biträde. Utlänningen ska också underrättas om sin rätt att vägra att bli återsänd innan ett fullständigt dygn har förflutit, på de villkor som anges i artikel L. 333–2.

Beslutet och den åtföljande underrättelsen om rättigheter ska delges utlänningen på ett språk som vederbörande förstår.

Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt utsatta personer, i synnerhet underåriga, oavsett om de åtföljs av en vuxen.”

- 21 I artikel L. 332–3 Ceseda i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”Förfarandet enligt artikel L. 332-2 ska tillämpas på beslut att neka en utlänning inresa med stöd av artikel 6 i [kodexen om Schengengränserna]. Samma förfarande ska tillämpas i samband med kontroller vid inre gränser, för det fall att gränskontroll vid de inre gränserna tillfälligt har återinförts på de villkor som anges i kapitel II i avdelning III i [kodexen om Schengengränserna].”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 22 De organisationer som avses i punkt 2 ovan har väckt talan om ogiltigförklaring av beslut nr 2020–1733 vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike). Inom ramen för denna talan har de bestridit giltigheten av detta beslut, bland annat med motiveringen att artikel L. 332–3 i Ceseda, i dess ändrade lydelse enligt beslutet, strider mot direktiv 2008/115, eftersom den tillåter att det antas beslut om nekad inresa vid de inre gränserna, där kontroller har återinförts.
- 23 Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) har påpekat att EU-domstolen, i sin dom av den 19 mars 2019, Arib m.fl. (C-444/17, EU:C:2019:220), slog fast att artikel 2.2 a i direktiv 2008/115 jämförd med artikel 32 i kodexen om Schengengränserna inte är tillämplig på en situation där en tredjelandsmedborgare, som grips i den omedelbara närheten av en inre gräns och som vistas olagligt på en medlemsstats territorium, även då denna medlemsstat med stöd av artikel 25 i denna kodex har återinfört kontroll av denna gräns på grund av ett allvarligt hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten.
- 24 Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) har vidare understrukt att den i sitt beslut nr 428175 av den 27 november 2020 slog fast att bestämmelserna i artikel L. 213–3-1 i den äldre lydelsen av Ceseda stred mot direktiv 2008/115, såsom detta direktiv tolkats av EU-domstolen. I dessa bestämmelser föreskrevs nämligen att vid ett tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna kunde en utlänning som kommer direkt från en stat som är part 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, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad Schengenkonventionen), nekas inresa på de villkor som anges i artikel L. 213–2 i den äldre lydelsen av Ceseda, när vederbörande reste in på franskt fastlandsterritorium och då passerade en inre landgräns utan att ha tillstånd till detta och kontrollerades i ett område mellan denna gräns och en linje som dras tio kilometer bortanför den.

- 25 Enligt Conseil d'État återger artikel L. 332–3 i Ceseda i ändrad lydelse visserligen inte bestämmelserna i artikel L. 213–3-1 i den äldre lydelsen av Ceseda. I artikel L. 332–3 i Ceseda i dess ändrade lydelse föreskrivs dock fortfarande att ett beslut att neka inresa får fattas i samband med kontroller vid de inre gränserna, vid ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid dessa gränser, på de villkor som föreskrivs i kapitel II i avdelning III i kodexen om Schengengränserna.
- 26 Av det skälet anser den hänskjutande domstolen att det behöver fastställas huruvida en tredjelandsmedborgare som kommer direkt från en stat som är part i Schengenkonventionen, och som utan att inneha handlingar som styrker rätten att resa in i eller vistas i Frankrike finner sig vid ett godkänt gränsövergångsställe, i en sådan situation, kan nekas inresa med stöd av artikel 14 i kodexen om Schengengränserna utan att direktiv 2008/115 är tillämpligt.
- 27 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Om kontroller vid de inre gränserna tillfälligt återinförs på de villkor som anges i avdelning III, kapitel II, i [kodexen om Schengengränserna], kan en utlänning som kommer direkt från en stat som är part i [Schengenkonventionen] nekas inresa vid kontroller som utförs vid denna gräns med stöd av artikel 14 i nämnda [kodex], utan att direktiv [2008/115] är tillämpligt?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 28 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida kodexen om Schengengränserna och direktiv 2008/115 ska tolkas så, att när en medlemsstat har återinfört gränskontroller vid sina inre gränser får denna stat, med stöd av artikel 14 i kodexen, besluta att neka inresa för en tredjelandsmedborgare som finner sig vid ett godkänt gränsövergångsställe där sådana kontroller utförs, utan att behöva iaktta detta direktiv.
- 29 Artikel 25 i kodexen om Schengengränserna ger, undantagsvis och på vissa villkor, en medlemsstat möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid hela eller vissa avsnitt av sina inre gränser i händelse av ett allvarligt hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten. När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs, ska relevanta bestämmelser i avdelning II – som gäller yttre gränser – gälla i tillämpliga delar enligt artikel 32 i kodexen.
- 30 Så är fallet med artikel 14 i kodexen om Schengengränserna. I den artikeln föreskrivs att en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 6.1 i kodexen och inte tillhör de kategorier av personer som anges i artikel 6.5 i samma kodex ska nekas inresa till medlemsstaternas territorium.
- 31 Det ska emellertid erinras om att en tredjelandsmedborgare som, efter att ha rest in i en medlemsstat olagligt, därefter vistas i denna stat utan att uppfylla villkoren för inresa, vistelse eller bosättning vistas där olagligt i den mening som avses i direktiv 2008/115. Denna medborgare omfattas således, i enlighet med artikel 2.1 i direktivet och med förbehåll för artikel 2.2 i detsamma, av direktivets tillämpningsområde, utan att vistelsen i den berörda medlemsstaten är underkastad något villkor om lägsta varaktighet eller avsikt att stanna kvar i den staten. Tredjelandsmedborgaren ska därför i princip underkastas de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktivet vid avlägsnande av honom eller henne så länge hans eller

hennes situation inte, i förekommande fall, har regulariserats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2019, Arib m.fl., C-444/17, EU:C:2019:220, punkterna 37 och 39 och där angiven rättspraxis).

- 32 Detta gäller även när tredjelandsmedborgaren har gripits vid ett gränsövergångsställe, under förutsättning att gränsövergångsstället ligger på nämnda medlemsstats territorium. En person kan således ha rest in på en medlemsstats territorium redan innan han eller hon passerar ett gränsövergångsställe (se analogt, dom av den 5 februari 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Sjömäns mönstring i Rotterdams hamn), C-341/18, EU:C:2020:76, punkt 45).
- 33 Det ska vidare, i exemplifierande syfte, preciseras att när kontroller utförs ombord på ett tåg mellan den tidpunkt då tåget lämnar den sista stationen i en medlemsstat som delar en inre gräns med en medlemsstat som har återinfört kontroller vid sina inre gränser, och den tidpunkt då tåget anländer till den första stationen på den sistnämnda medlemsstatens territorium, ska kontrollen ombord på tåget, såvida inte något annat har avtalats mellan dessa båda medlemsstater, betraktas som en kontroll som utförs vid ett gränsövergångsställe på den medlemsstats territorium som återinfört sådana gränskontroller. En tredjelandsmedborgare som har kontrollerats ombord på detta tåg kommer nämligen med nödvändighet att vistas i den sistnämnda medlemsstaten efter nämnda kontroll, i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2008/115.
- 34 Enligt artikel 2.2 i direktiv 2008/115 får medlemsstaterna undantagsvis och på vissa villkor emellertid undanta tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium från direktivets tillämpningsområde.
- 35 Artikel 2.2 a i direktiv 2008/115 ger nämligen medlemsstaterna möjlighet att inte tillämpa direktivet, med förbehåll för kraven i artikel 4.4 i samma direktiv, i två specifika fall. Det första fallet avser tredjelandsmedborgare som har nekats inresa vid en yttre gräns i en medlemsstat, i enlighet med artikel 14 i kodexen om Schengengränserna, medan det andra fallet avser tredjelandsmedborgare som grips eller hejdas i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten.
- 36 Det framgår emellertid av domstolens praxis att dessa två situationer uteslutande avser passage av en medlemsstats yttre gräns, såsom den definieras i artikel 2 i kodexen om Schengengränserna, och således inte avser passage av en gemensam gräns mellan medlemsstater som ingår i Schengenområdet, även när kontroller har återinförts vid denna gräns enligt artikel 25 i kodexen på grund av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2019, Arib m.fl., C-444/17, EU:C:2019:220, punkterna 45 och 67).
- 37 Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, att artikel 2.2 a i direktiv 2008/115 inte ger en medlemsstat som har återinfört kontroller vid sina inre gränser rätt att avvika från de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i detta direktiv för att avlägsna en tredjelandsmedborgare som har hejdats utan giltigt uppehållstillstånd vid ett av de gränsövergångsställen som är belägna på denna medlemsstats territorium och där sådana kontroller utförs.

- 38 Artikel 2.2 b i direktiv 2008/115 tillåter förvisso medlemsstaterna att inte tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som är föremål för utlämningsförfaranden. Det måste dock konstateras att en sådan situation inte är den som avses i den bestämmelse som är aktuell i det nationella målet.
- 39 Av det ovan anförda följer att en medlemsstat som har återinfört kontroller vid sina inre gränser i tillämpliga delar kan tillämpa artikel 14 i kodexen om Schengengränserna och punkt 1 i del A i bilaga V till kodexen på en tredjelandsmedborgare som hejdas utan uppehållstillstånd vid ett godkänt gränsövergångsställe där sådana kontroller utförs.
- 40 Vidare följer härav att när gränsövergångsstället är beläget på den berörda medlemsstatens territorium ska medlemsstaten emellertid se till att följderna av en sådan tillämpning, i tillämpliga delar, av de bestämmelser som nämns i föregående punkt inte leder till att de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktiv 2008/115 åsidosätts. Det förhållandet att den skyldighet som sålunda åvilar den berörda medlemsstaten kan medföra att ett eventuellt beslut att neka inresa för en tredjelandsmedborgare som infinner sig vid en av medlemsstatens inre gränser berövas en stor del av sin effektivitet påverkar inte denna bedömning.
- 41 Domstolen gör följande påpekanden såvitt gäller de relevanta bestämmelserna i detta direktiv. Det framgår av artikel 6.1 i direktiv 2008/115 att varje tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat ska – utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som föreskrivs i punkterna 2–5 i samma artikel och med strikt iakttagande av kraven i artikel 5 i direktivet – bli föremål för ett beslut om återvändande i vilket det ska anges till vilket av de länder som avses i artikel 3 led 3 i direktiv 2008/115 tredjelandsmedborgaren ska avlägsnas (dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 53).
- 42 När ett sådant beslut om återvändande väl har fattats, ska den tredjelandsmedborgare som omfattas av beslutet i princip, enligt artikel 7 i nämnda direktiv, ges viss tid för att frivilligt lämna den berörda medlemsstaten. Ett påtvingat avlägsnande ska endast användas som en sista utväg, i enlighet med artikel 8 i samma direktiv, och med förbehåll för artikel 9 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet i de fall som anges i den artikeln (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 252).
- 43 Det följer vidare av artikel 15 i direktiv 2008/115 att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet endast får hållas i förvar i vissa bestämda fall. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande utgör denna artikel emellertid inte hinder för att tredjelandsmedborgaren, när han eller hon utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande, under förutsättning att denna åtgärd uppfyller villkoren i artiklarna 15–18 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punkterna 41–48).
- 44 Direktiv 2008/115 utesluter för övrigt inte möjligheten för medlemsstaterna att föreskriva fängelsestraff för andra brott än sådana som enbart består i olaglig inresa, inklusive i de fall då återvändandeförfarandet enligt direktivet ännu inte har avslutats. Följaktligen utgör direktivet inte heller hinder mot att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet grips eller anhålls när sådana åtgärder har vidtagits på grund av att tredjelandsmedborgaren är misstänkt för att ha

begått ett annat brott än blott den olagliga inresan på det nationella territoriet, och framför allt ett brott som kan innebära ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den berörda medlemsstaten (dom av den 19 mars 2019, Arib m.fl., C-444/17, EU:C:2019:220, punkt 66).

- 45 I motsats till vad den franska regeringen har gjort gällande, följer härav att det inte är omöjligt att upprätthålla lag och ordning och att skydda den inre säkerheten i den mening som avses i artikel 72 FEUF om de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktiv 2008/115 tillämpas i ett sådant fall som det som avses i begäran om förhandsavgörande.
- 46 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Kodexen om Schengengränserna och direktiv 2008/115 ska tolkas så, att när en medlemsstat har återinfört gränskontroller vid sina inre gränser får denna stat fatta ett beslut om nekad inresa, med stöd av en tillämpning av artikel 14 i kodexen i tillämpliga delar, avseende en tredjelandsmedborgare som infinner sig vid ett godkänt gränsövergångsställe där sådana kontroller utförs, under förutsättning att de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktiv 2008/115 tillämpas på tredjelandsmedborgaren inför avlägsnandet av vederbörande.

Rättegångskostnader

- 47 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 (fjärde avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

ska tolkas på följande sätt:

När en medlemsstat har återinfört gränskontroller vid sina inre gränser får denna stat fatta ett beslut om nekad inresa, med stöd av en tillämpning av artikel 14 i kodexen i tillämpliga delar, avseende en tredjelandsmedborgare som infinner sig vid ett godkänt gränsövergångsställe där sådana kontroller utförs, under förutsättning att de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktiv 2008/115 tillämpas på tredjelandsmedborgaren inför avlägsnandet av vederbörande.

Underskrifter