

Predmet C-35/20**Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

24. siječnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Korkein oikeus (Finska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. siječnja 2020.

Žalitelj:

Syyttäjä

Druga stranka u žalbenom postupku:

A

ODLUKA KORKEIN OIKEUSA [omissis]

(VRHOVNI SUD, FINSKA) [omissis]

Javno Datum odluke [omissis]

21. siječnja 2020. [omissis]

ŽALITELJ Syyttäjä (Džavni odvjetnik)

DRUGA STRANKA U A
ŽALBENOM POSTUPKU

PREDMET Lakša povreda državne granice

ODLUKA KORKEIN OIKEUSA (Vrhovni sud, Finska)

Predmet postupka

1. U ovom je predmetu riječ o tome može li se optuženiku A staviti na teret da je počinio lakšu povredu državne granice time što je brodicom za razonodu ili sport putovao iz Republike Finske u Republiku Estoniju i od tamo se ponovno vratio u Finsku pri čemu je prešao finsku vanjsku granicu, a da pritom sa sobom nije imao putovnicu ili neku drugu putnu ispravu.
2. Sa stajališta prava Unije u ovom je predmetu riječ o slobodnom kretanju osoba. Točnije, riječ je o tome može li država članica građaninu Unije pod prijetnjom kazne nametnuti obvezu da sa sobom mora imati važeću putovnicu ili neku drugu važeću putnu ispravu ako putuje u drugu državu članicu i vraća se iz nje. Ovisno o odgovoru na gore navedeno pitanje, u ovom je predmetu riječ i o tome predstavlja li novčana kazna koja se u Finskoj, u skladu s optužnicom, uobičajeno izriče za lakšu povredu državne granice [**orig. str. 2.**] neproporcionalnu prepreku slobodnom kretanju osoba.

Relevantne činjenice i kazneni postupak

Okolnosti predmeta

3. A je 25. kolovoza 2015. brodicom za razonodu ili sport plovio iz Republike Finske u Republiku Estoniju i vratio se natrag. Na njegovo je ime bila izdana finska putovnica koja je bila i važeća. A je imao pravo izaći iz Finske. Prilikom granične kontrole obavljene pri njegovu povratku u Finsku, u Helsinku, A nije dao na uvid ni putovnicu niti ikakvu drugu putnu ispravu. Njegov se identitet unatoč tomu mogao utvrditi na temelju vozačke dozvole koju je imao kod sebe. Tijekom granične kontrole isto se tako mogla utvrditi i valjanost A-ove putovnice. Prilikom izlaska iz Finske, kao ni u Estoniji, A nije bio podvrgnut nikakvoj graničnoj kontroli.
4. Syyttäjä (državni odvjetnik, u daljnjem tekstu: Syyttäjä) podnio je protiv A optužnicu pred Helsingin käräjäoikeusom (Prvostupanjski sud u Helsinkiju) zbog lakše povrede državne granice. A je osporio optužbe.

Presuda Helsingin käräjäoikeusa (Prvostupanjski sud u Helsinkiju) od 5. prosinca 2016.

5. Prema shvaćanju prvostupanjskog suda, A je kriv za lakšu povredu državne granice. Taj je sud smatrao da je kažnjivo prelaziti državnu granicu bez putne isprave. Nadalje je zauzeo stajalište da u pogledu kažnjivosti djela nije odlučujuće ima li osoba koja prelazi državnu granicu važeću putovnicu. Međutim, taj je prvostupanjski sud odustao od kažnjavanja osobe A [**orig. str. 3.**] smatrajući da je djelo koje joj se stavlja na teret bilo blažeg oblika te da bi izricanje novčane kazne u skladu s općom praksom odmjeravanja kazne u dnevnim iznosima u ovom slučaju dovelo do neprimjerenog konačnog rezultata.

Presuda Helsingin hovioikeusa (Žalbeni sud u Helsinkiju) od 15. lipnja 2018.

6. Syyttäjä je podnio žalbu pred žalbenim sudom te zahtijevao da se u odnosu na A donese presuda kojom mu se izriče novčana kazna zbog kaznenog djela za koje ga je prvostupanjski sud proglasio krivim. A je podnio protužalbu i zahtijevao da ga se oslobodi optužbe.
7. Žalbeni sud je smatrao dokazanim da A nije kod sebe imao ni putovnicu niti ikakvu drugu putnu ispravu. Međutim, taj je sud oslobodio A optužbe smatrajući da ponašanjem osobe A nije ispunjeno obilježje djela lakše povrede državne granice.

Žalbeni postupak pred Korkein oikeusom

8. Korkein oikeus dopustio je Syyttäjänin žalbu u odnosu na pitanje je li A kriv za ponašanje kojim je počinjena lakša povreda državne granice, a koje je žalbeni sud smatrao dokazanim.

Primjenjivo zakonodavstvo

Pravo Unije

9. Pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica jedno je od najvažnijih prava građana Unije koje, među ostalim, proizlazi iz članka 45. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članka 3. [orig. str. 4.] stavka 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) kao i članka 21. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
10. Središnji instrument za ostvarivanje prava na slobodno kretanje je Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) koja je kasnije kodificirana u obliku Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama, kodifikacija). Zbog kaznenopravnog načela zakonitosti, upućivanje na Zakonik o schengenskim granicama u daljnjem je tekstu upućivanje na Uredbu (EZ) br. 562/2006 u verziji koja je bila na snazi 25. kolovoza 2015. u vrijeme nastanka spornih činjenica.
11. U skladu s člankom 2. točkom 1. Zakonika o schengenskim granicama izraz „unutarnje granice”, među ostalim, znači pomorske luke država članica za redovne trajektne linije. U skladu s točkom 2. tog članka, izraz „vanjske granice” pak, među ostalim, znači granice na moru i njihove pomorske luke, ako se ne radi o unutarnjim granicama.
12. Unutarnje se granice u skladu s člankom 20. Zakonika o schengenskim granicama mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba bez obzira na njihovo državljanstvo. U skladu s člankom 21. točkom (c) Zakonika o

schengenskim granicama, ukidanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava. **[orig. str. 5.]**

13. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Zakonika o schengenskim granicama vanjske se granice mogu prijeći samo na graničnim prijelazima i tijekom utvrđenog radnog vremena. U skladu s člankom 7. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama sve se osobe podvrgavaju osnovnoj kontroli u svrhu utvrđivanja njihovog identiteta na temelju predodjenja njihovih putnih isprava. Takva se osnovna kontrola sastoji od brze i jednostavne provjere valjanosti isprave koja ovlašćuje zakonitog nositelja za prelazak granice kao i provjere prisutnosti znakova krivotvorenja, prema potrebi uporabom odgovarajućih tehničkih sredstava. U skladu sa stavkom 6. tog članka, kontrole nad osobama koje uživaju pravo Zajednice na slobodno kretanje provode se u skladu s Direktivom 2004/38/EZ. U skladu s točkom 3.2.5 Priloga VI., odstupajući od članaka 4. i 7., osobe koje se nalaze na plovilu za izletničku plovidbu koje dolazi iz ili polazi prema luci u državi članici ne podliježu graničnoj kontroli i mogu ući u luku koja nije granični prijelaz. Međutim, u skladu s procjenom rizika od nezakonitog useljavanja, a posebno kada je obala treće zemlje u neposrednoj blizini državnog područja dotične države članice, provodi se kontrola osoba i/ili fizički pretražuje izletničko plovilo.
14. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (Direktiva o slobodnom kretanju), ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom imaju pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja **[orig. str. 6.]** u drugu državu članicu. U skladu sa stavkom 2. tog članka od osoba iz stavka 1. ne smije se zahtijevati izlazna viza niti jednakovrijedna formalnost.
15. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive 2004/38/EZ države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima Unije uz važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice. Kad građanin Unije nema potrebne putne isprave odnosno, ako se to traži, potrebnu vizu, dotična država članica u skladu sa stavkom 4. tog članka takvim osobama, prije nego što ih vrati, pruža svaku razumnu mogućnost da pribave potrebne isprave ili da im se isprave dostave u razumnom roku ili da nekim drugim sredstvima potvrde ili dokažu da uživaju pravo slobodnog kretanja. U skladu sa stavkom 5. tog članka država članica može tu osobu kazniti proporcionalnim i nediskriminirajućim sankcijama ako ne udovolji zahtjevu izvršenja prijave prisutnosti na njezinom području u razumnom i nediskriminirajućem roku.

16. Na temelju članka 27. [stavka 1.] Direktive 2004/38/EZ države članice mogu u skladu s odredbama poglavlja VI. te direktive građanima Unije ograničiti slobodu kretanja i boravka u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. **[orig. str. 7.]** U skladu sa stavkom 2. tog članka, mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca.

Nacionalno zakonodavstvo

17. Člankom 7. stavkom 1. točkom 1. iz poglavlja 17. Rikoslakija (19.12.1889/39, Kazneni zakon 19.12.1889/39) u verziji važećoj u vrijeme nastanka spornih činjenica, propisuje se da je za povredu granice, među ostalim, kriv onaj tko finsku državnu granicu prijeđe ili pokuša prijeći bez putne isprave, vize, dozvole boravka ili neke druge isprave koja se izjednačava s putnom ispravom.
18. U skladu s člankom 7. a iz poglavlja 17. Kaznenog zakona počinitelj se zbog lakše povrede državne granice kažnjava novčanom kaznom ako se to djelo, uzimajući u obzir kratko trajanje nezakonitog boravka ili kretanja, način poduzimanja zabranjene radnje ili druge okolnosti povezane s djelom, sveukupno smatra njegovim blažim oblikom.
19. U skladu s člankom 9. stavkom 2. Perustuslakija (11.6.1999/731, finški Ustav 11.6.1999/731) svatko ima pravo napustiti državu. Nužna ograničenja tog prava mogu se utvrditi zakonom kojim se osigurava provođenje sudskih postupaka ili izvršenje kazne, odnosno osiguravanje izvršenja vojne obveze. U skladu sa stavkom 3. tog članka, nijedan finški državljanin ne može biti spriječen ući u državu, biti progнан iz države ili protiv svoje volje biti izručen ili predan drugoj državi. Pravo finških državljana da izađu iz zemlje ili uđu u zemlju konkretizirano je odredbama Passilakija (21.7.2006/671, Zakon o putnim ispravama 21.7.2006/671). U skladu s člankom 1. stavkom 1. Zakona o putnim ispravama **[orig. str. 8.]** finški državljanin ima pravo, u skladu s odredbama tog zakona, napustiti državno područje. U stavku 2. tog članka utvrđuje se da finški državljanin ne smije biti spriječen u ulasku na državno područje.
20. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Zakona o putnim ispravama, finški državljanin svoje pravo na izlazak iz zemlje i ulazak u zemlju iskazuje putovnicom, osim ako predmetni zakon, zakonodavstvo Europske zajednice ili za Finsku obvezujući međunarodni ugovori ne određuju drukčije. Bez putovnice finški državljanin može putovati na Island, u Norvešku, Švedsku i Dansku. Uredbom Vlade određuju se druge države u koje finški državljanin može putovati koristeći osobnu iskaznicu u smislu članka 1. stavka 1. Henkilökorttilakija (829/1999, Zakon o osobnoj iskaznici br. 829/1999) u svojstvu putne isprave umjesto putovnice. Zakon o osobnoj iskaznici 829/1999 ukinut je Henkilökorttilakijem (663/2016, Zakon o osobnoj iskaznici br. 663/2016), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017., prema kojem se u skladu s člankom 2. stavkom 1. tog zakona finskom državljaninu izdana osobna iskaznica može koristiti kao putna isprava umjesto putovnice u

skladu s odredbom donesenom na temelju članka 2. stavka 1. Zakona o putnim ispravama.

21. U skladu s člankom 1. stavkom 1. iz Poglavlja 2.a Kaznenog zakona novčana kazna se izriče u dnevnim iznosima čiji najmanji broj iznosi jedan, a najveći broj 120.
22. U skladu s člankom 2. stavkom 1. (u verziji br. 808/2007) navedenog poglavlja, koji se primjenjuje na sporne činjenice, visina dnevnog iznosa utvrđuje se na način da je primjerena platežnoj sposobnosti osuđenika. Primjerenom visinom dnevnog iznosa u skladu s člankom 2. stavkom 2. smatra se jedna šezdesetina **[orig. str. 9.]** prosječnih mjesečnih prihoda osuđenika uz odbitak poreza i davanja koji su određeni vladinom uredbom kao i fiksnog paušalnog iznosa troškova. Zbog osuđenikove obveze uzdržavanja taj se dnevni iznos može umanjiti. U skladu sa stavkom 3. dnevni iznos utvrđuje sud na temelju podataka relevantnih u vrijeme postupka. U skladu s člankom 5. Asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999, Uredba o visini dnevnih iznosa br. 609/1999) dnevni iznos ne može biti manji od šest eura. Najveći iznos dnevnog iznosa nije određen.
23. U skladu s člankom 3. stavkom 1. iz poglavlja 2.a ukupni iznos novčane kazne proizlazi iz broja dnevnih iznosa koji se množi s visinom dnevnog iznosa.
24. Za lakšu povredu državne granice poput one u ovom predmetu uobičajeno se izriče 15 dnevnih iznosa. Visina dnevnog iznosa za 2014. iznosila je prosječno 16,70 eura, što odgovara mjesečnim neto prihodima u visini od 1 257 eura. Prema dokumentaciji dostavljenoj u ovom predmetu, dnevni iznos u slučaju prihoda osobe A iznosio bi 6 350 eura, a ukupna visina novčane kazne 95 250 eura.

Nužnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku

25. U ovom je predmetu potrebno protumačiti je li u skladu s pravom Unije kazniti građanina Unije za to što je otputovao u drugu državu članicu i vratio se natrag, a da pritom nije kod sebe imao važeću putovnicu ili neku drugu važeću putnu ispravu. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, u ovom je predmetu potrebno ocijeniti i to da li se novčanom kaznom, koja se zbog navedenog propusta u Finskoj uobičajeno **[orig. str. 10.]** izriče, neproporcionalno ograničava slobodno kretanje osoba.

Okolnosti prvog i drugog pitanja

26. Sud Europske unije u svojoj je presudi C-378/97, *Wijzenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439, odlučio da prema pravu Zajednice koje se primjenjivalo u relevantnom trenutku ni članak 7.a ni članak 8.a Ugovora o EZ-u nisu zabranjivali državi članici da od neke osobe, neovisno o tome je li bila građanin Europske unije ili ne, prilikom ulaska u zemlju prelaskom unutarnje granice Zajednice pod prijetnjom kazne zahtijeva da dokaže svoje državljanstvo, ako su te sankcije bile slične sankcijama za odgovarajuću nacionalnu povredu i nisu bile

neproporcionalne te stoga nisu predstavljale prepreku slobodnom kretanju osoba (točka 45.).

27. U svojoj presudi C-215/03, *Oulane*, ECLI:EU:C:2005:95, Sud Europske unije je utvrdio da je cilj obveze predočenja važeće osobne iskaznice ili putovnice, s jedne strane, pojednostaviti rješavanje problema povezanih s dokazivanjem prava boravka ne samo za građane, nego i za nacionalna tijela, a s druge strane, utvrditi maksimalne uvjete čije ispunjavanje država članica može propisati za zainteresirane osobe u svrhu priznavanja njihova prava boravka (točka 22.). To što osoba, da bi dokazala svoje svojstvo **[orig. str. 11.]** državljanina Zajednice, mora predočiti važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu predstavlja, međutim, samo administrativnu formalnost čiji je jedini cilj da nacionalna tijela mogu utvrditi pravo koje izravno proizlazi iz statusa te osobe (točka 24.). Ako ta osoba ne može predočiti važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu, a njezino se državljanstvo može nedvojbeno dokazati drugim sredstvima, država članica domaćin njezino pravo boravka ne može dovesti u pitanje samo zato što nije predočila jednu od tih dviju navedenih isprava (točka 25.).
28. Iz sudske prakse Suda Europske unije ne može se izvesti nedvojbeni zaključak o tome je li u skladu s pravom Unije nacionalna odredba kojom se građaninu Unije pod prijetnjom kazne nameće obveza da prilikom ulaska u drugu državu članicu sa sobom nosi važeću putovnicu ili neku drugu važeću putnu ispravu te je stoga u praksi ima sa sobom i za vrijeme boravka u drugoj državi članici. Naime, stupanjem na snagu izmjena Ugovora o EU-u kao i Zakonika o schengenskim granicama i Direktive o slobodnom kretanju isto tako nije jasno ni je li odluka koju je Sud Europske unije donio u pogledu pitanja postavljenog u predmetu *Wijsenbeek* prema sada primjenjivom pravu Unije kao takva još uvijek primjenjiva.
29. U skladu s člankom 21. točkom (c) Zakonika o schengenskim granicama države članice imaju pravo u svojem zakonodavstvu predvidjeti obvezu nošenja dokumenata i isprava. Prema toj odredbi, međutim, potrebno je još protumačiti može li se u slučaju neispunjenja te obveze **[orig. str. 12.]** izreći kaznenopravna sankcija i, ako je tomu tako, u kojim je to situacijama moguće.
30. Isto tako nije jasno daje li članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 1. Direktive 2004/38/EZ državi članici pravo da građaninu Unije pod prijetnjom kazne nametne obvezu nošenja putovnice ili druge putne isprave, ako napušta državno područje te države članice ili ulazi na to područje. U skladu s člancima iz poglavlja II. te direktive, koje se odnosi na pravo izlaska i ulaska, država članica nedvojbeno ima pravo izreći sankciju samo u slučaju neispunjavanja obveze prijave prisutnosti navedene u članku 5. stavku 5.
31. Na temelju zakonodavstva Unije, na koje se upućuje u prethodnim točkama 11. do 13., isto tako nije jasno kakav učinak na pravo države članice da nekoj osobi pod prijetnjom kazne nametne obvezu nošenja važeće putne isprave ima činjenica da se iz jedne države članice u drugu državu članicu putuje preko međunarodnih

voda brodicom za razonodu ili sport na način da građanin Unije tijekom putovanja ne stupi na državno područje treće zemlje, ali se prijeđe vanjska granica Unije.

Okolnosti trećeg pitanja

32. Sud Europske unije u svojoj je sudskoj praksi presudio da države članice, čak i ako su nadležne kažnjavati povrede određenih obveza, ipak ne smiju predviđati neproporcionalnu sankciju poput kazne zatvora koja bi predstavljala prepreku za slobodno **[orig. str. 13.]** kretanje osoba (točka 44. gore navedenog predmeta *Wijsenbeek* i navedena sudska praksa). U svojoj presudi *C-33/07, Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396 Sud Europske unije, upućujući na prijašnje odluke kao i na načelo proporcionalnosti koje proizlazi iz članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38/EZ, utvrdio je da ograničavanje prava na izlazak iz zemlje mora biti prikladno za osiguravanje postizanja njome postavljenog cilja i ne smije premašivati ono što je za postizanje tog cilja potrebno (točka 29.). Obveza države članice da pazi na proporcionalnost proizlazi i iz članka 5. stavka 5. Direktive 2004/38/EZ.
33. Nejasno je predstavlja li novčana kazna koja se uobičajeno izriče za ponašanje kako je opisano u navodima činjenica glavnog postupka neproporcionalnu prepreku za slobodno kretanje osoba u situaciji u kojoj osoba zapravo ima važeću putovnicu i njezin se identitet kao i važenje putovnice pouzdano može utvrditi na drugi način.

Prethodna pitanja

34. Nakon što je strankama postupka dao priliku za očitovanje o sadržaju zahtjeva za prethodnu odluku, *Korkein oikeus* je odlučio prekinuti postupak i Sudu Europske unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

1. Protivi li se pravu Unije, posebice članku 4. stavku 1. Direktive 2004/38/EZ, članku 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 (Zakonik o schengenskim granicama) ili [orig. str. 14.] pravu koje pripada građanima Unije da se na području Unije slobodno kreću, primjena odredbe nacionalnog prava kojom se osobi (neovisno o tome je li građanin Unije) pod prijetnjom kazne nameće obveza nošenja važeće putovnice ili neke druge važeće putne isprave ako brodicom za razonodu ili sport iz jedne države članice u drugu državu članicu putuje preko međunarodnih voda, a da pritom ne stupi na državno područje treće zemlje?

2. Protivi li se pravu Unije, posebice članku 5. stavku 1. Direktive 2004/38/EZ, članku 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 (Zakonik o schengenskim granicama) ili pravu koje pripada građanima Unije da se na području Unije slobodno kreću, primjena odredbe nacionalnog prava kojom se osobi (neovisno o tome je li građanin Unije) pod prijetnjom kazne nameće obveza nošenja važeće putovnice ili neke druge važeće putne isprave ako u dotičnu

državu članicu iz druge države članice brodicom za razonodu ili sport uđe preko međunarodnih voda, a da pritom nije stupila na državno područje treće zemlje?

3. Ako iz prava Unije ne proizlazi nikakva smetnja u smislu 1. i 2. pitanja: je li sankcija za prelazak finske državne granice bez važeće putne isprave koja se u Finskoj uobičajeno izriče u dnevnim iznosima u skladu s načelom proporcionalnosti koje proizlazi iz članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38/EZ? [orig. str. 15.]

[omissis]

RADNI DOKUMENT