

Sag C-35/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

24. januar 2020

Forelæggende ret:

Korkein oikeus (Finland)

Afgørelse af:

21. januar 2020

Appellant:

Syyttäjä

Appelinstævnt:

A

KORKEIN	OIKEUS	KENDELSE	[udelades]
---------	--------	----------	------------

(øverste domstol)	[udelades]
-------------------	------------

offentlig	Dato for kendelsen	[udelades]
-----------	--------------------	------------

21. januar 2020	[udelades]
-----------------	------------

APPELLANT	Syyttäjä (anklager)
-----------	---------------------

APPELINDSTÆVNT	A
----------------	---

GENSTAND	Mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne
----------	--

KENDELSE AFSAGT AF KORKEIN OIKEUS

Hovedsagens genstand

1. Sagen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den anklagede A har begået en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne, da han med en sportsbåd rejste fra Republikken Finland til Republikken Estland og derfra tilbage til Finland og dermed passerede den ydre finske grænse uden at medbringe et pas eller et andet rejsedokument.
2. Fra et EU-retligt synspunkt vedrører sagen den frie bevægelighed for personer. Nærmere bestemt er spørgsmålet, om en medlemsstat ved trussel om straf kan pålægge en unionsborger en forpligtelse til at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument, når vedkommende rejser til en anden medlemsstat og tilbage. Afhængigt af svaret på dette spørgsmål vedrører sagen også spørgsmålet om, hvorvidt den bøde, som i Finland normalt **[org. s. 2]** pålægges for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne, således som anklagen lyder, udgør en uforholdsmæssig hindring for den frie bevægelighed for personer.

De relevante faktiske omstændigheder og straffesagen

Sagens baggrund

3. A sejlede den 25. august 2015 med en sportsbåd fra Republikken Finland til Republikken Estland og tilbage igen. Han havde fået udstedt et finsk pas, som også var gyldigt. A havde ret til at rejse ud af Finland. Ved en grænsekontrol, som blev gennemført i Helsinki ved hans hjemkomst til Finland, foreviste A hverken et pas eller et andet rejsedokument. Hans identitet kunne dog fastslås ved hjælp af det kørekort, som han medbragte. Gyldigheden af A's pas blev også fastslået i forbindelse med grænsekontrollen. Der blev ikke udført nogen grænsekontrol af A ved udrejsen af Finland, og heller ikke i Estland.
4. Syyttäjä rejste tiltale mod A ved Helsingin käräjäoikeus (retten i første instans i Helsinki) for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne. A bestred at have gjort sig skyldig i det forhold, som tiltalen omhandlede.

Dom fra Helsingin käräjäoikeus af 5. december 2016

5. Ifølge retten i første instans har A gjort sig skyldig i en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne. Ifølge retten er det strafbart at passere statsgrænsen uden at medbringe et rejsedokument. Med hensyn til handlingens strafbarhed er det uden betydning, at den person, der passerer statsgrænsen, har et gyldigt pas. Retten i første instans undlod dog at idømme A **[org. s. 3]** en straf, eftersom den handling, som han havde begået, var mindre betydningsfuld, og de dagbøder, som skulle pålægges i henhold til almindelig strafudmålingspraksis, i denne sag ville have medført et urimeligt resultat.

Dom fra Helsingin hovioikeus (appeldomstolen i Helsinki) af 15. juni 2018

6. Syttäjä iværksatte appel ved appeldomstolen og nedlagde påstand om, at A blev idømt en bøde for den strafbare handling, som han var fundet skyldig i ved retten i første instans. A iværksatte kontraappel med påstand om frifindelse.
7. Appeldomstolen anså det for bevist, at A hverken havde medført et pas eller et rejsedokument. Den frifandt dog A, eftersom A's adfærd efter dens opfattelse ikke udgjorde en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne.

Appelsag ved Korkein oikeus (øverste domstol)

8. Korkein oikeus har antaget Syttäjäs appel til realitetsbehandling for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt A ved sin adfærd, som ved appeldomstolen blev anset for bevist, har gjort sig skyldig i en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne.

Anvendte retsfor skrifter

EU-retten

9. Retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er en af unionsborgernes vigtigste rettigheder, hvilket bl.a. fremgår af artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 3, [org. s. 4] stk. 2, i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og artikel 21, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).
10. Det vigtigste middel til at virkeliggøre den frie bevægelighed er Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks), som senere er kodificeret som forordning (EU) 2016/399 (Schengen-grænsekodeks, kodificeret tekst). Som følge af det strafferetlige legalitetsprincip er henvisninger til Schengen-grænsekodeksen herefter henvisninger til forordning (EF) nr. 562/2006 i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for den omtvistede adfærd, den 25. august 2015.
11. I henhold til Schengen-grænsekodeksens artikel 2, nr. 1), forstås ved »indre grænser« bl.a. medlemsstaterne søhavne for så vidt angår færgeruter. I henhold til denne artikels nr. 2) forstås ved »ydre grænser« bl.a. medlemsstaternes søgrænser og søhavne, for så vidt de ikke er indre grænser.
12. De indre grænser kan i henhold til Schengen-grænsekodeksens artikel 20 passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. I henhold til grænsekodeksens artikel 21, litra c), berører ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser ikke en medlemsstats mulighed for i

lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter. **[Org. s. 5]**

13. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 4, stk. 1, kan passage af de ydre grænser kun ske ved grænseovergangsstederne og inden for åbningstiden. I henhold til kodeksens artikel 7, stk. 2, skal alle underkastes en minimumsind- og udrejsekontrol, der gør det muligt at fastslå deres identitet på grundlag af forelagte eller foreviste rejsedokumenter. En sådan minimumskontrol består af en enkel og hurtig kontrol, om nødvendigt ved hjælp af tekniske hjælpemidler, af gyldigheden af de dokumenter, som giver den retmæssige indehaver ret til at passere grænsen, og af, om der foreligger tegn på falsk eller forfalskning. I henhold til denne artikels stk. 6 foretages kontrol af en person, der har ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten, i henhold til direktiv 2004/38/EF. I henhold til punkt 3.2.5 i bilag VI underkastes personer om bord på lystfartøjer, der kommer fra eller afsejler til en havn i en medlemsstat, uanset artikel 4 og 7 ikke ind- og udrejsekontrol og kan indrejse via en havn, der ikke er grænseovergangssted. Hvis vurderingen af risikoen for ulovlig indvandring berettiger hertil, navnlig hvis et tredjelandets kyster ligger i umiddelbar nærhed af den pågældende medlemsstats område, foretages der kontrol af disse personer og/eller ransagning af lystfartøjerne.
14. I henhold til artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (direktivet om fri bevægelighed) har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden **[org. s. 6]** medlemsstat. I henhold til denne artikels stk. 2 kan personer, der er omfattet af stk. 1, ikke pålægges visumpligt eller en lignende forpligtelse ved udrejse.
15. I henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF giver medlemsstaterne, uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område. Hvis unionsborgeren ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter eller de eventuelt krævede visa, giver den berørte medlemsstat i henhold til denne artikels stk. 4 denne person enhver rimelig mulighed for inden for en rimelig frist at opnå eller fremskaffe de nødvendige dokumenter, eller få bekræftet eller på anden måde godtgjort, at den pågældende er omfattet af retten til fri bevægelighed og ophold, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse. I henhold til artiklens stk. 5 kan den pågældende medlemsstat, hvis den berørte person misligholder forpligtelsen til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område, pålægge den berørte person sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.

16. På grundlag af artikel 27, [stk. 1], i direktiv 2004/38/EF kan medlemsstaterne med forbehold af bestemmelserne i dette direktivs kapitel VI begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. **[Org. s. 7]** I henhold til denne artikels stk. 2 skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

Nationale retsfor skrifter

17. I henhold til § 7, stk. 1, nr. 1, i kapitel 17 i Rikoslaki (19.12.1889/39, straffelov 19.12.1889/39) i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for den omtvistede adfærd, anses bl.a. den, der passerer eller forsøger at passere den finske statsgrænse uden et rejsedokument, et visum, en opholdstilladelse eller et øvrigt til et rejsedokument svarende dokument, der giver ret hertil, for at være skyldig i en overtrædelse af grænsereglerne.
18. I henhold til § 7 a i straffelovens kapitel 17 skal gerningsmanden pålægges en bøde for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne, såfremt handlingen i betragtning af det ulovlige opholds eller den ulovlige rejses korte varighed, den forbudte handlingens art eller øvrige omstændigheder i forbindelse med handlingen samlet set er mindre betydningsfuld.
19. I henhold til § 9, stk. 2, i Suomen Perustuslaki (11.6.1999/731, den finske forfatning 11.6.1999/731) har enhver ret til at forlade landet. Denne ret kan begrænses ved lov, hvis det er nødvendigt for at sikre retslige procedurer eller fuldbyrdelsen af en straf eller for at sikre, at pligten til at forsvare landet opfyldes. I henhold til denne paragrafs stk. 3 kan en finsk statsborger ikke hindres i at rejse ind i landet, landsforvises eller udleveres eller føres mod sin vilje til et andet land. Finske statsborgeres ret til at rejse ud af og ind i landet, konkretiseres ved bestemmelserne i Passilaki (21.7.2006/671, paslov 21.7.2006/671). I henhold til § 1, stk. 1, i pasloven **[org. s. 8]** har finske statsborgere ret til at rejse ud af landet i overensstemmelse med denne lovs bestemmelser. Denne paragrafs stk. 2 fastsætter, at finske statsborgere ikke kan hindres i at rejse ind i landet.
20. I henhold til paslovens § 2, stk. 1, dokumenterer finske statsborgere deres ret til at rejse ud af og ind i landet med et pas, såfremt intet andet følger af denne lov, Det Europæiske Fællesskabs retsfor skrifter eller internationale aftaler, som er bindende for Finland. Uden pas kan finske statsborgere rejse til Danmark, Island, Norge og Sverige. Ved bekendtgørelse fra regeringen fastsættes de øvrige lande, hvortil finske statsborgere kan rejse, således at der i stedet for et pas anvendes et identitetskort som omhandlet i § 1, stk. 1, i Henkilökorttilaki (829/1999, lov om identitetskort nr. 829/1999). Lov om identitetskort 829/1999 blev ophævet ved Henkilökorttilaki (663/2016, lov om identitetskort nr. 663/2016), som trådte i kraft den 1. januar 2017, og hvis § 2, stk. 1, fastsætter, at et identitetskort, der udstedes til en finsk statsborger i overensstemmelse med bestemmelser, som er

fastsat på grundlag af paslovens § 2, stk. 1, kan anvendes som rejsedokument i stedet for et pas.

21. I henhold til § 1, stk. 1, i straffelovens kapitel 2a pålægges dagbøder således, at det minimale antal er én dagbøde og det maksimale antal er 120 dagbøder.
22. I henhold til det nævnte kapitels § 2, stk. 1 (som affattet i nr. 808/2007), som var gældende på tidspunktet for den omtvistede adfærd, skal dagbødebeløbet fastsættes således, at det er passende i forhold til den dømtes betalingssevne. I henhold til § 2, stk. 2, skal en tresindstyvendel af [org. s. 9] den dømtes gennemsnitlige månedlige indkomst fraregnet de skatter og afgifter, som fastsættes ved bekendtgørelse fra regeringen, samt et fast basisomkostningsfradrag anses for et passende dagbødebeløb. Dagbødebeløbet kan sænkes på grund af den dømtes forsørgerpligt. I henhold til stk. 3 fastsættes dagbøden af retten på grundlag af de oplysninger, som er tilgængelige under retsforhandlingerne. I henhold til § 5 i Asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999, bekendtgørelse om dagbødebeløb nr. 609/1999) kan dagbøden ikke fastsættes til et lavere beløb end 6 EUR. Der er ikke fastsat noget maksimalt dagbødebeløb.
23. I henhold til § 3, stk. 1, i kapitel 2a er det totale bødebeløb antallet af dagbøder ganget med dagbødebeløbet.
24. For en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne svarende til de faktiske omstændigheder i denne sag pålægges normalt 15 dagbøder. Dagbødebeløbet udgjorde i 2014 i gennemsnit 16,70 EUR, hvilket svarer til en månedlig indkomst på 1 257 EUR. Ifølge de dokumenter, der er fremlagt under sagen, ville A's indkomst have medført en dagbøde på 6 350 EUR og et totalt bødebeløb på 95 250 EUR.

Nødvendigheden af den præjudicielle forelæggelse

25. I denne sag er der behov for at fortolke, om det er foreneligt med EU-retten at straffe en EU-borger for at rejse ind i en anden medlemsstat og tilbage igen uden at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, skal det desuden vurderes, om den bøde, der normalt [org. s. 10] pålægges for den omhandlede forseelse i Finland, udgør en uforholdsmæssig begrænsning af den frie bevægelighed for personer.

Baggrunden for det første og det andet spørgsmål

26. Domstolen fastslog i dom C-378/97, Wijzenbeek, EU:C:1999:439, at henset til fællesskabsrettens udviklingstrin på det pågældende tidspunkt var hverken EF-traktatens artikel 7 A eller artikel 8 A til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forpligter en person, uanset om denne er borger i Den Europæiske Union, til at godtgøre sit statsborgerskab ved indrejse på denne medlemsstats område via en af Fællesskabets indre grænser, såfremt sanktionerne er sammenlignelige med dem, der gælder for lignende nationale overtrædelser, og

ikke er uforholdsmæssige, således at de indebærer en hindring for den frie bevægelighed for personer (præmis 45).

27. I dom C-215/03, Oulane, EU:C:2005:95, fastslog Domstolen, at forpligtelsen til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas dels har til formål at forenkle løsningen af problemer med hensyn til at godtgøre retten til ophold ikke blot for borgerne, men også for de nationale myndigheder, dels at fastsætte et maksimum for de krav, som en medlemsstat kan stille til de pågældende for at anerkende deres opholdsret (præmis 22). Forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas med henblik på at godtgøre, at den pågældende er fællesskabsborger [**org. s. 11**], er dog en administrativ formalitet, der alene har til formål, at de nationale myndigheder konstaterer en ret, som følger direkte af den pågældende persons status (præmis 24). Hvis den pågældende person ikke foreviser et gyldigt identitetskort eller pas, men alligevel utvetydigt kan godtgøre sit statsborgerskab på anden måde, kan værtsmedlemsstaten ikke rejse tvivl om den pågældendes opholdsret alene med den begrundelse, at han ikke har forevist et af de to nævnte dokumenter (præmis 25).
28. Det fremgår ikke klart af Domstolens praksis, om en national bestemmelse, hvorved en unionsborger ved trussel om straf pålægges en forpligtelse til at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument ved indrejse i en anden medlemsstat og dermed i praksis også under opholdet i en anden medlemsstat, er forenelig med EU-retten. Med ikrafttrædelsen af ændringerne af EU-traktaterne og Schengengrænsekodeksen og direktivet om fri bevægelighed er det også uklart, om Domstolens afgørelse af det i Wijsenbeek-sagen forelagte spørgsmål fortsat finder anvendelse i henhold til den gældende EU-ret.
29. I henhold til Schengengrænsekodeksen artikel 21, litra c), har medlemsstaterne ret til i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter. Denne bestemmelse fjerner dog ikke behovet for at fortolke, om der ved tilsidesættelse af denne forpligtelse [**org. s. 12**] kan idømmes en strafferetlig sanktion, og i så fald i hvilke situationer dette er muligt.
30. Det er også uklart, om artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF giver en medlemsstat ret til ved trussel om straf at pålægge en unionsborger en forpligtelse til at medbringe et pas eller et andet rejsedokument, når vedkommende forlader eller rejser ind på den pågældende stats område. I henhold til artiklerne i dette direktivs kapitel II, som vedrører retten til ud- og indrejse, har medlemsstaten kun ved misligholdelse af den i artikel 5, stk. 5, omhandlede forpligtelse til at anmelde sin tilstedeværelse utvetydigt ret til at pålægge sanktioner.
31. Ud fra de EU-bestemmelser, hvortil der henvises i præmis 11-13, er det ligeledes uklart, hvordan en medlemsstats ret til ved trussel om straf at pålægge en person en forpligtelse til at medbringe et gyldigt rejsedokument, berøres af, at rejsen fra en medlemsstat til en anden sker gennem internationalt farvand med en sportsbåd

således, at unionsborgeren i løbet af rejsen ikke rejser ind på en tredjestats område, men passerer EU's ydre grænse.

Baggrunden for det tredje spørgsmål

32. Domstolen har i sin praksis fastslået, at medlemsstaterne, selv om de har kompetence til at pålægge sanktioner, såfremt visse forpligtelser ikke overholdes, ikke kan anvende en uforholdsmæssig straf, der indebærer en hindring for den frie [org. s. 13] bevægelighed for personer, f.eks. fængselsstraf (præmis 44 i den ovenfor nævnte Wijzenbeek-sag og den deri nævnte retspraksis). I dom C-33/07, Jipa, EU:C:2008:396, fastslog Domstolen med henvisning til sine tidligere afgørelser og proportionalitetsprincippet, som fremgår af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, at begrænsningen i retten til at udrejse skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, og ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette mål (præmis 29). Medlemsstatens forpligtelse til at overholde proportionalitetsprincippet følger også af artikel 5, stk. 5, i direktiv 2004/38/EF.
33. Det er uklart, om den bøde, der normalt pålægges for en adfærd, som svarer til de i hovedsagen omhandlede faktiske omstændigheder, udgør en uforholdsmæssig hindring af den frie bevægelighed for personer i en situation, hvor en person som sådan har et gyldigt pas, og vedkommendes identitet og passets gyldighed også på anden vis kan fastslås med sikkerhed.

Præjudicielle spørgsmål

34. Korkein oikeus har, efter at have givet parterne mulighed for at tage stilling til indholdet i den præjudicielle forelæggelse, truffet afgørelse om at udsætte sagen og anmode Den Europæiske Unions Domstol om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:
1. Er EU-retten, navnlig artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, artikel 21 i forordning (EF) nr. 562/2006 (Schengengrænsekodeksen) eller [org. s. 14] unionsborgernes ret til at færdes frit på Unionens område til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, hvorved en person (uanset om vedkommende er unionsborger) ved trussel om straf pålægges en forpligtelse til at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument, når vedkommende med en sportsbåd rejser fra en medlemsstat til en anden gennem internationalt farvand uden at rejse ind på en tredjestats område?
 2. Er EU-retten, navnlig artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, artikel 21 i forordning (EF) nr. 562/2006 (Schengengrænsekodeksen) eller unionsborgernes ret til at færdes frit på Unionens område til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, hvorved en person (uanset om vedkommende er unionsborger) ved trussel om straf pålægges en forpligtelse til at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument, når

vedkommende rejser ind i den pågældende medlemsstat fra en anden medlemsstat med en sportsbåd gennem internationalt farvand uden at være rejst ind på en tredjestats område?

3. Såfremt EU-retten ikke udgør en hindring som omhandlet i det første og det andet spørgsmål: Er den sanktion i form af dagbøder, der normalt pålægges i Finland for at passere den finske statsgrænse uden at medbringe et gyldigt rejsedokument, forenelig med proportionalitetsprincippet, som fremgår af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF? [Org. s. 15]

[Udelades]

ARBEJDSDOKUMENT