

Věc C-35/20

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

24. ledna 2020

Předkládající soud:

Korkein oikeus (Finsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

21. ledna 2020

Navrhovatel v řízení o kasačním opravném prostředku:

Syyttäjä

Odpůrce v řízení o kasačním opravném prostředku:

A

KORKEIN OIKEUS USNESENÍ [omissis]

(Nejvyšší soud, Finsko) [omissis]

Veřejný Datum usnesení [omissis]

21. ledna 2020 [omissis]

NAVRHOVATEL Syyttäjä (státní zástupce)

ODPŮRCE A

PŘEDMĚT Méně závažný případ porušení hranic

USNESENÍ KORKEIN OIKEUS (NEJVYŠŠÍ SOUD)

Předmět řízení

1. Ve věci se jedná o to, zda lze obžalovaného A obvinít z méně závažného porušení hranic, kterého se měl dopustit tím, že se sportovní člunem přeplavil z Finské republiky do Estonské republiky a odtud zpět do Finska, přičemž překročil vnější finskou hranici a neměl u sebe cestovní pas ani žádný jiný cestovní doklad.
2. Z pohledu unijního práva jde v projednávané věci o volný pohyb osob. Přesněji řečeno jde o to, zda členský stát může občanovi Unie pod hrozbou trestní sankce uložit povinnost mít u sebe platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad, pokud cestuje do jiného členského státu a zpět. V závislosti na odpovědi na výše uvedenou otázku jde ve věci také o to, zda peněžitá sankce, která je ve Finsku obvykle ukládána za takový méně závažný případ porušení hranic, jako je porušení hranic podle obžaloby v projednávané věci, představuje nepřiměřené omezení volného pohybu osob.

Rozhodný skutkový stav a trestní řízení

Skutečnosti předcházející sporu

3. A se dne 25. srpna 2015 plavil sportovním člunem z Finské republiky do Estonské republiky a zpět. Na jeho osobu byl vystaven finský cestovní pas, který byl platný. A byl oprávněn z Finska vycestovat. Při hraniční kontrole, která byla provedena po jeho návratu do Finska v Helsinkách, A nepředložil cestovní pas ani jiný cestovní doklad. Jeho totožnost se přesto podařilo zjistit na základě řidičského průkazu, který měl u sebe. Během hraniční kontroly by také bylo možné zjistit platnost cestovního pasu A. Při vycestování z Finska nebyl A podroben žádné hraniční kontrole, v Estonsku také ne.
4. Syyttäjä (státní zástupce) podal na A žalobu k Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách) pro méně závažný případ porušení hranic. A se obžalobě brání.

Rozsudek Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách) ze dne 5. prosince 2016

5. Podle názoru soudu prvního stupně se A dopustil méně závažného porušení hranic. Soud tvrdí, že překročení hranic bez cestovního dokladu je trestné. Pro trestnost tohoto činu není relevantní, zda má osoba, která státní hranici překračuje, platný cestovní pas. Soud prvního stupně však A trest neuložil, neboť skutek, který je mu kladen za vinu, byl nepatrný a peněžitá sankce, která by musela být podle obecné praxe výměry trestu stanovena v denních sazbách, by v tomto případě vedla k nepřiměřenému výsledku.

Rozsudek Helsingin hovioikeus (odvolací soud v Helsinkách) ze dne 15. června 2018

6. Syyttäjä (státní zástupce) podal opravný prostředek k odvolacímu soudu a navrhol, aby A byla uložena peněžitá sankce pro trestný čin, jímž jej soud prvního stupně shledal vinným. A podal vedlejší kasační opravný prostředek a navrhol zproštění obžaloby.
7. Odvolací soud měl za prokázané, že A u sebe neměl cestovní pas ani jiný cestovní doklad. Zprostil však A obžaloby, neboť měl za to, že jednání A nenaplnilo skutkovou podstatu méně závažného případu porušení hranic.

Řízení o kasačním opravném prostředku u Korkein oikeus (Nejvyšší soud)

8. Korkein oikeus (Nejvyšší soud) připustil kasační opravný prostředek podaný Syyttäjä (státní zástupce) ohledně otázky, zda se A svým jednáním, jež odvolací soud považoval za prokázané, dopustil méně závažného porušení hranic.

Použitelné právní předpisy

Unijní právo

9. Právo volného pohybu a pobytu na území členských států je jedním ze základních práv občanů Unie, které vyplývá mimo jiné z čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), jakož i z čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
10. Hlavním nástrojem uskutečňování volného pohybu osob je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), které bylo později kodifikováno jako nařízení (EU) 2016/399 (Schengenský hraniční kodex, kodifikované znění). Vzhledem k trestně právní zásadě zákonnosti představují odkazy na Schengenský hraniční kodex v následujícím textu odkazy na nařízení (ES) č. 562/2006 ve znění, které bylo v platnosti v době posuzovaného jednání dne 25. srpna 2015.
11. Podle čl. 2 bodu 1 Schengenského hraničního kodexu se pod výrazem „vnitřní hranice“ rozumí mimo jiné námořní přístavy členských států pro pravidelná trajektová spojení. Podle bodu 2 tohoto článku se pod výrazem „vnější hranice“ rozumí mimo jiné námořní hranice a námořní přístavy členských států, pokud nejsou vnitřními hranicemi.
12. Vnitřní hranice smí být podle článku 20 Schengenského kodexu překračovány nezávisle na státní příslušnosti dotčených osob na kterémkoliv místě bez osobní kontroly. Článek 21 písm. c) hraničního kodexu stanoví, že zrušení ochrany

vnitřních hranic se nedotýká možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady.

13. Podle čl. 4 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu lze vnější hranice překračovat pouze na hraničních přechodech a během stanovené provozní doby. Podle čl. 7 odst. 2 kodexu podléhají všechny osoby minimální kontrole, jejímž účelem je zjištění totožnosti na základě předložení cestovních dokladů. Taková minimální kontrola spočívá v rychlém a jednoduchém ověření platnosti dokladu, který jeho oprávněného držitele opravňuje překročit hranici, a v ověření výskytu známek pozměnění nebo padělání, v případě potřeby s použitím technických prostředků. Podle odst. 6 tohoto článku se kontroly osob požívajících právo na volný pohyb podle práva Unie provádějí podle směrnice 2004/38/ES. Podle bodu 3.2.5 přílohy VI nepodléhají odchylně od článků 4 a 7 osoby, které se nacházejí na palubě rekreační lodi přijíždějící do přístavu v členském státě nebo odjíždějící z přístavu v členském státě, hraničním kontrolám a smějí vstupovat do přístavu, který není hraničním přechodem. Kontroly těchto osob nebo fyzické prohlídky rekreačních lodí se však provádějí na základě hodnocení rizika týkajícího se nedovoleného přistěhovalectví a především tam, kde se v bezprostřední blízkosti území dotčeného členského státu nachází pobřeží třetí země.
14. Podle čl. 4 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (směrnice o volném pohybu) mají aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné na státních hranicích všichni občané Unie, kteří mají s sebou platný osobní průkaz nebo cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu. Podle odst. 2 tohoto článku nesmí být pro vycestování osob podle odst. 1 požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formality.
15. Podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38/ES zaručují členské státy občanům Unie, aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, vstup na své území s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem. Nemá-li občan Unie potřebné cestovní doklady, případně nezbytná víza, poskytne mu podle odst. 4 uvedeného článku dotčený členský stát před jeho vrácením veškeré vhodné možnosti, aby potřebné doklady v přiměřené lhůtě získal nebo mu byly dodány, nebo aby doložil či jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo volného pohybu a pobytu. Podle odst. 5 tohoto článku může členský stát uložit dotčené osobě přiměřené a nediskriminační sankce za nesplnění povinnosti ohlásit svou přítomnost na jeho území.
16. Podle článku 27 [odst. 1] směrnice 2004/38/ES smějí členské státy s výhradou ustanovení kapitoly IV této směrnice omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Podle odst. 2 tohoto článku musí být opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku

nebo veřejné bezpečnosti v souladu se zásadou proporcionality a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby.

Vnitrostátní právní předpisy

17. Podle ustanovení § 7 odst. 1 bodu 1 v kapitole 17 Rikoslaki (19.12.1889/39, trestní zákoník ze dne 19.12.1889/39) ve znění platném v době, kdy došlo k posuzovanému jednání, se porušení hranice dopustí mimo jiné ten, kdo překročí finskou státní hranici bez cestovního dokladu, víza nebo dokladu srovnatelného s cestovním dokladem, který jej k tomu opravňuje, nebo se o překročení pokusí.
18. Podle ustanovení § 7 a) v kapitole 17 trestního zákoníku bude pachateli méně závažného porušení hranice uložena peněžitá sankce, lze-li čin s přihlednutím ke krátkému trvání neoprávněného pobytu nebo pohybu, druhu zakázaného jednání nebo jiných okolností souvisejících se skutkem celkově považovat za nepatrný.
19. Podle ustanovení § 9 odst. 2 Suomen Perustuslaki (11.6.1999/731, Finská ústava ze dne 11.6.1999/731) má každý právo opustit zemi. Nezbytná omezení tohoto práva smí být stanovena zákonem k zajištění soudního řízení nebo výkonu trestu resp. k zajištění splnění branné povinnosti. Podle odst. 3 tohoto paragrafu nesmí být finskému státnímu příslušníkovi bráněno ve vstupu na území, nesmí být vykázán ze země nebo proti své vůli vyhoštěn či odvezen do jiné země. Právo finských státních příslušníků opustit zemi nebo do ní vstoupit je konkretizováno ustanoveními Passilaki (21.7.2006/671, zákon o cestovních pasech ze dne 21.7.2006/671). Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o cestovních pasech má finský státní příslušník právo vycestovat podle ustanovení dotčeného zákona. Odstavec 2 tohoto paragrafu stanoví, že finskému státnímu příslušníkovi nesmí být bráněno ve vstupu na území.
20. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o cestovních pasech prokáže finský státní příslušník své právo na opuštění území či vstup na území cestovním pasem, nevyplývá-li z dotčeného zákona, právních předpisů Evropského společenství nebo z mezinárodních smluv závazných pro Finsko nic jiného. Bez cestovního pasu může finský státní příslušník cestovat na Island, do Norska, Švédska a Dánska. Nařízením vlády jsou stanoveny další země, do kterých může finský státní příslušník cestovat za použití občanského průkazu ve smyslu § 1 odst. 1 Henkilökorttilaki (829/1999, zákon o občanských průkazech č. 829/1999) jako cestovního dokladu místo cestovního pasu. Zákon o občanských průkazech č. 829/1999 byl zrušen zákonem Henkilökorttilaki (663/2016, zákon o občanských průkazech č. 663/2016), který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2017 a podle jehož § 2 odst. 1 může být občanský průkaz vystavený finskému státnímu příslušníkovi používán místo cestovního pasu jako cestovní doklad v souladu s ustanovením § 2 odst. 1 zákona o cestovních pasech.
21. Podle ustanovení § 1 odst. 1 v kapitole 2 a) trestního zákoníku se peněžitá sankce ukládá v denních sazbách, jejichž minimální počet činí 1 a nejvyšší počet 120.

22. Podle ustanovení § 2 odst. 1 (ve znění č. 808/2007) uvedené kapitoly, které bylo platné v době posuzovaného jednání, musí být výše denní sazby stanovena tak, aby byla přiměřená s ohledem na výkonnost odsouzeného. Za přiměřenou výši denní sazby se podle ustanovení § 2 odst. 2 považuje šedesátina průměrných měsíčních příjmů odsouzeného po odpočtu daní a poplatků stanovených nařízením vlády a pevné paušální částky nákladů. Vyživovací povinnost odsouzeného může denní sazbu snížit. Podle odstavce 3 stanoví denní sazbu soud na základě údajů rozhodných v době řízení. Podle ustanovení § 5 Asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999, nařízení o výši denních sazeb č. 609/1999) nesmí být stanovena denní sazba nižší než šest euro. Nejvyšší možná částka denní sazby není stanovena.
23. Podle ustanovení § 3 odst. 1 kapitoly 2a vyplývá celková částka peněžitě sankce z počtu denních sazeb vynásobeného částkou denní sazby.
24. V méně závažném případě porušení hranic, který odpovídá skutku v projednávané věci, se obvykle ukládá 15 denních sazeb. Výše denní sazby činila v roce 2014 v průměru 16,70 eur, což odpovídá průměrnému čistému příjmu 1 257 eur. Podle dokumentů předložených v projednávané věci by denní sazba podle příjmů A činila 6 350 eur a celková částka peněžitě sankce by tedy byla 95 250 eur.

Nezbytnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

25. Ve věci je nezbytné vyložit, zda je s unijním právem slučitelné uložit občanovi Unie sankci za to, že cestoval do jiného členského státu a zpět, aniž měl přitom u sebe platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad. V případě kladné odpovědi na tuto otázku je v této věci nutno také posoudit, zda peněžitá sankce, která je za výše uvedené provinění ve Finsku obvykle ukládána, nepřiměřeně omezuje volný pohyb osob.

Základ první a druhé otázky

26. Soudní dvůr ve svém rozsudku C-378/97, *Wijsenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439 rozhodl, že podle práva Společenství platného v rozhodném období nebránilo ustanovení článku 7a ani článku 8a Smlouvy o ES členskému státu, aby po osobě nezávisle na tom, je-li občanem Evropské unie, pod uložením sankce požadoval při vstupu na území přes vnitřní hranici Společenství, aby doložila svou státní příslušnost, v případě, že sankce byly srovnatelné se sankcemi za odpovídající vnitrostátní provinění a nebyly nepřiměřené, a nepředstavovaly tak omezení volného pohybu osob (bod 45).
27. Ve svém rozsudku C-215/03, *Oulane*, ECLI:EU:C:2005:95, Soudní dvůr konstatoval, že cílem povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas je jednak zjednodušit řešení problémů spojených s prokázáním práva pobytu nejen pro občany, ale též pro vnitrostátní orgány, a jednak stanovit maximální podmínky, které může členský stát uložit dotyčným osobám pro uznání jejich práva pobytu (bod 22). Předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního

pasu za účelem prokázání postavení příslušníka Společenství však představuje správní formalitu, jejímž jediným cílem je, aby vnitrostátní orgány zjistily právo, které vyplývá přímo z postavení dotčené osoby (bod 24). Pokud dotyčná osoba nepředloží platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, nicméně však může jednoznačně prokázat svou státní příslušnost jinými prostředky, hostitelský členský stát nemůže zpochybnit její právo pobytu pouze z toho důvodu, že nepředložila jeden nebo druhý výše uvedený dokument (bod 25).

28. Z judikatury Soudního dvora nevyplývá jednoznačně, zda je s právem Unie slučitelné takové vnitrostátní ustanovení, které občanu Unie pod hrozbou sankce ukládá povinnost mít u sebe při vstupu na území jiného členského státu a tedy v praxi také během pobytu v jiném členském státu platný cestovní pas nebo jiný cestovní doklad. Po vstupu změn Smluv o EU, jakož i Schengenského hraničního kodexu a směrnice o volném pohybu osob v platnost, také není zjevné, zda rozhodnutí, které Soudní dvůr přijal k otázce předložené ve věci *Wijzenbeek*, je platné i podle aktuálně platného unijního práva.
29. Článek 21 písm. c) schengenského hraničního kodexu stanoví, že členské státy mají možnost stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady. Podle tohoto ustanovení je však nutno vyložit, zda při nesplnění této povinnosti může být uložena trestní sankce a pokud ano, v jakých situacích tomu tak je.
30. Dále není jasné, zda čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38/ES opravňují členský stát, aby občanovi Unie pod hrozbou sankce uložil povinnost mít u sebe cestovní pas nebo jiný cestovní doklad, jestliže opouští území dotčeného státu nebo na něj vstupuje. Podle článků kapitoly II uvedené směrnice, které upravují právo na vstup na území a jeho opuštění, má členský stát jednoznačně právo uložit sankci pouze při nesplnění povinnosti ohlášení své přítomnosti uvedené v čl. 5 odst. 5.
31. Na základě právních předpisů Unie, na které je odkazováno ve výše uvedených bodech 11 až 13, také není zjevné, jaký vliv má na právo členského státu uložit osobám pod hrozbou sankce povinnost mít u sebe platný cestovní doklad, že plavba sportovním člunem mezinárodními vodami z jednoho členského státu do druhého probíhá tak, že občan Unie během cesty nevstoupí na území třetí země, ale překročí vnější hranici Unie.

Základ třetí otázky

32. Soudní dvůr ve své judikatuře rozhodl, že členské státy mají sice pravomoc stíhat porušení určitých povinností, avšak nesmí stanovit nepřiměřenou sankci, například trest odnětí svobody, která představuje omezení volného pohybu osob (bod 44 výše uvedené věci *Wijzenbeek* s dalšími odkazy na judikaturu). Ve svém rozsudku C-33/07, *Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396 Soudní dvůr s odkazem na svá dřívější rozhodnutí, jakož i na zásadu proporcionality vyplývající z čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES konstatoval, že omezení práva opustit území musí být

způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který směrnice sleduje a nesmí překročit meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (bod 29). Povinnost členského státu zachovávat přiměřenost vyplývá také z čl. 5 odst. 5 směrnice 2004/38/ES.

33. Není jisté, zda peněžitá sankce, která je za jednání spadající do skutkového stavu původního řízení obvykle ukládána, představuje nepřiměřené omezení volného pohybu osob za situace, kdy osoba vlastně platný cestovní pas má a její totožnost, jakož i platnost cestovního pasu lze spolehlivě zjistit jinou cestou.

Předběžné otázky

34. Korkein oikeus (Nejvyšší soud) poskytl účastníkům řízení příležitost vyjádřit se k obsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a poté se rozhodl další řízení přerušit a předložit Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. Brání unijní právo, zejména čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, článek 21 nařízení (ES) č. 562/2006 (Schengenský hraniční kodex) nebo právo občanů EU volně se pohybovat na území Unie použití takového vnitrostátního ustanovení, které osobě (nezávisle na tom, je-li občanem Unie) ukládá pod hrozbou sankce povinnost mít u sebe platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad, jestliže se plaví sportovním člunem mezinárodními vodami z jednoho členského státu do jiného, aniž vstoupí na území třetí země?

2. Brání unijní právo, zejména čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, článek 21 nařízení (ES) č. 562/2006 (Schengenský hraniční kodex) nebo právo občanů EU volně se pohybovat na území Unie použití takového vnitrostátního ustanovení, které osobě (nezávisle na tom, je-li občanem Unie) ukládá pod hrozbou sankce povinnost mít u sebe platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad, jestliže do dotčeného členského státu přicestovala z jiného členského státu sportovním člunem mezinárodními vodami, aniž vstoupí na území třetí země?

3. V případě, že z unijního práva nevyplývá žádná překážka ve smyslu první a druhé otázky: Je sankce za překročení finské státní hranice bez platného cestovního dokladu, která je ve Finsku obvykle ukládána v denních sazbách, slučitelná se zásadou proporcionality vyplývající z čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES?

[omissis]