

Zadeva C-35/20**Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

24. januar 2020

Predložitveno sodišče:

Korkein oikeus (Finska)

Datum predložitvene odločbe:

21. januar 2020

Pritožnik:

Syyttäjä

Nasprotna stranka v postopku s pritožbo:

A

KORKEIN OIKEUS SKLEP	[...]	(ni prevedeno)
(VRHOVNO SODIŠČE, FINSKA)	[...]	(ni prevedeno)
Javna obravnava	Datum sklepa	[...] (ni prevedeno)
	21. januar 2020	[...] (ni prevedeno)

PRITOŽNIK

*Syyttäjä (državni tožilec)*NASPROTNA STRANKA V OSEBA A
POSTOPKU S PRITOŽBO

ZADEVA

Manj resen mejni prekršek

ODLOČITEV KORKEIN OIKEUS (VRHOVNO SODIŠČE)

Predmet postopka

1. Predmet obravnavane zadeve je vprašanje, ali je obtožencu, osebi A, mogoče očitati, da je s tem, ko je s športnim čolnom potovala iz Republike Finske v Republiko Estonijo in od tam spet nazaj na Finsko, pri čemer je prešla finsko zunanjo mejo, ne da bi imela s seboj potni list ali drugo potno listino, storila manj resen mejni prekršek.
2. Z vidika prava Unije gre v obravnavani zadevi za prosto gibanje oseb. Natančneje, gre za to, ali lahko država članica državljanu Unije pod grožnjo kazni naloži obveznost nošenja veljavnega potnega lista ali druge veljavne potne listine, če potuje v drugo državo članico in spet nazaj. Odvisno od odgovora na zgoraj navedeno vprašanje je predmet obravnavane zadeve tudi vprašanje, ali se z denarno kaznijo, ki se na Finskem navadno izreče za manj resen mejni prekršek, ki je enak temu iz obtožnega akta, nesorazmerno omejuje prosto gibanje oseb.

Upošteveno dejansko stanje in kazenski postopek

Dejansko stanje zadeve

3. Oseba A se je 25. avgusta 2015 s športnim čolnom peljala iz Republike Finske v Republiko Estonijo in spet nazaj. Na njeno ime je bil izdan finski potni list, ki je bil tudi veljaven. Oseba A je imela pravico izstopiti s Finske. Pri mejni kontroli, ki je bila opravljena v Helsinkih ob njeni vrnitvi na Finsko, oseba A ni predložila niti potnega lista niti druge potne listine. Kljub temu je bilo njeno identiteto mogoče ugotoviti na podlagi vozniškega dovoljenja, ki ga je imela s seboj. Med mejno kontrolo je bilo mogoče ugotoviti tudi veljavnost njenega potnega lista. Ob izstopu s Finske, pa tudi v Estoniji, pri osebi A ni bila opravljena mejna kontrola.
4. Syyttäjä je pred Helsingin käräjäoikeus (prvostopenjsko sodišče v Helsinkih, Finska) zoper osebo A vložil obtožni akt zaradi manj resnega mejnega prekrška. Oseba A je ugovarjala obtožbi.

Sodba Helsingin käräjäoikeus (prvostopenjsko sodišče v Helsinkih) z dne 5. decembra 2016

5. Prvostopenjsko sodišče je osebo A spoznalo za krivo storitve manj resnega mejnega prekrška. Sodišče navaja, da je prehod državne meje brez nošenja potne listine kazniv. Glede na to, da je obravnavano dejanje kaznivo, meni, da ni bistveno, ali ima oseba, ki prehaja državno mejo, veljavni potni list. Vendar je prvostopenjsko sodišče osebi A odpustilo kazen, ker gre pri očitnem prekršku za manjši prekršek in bi denarna kazen, ki jo je treba v skladu s splošno prakso

odmerjanja kazni izreči v dnevnih zneskih, v tem primeru privedla do neprimernega končnega izida.

Sodba Helsingin hovioikeus (pritožbeno sodišče v Helsinkih, Finska) z dne 15. junija 2018

6. Syyttäjä je vložil pritožbo pri pritožbenem sodišču in predlagal, naj se osebi A naloži denarna kazen zaradi prekrška, za storitev katerega jo je prvostopenjsko sodišče spoznalo za krivo. Oseba A je vložila nasprotno pritožbo in predlagala, naj se jo oprosti.
7. Pritožbeno sodišče je štelo za dokazano, da oseba A ni imela s seboj niti potnega lista niti potne listine. Vendar jo je oprostilo, ker je menilo, da njeno vedenje ni izpolnilo dejanskega stanu manj resnega mejnega prekrška.

Pritožbeni postopek pred Korkein oikeus (vrhovno sodišče)

8. Korkein oikeus (vrhovno sodišče) je v delu, ki se nanaša na vprašanje, ali je oseba A z vedenjem, ki ga je višje sodišče štelo za dokazano, storila manj resen mejni prekršek, dopustilo pritožbo, ki jo je vložil Syyttäjä.

Zakonodaja, ki se uporablja

Pravo Unije

9. Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic je ena najbolj bistvenih pravic državljanov Unije, kar je med drugim razvidno iz člena 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in člena 21(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
10. Osrednji instrument za uresničevanje prostega gibanja je Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), ki je bila pozneje kodificirana kot Uredba (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah, kodificirano besedilo). Zaradi kazenskopravnega načela zakonitosti so sklicevanja na Zakonik o schengenskih mejah v nadaljevanju sklicevanja na Uredbo (ES) št. 562/2006 v različici, ki je veljala med vedenjem 25. avgusta 2015, ki se presoja.
11. V skladu s členom 2, točka 1, Zakonika o schengenskih mejah pojem „notranje meje“ med drugim pomeni morska pristanišča držav članic, namenjena rednim trajektnim povezavam. V skladu s točko 2 tega člena pa pojem „zunanje meje“ med drugim pomeni meje na morju in morska pristanišča držav članic, pod pogojem, da ne gre za notranje meje.

12. Notranje meje se lahko v skladu s členom 20 Zakonika o schengenskih mejah prehajajo na katerikoli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. V skladu s členom 21(c) Zakonika o schengenskih mejah odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na možnost države članice, da z zakonodajo določi obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin.
13. V skladu s členom 4(1) Zakonika o schengenskih mejah se lahko zunanje meje prehajajo le na mejnih prehodih in med določenim delovnim časom. V skladu s členom 7(2) Zakonika se pri vseh osebah opravi temeljna mejna kontrola, da se ugotovi njihova identiteta na podlagi predložitve njihovih potnih listin. Pri temeljni mejni kontroli gre za hitro in enostavno preverjanje, po potrebi z uporabo tehničnih naprav, veljavnosti listine, ki dovoljuje zakonitemu imetniku prehod meje, in ugotavljanja znakov ponarejanja ali prenarejanja. V skladu z odstavkom 6 tega člena se kontrola oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije, opravi v skladu z Direktivo 2004/38/ES. V skladu s točko 3.2.5 Priloge VI z odstopanjem od členov 4 in 7 pri osebah na krovu rekreacijskih plovil, ki prihajajo iz ali plujejo proti pristanišču države članice, ni treba opraviti mejne kontrole in lahko vstopijo v pristanišče, ki ni mejni prehod. Kljub temu se lahko na podlagi ocene nevarnosti nezakonitega priseljevanja, in zlasti kadar je v neposredni bližini določene države članice obala tretje države, opravi kontrola teh oseb in/ali izvede fizična kontrola rekreacijskih plovil.
14. V skladu s členom 4(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (Direktiva o prostem gibanju) imajo brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico. V skladu z odstavkom 2 tega člena se od oseb, na katere se nanaša odstavek 1, ne sme zahtevati nikakršnega izstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.
15. V skladu s členom 5(1) Direktive 2004/38/ES države članice brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom. Kadar državljan Unije nima potrebne potne listine ali potrebnega vizuma, če je ta zahtevan, zadevna država članica v skladu z odstavkom 4 navedenega člena tej osebi, preden jo zavrne, zagotovi vse razumne možnosti, da si v razumnem času pridobi potrebno listino ali da se ji ta preskrbi ali da lahko potrdi ali dokaže na druge načine, da zanjo velja pravica do prostega gibanja in prebivanja. V skladu z odstavkom 5 tega člena lahko država članica zadevno osebo kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami, če ne izpolni zahteve po javljanju svoje prisotnosti na njenem ozemlju.

16. Na podlagi člena 27[1] Direktive 2004/38/ES lahko države članice ob upoštevanju določb poglavja VI te direktive omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. V skladu z odstavkom 2 tega člena so ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika.

Nacionalne določbe

17. V skladu s členom 7(1), točka 1, v poglavju 17 Rikoslaki (19.12.1889/39, kazenski zakonik 19.12.1889/39), kot je veljal v času vedenja, ki se presoja, mejni prekršek med drugim stori, kdor prehaja ali poskuša prehajati finsko državno mejo brez potne listine, vize, dovoljenja za prebivanje ali drugega dokumenta, enakovrednega potni listini, ki dovoljuje prehod meje.
18. V skladu s členom 7a v poglavju 17 kazenskega zakonika se storilcu zaradi manj resnega mejnega prekrška izreče denarna kazen, če je mejni prekršek zaradi kratkega trajanja nedovoljenega prebivanja ali gibanja, narave prepovedanega dejanja ali drugih okoliščin, povezanih s prekrškom, v celoti gledano manjši.
19. V skladu s členom 9(2) Suomen Perustuslaki (11.6.1999/731, finska ustava 11.6.1999/731) ima vsak pravico zapustiti državo. Z zakonom se lahko zaradi zagotovitve sodnih postopkov ali izvršitve kazni oziroma zagotovitve izpolnitve vojaške obveznosti določijo nujne omejitve te pravice. V skladu z odstavkom 3 tega člena se finskemu državljanu ne sme preprečiti vstopa, ga izgnati iz države ali proti njegovi volji izročiti drugi državi ali ga prepeljati v drugo državo. Pravica finskih državljanov do izstopa iz države ali vstopa v državo je podrobneje opredeljena z določbami Passilaki (21.7.2006/671, zakon o potnem listu 21.7.2006/671). V skladu s členom 1(1) zakona o potnem listu ima finski državljan na podlagi določb zadevnega zakona pravico do izstopa. V odstavku 2 tega člena je navedeno, da se finskemu državljanu ne sme preprečiti vstopa.
20. V skladu s členom 2(1) zakona o potnem listu finski državljan, če v zadevnem zakonu, pravu Evropske skupnosti ali mednarodnih pogodbah, ki zavezujejo Finsko, ni določeno drugače, dokaže pravico do vstopa in izstopa s potnim listom. Finski državljan lahko brez potnega lista potuje v Islandijo, na Norveško, na Švedsko in na Dansko. Z uredbo vlade so določene druge države, v katere lahko finski državljan potuje z osebno izkaznico v smislu člena 1(1) Henkilökorttilaki (829/1999, zakon o osebni izkaznici št. 829/1999) kot potno listino, ki nadomešča potni list. Zakon o osebni izkaznici 829/1999 je bil razveljavljen s Henkilökorttilaki (663/2016, zakon o osebni izkaznici št. 663/2016), ki je začel veljati 1. januarja 2017 in katerega člen 2(1) določa, da se lahko osebna izkaznica, izdana finskemu državljanu, namesto potnega lista kot potna listina uporablja v skladu z določbami, izdanimi na podlagi člena 2(1) zakona o potnem listu.
21. V skladu s členom 1(1) v poglavju 2a kazenskega zakonika se denarna kazen izreče v najmanj enem in največ 120 dnevni zneskih.

22. V skladu s členom 2(1) (v različici št. 808/2007) navedenega poglavja, kot je veljal v času vedenja, ki se presoja, se višina dnevnega zneska določi tako, da je glede na finančno zmožnost obsojenca primerna. Za primerno višino dnevnega zneska se v skladu s členom 2(2) šteje šestdesetina povprečnih mesečnih prihodkov obsojenca, zmanjšanih za davke in dajatve, določene z uredbo vlade, in fiksne pavšalne stroške. Višina dnevnega zneska se lahko zniža, če je obsojenec zavezan plačevati preživnino. V skladu z odstavkom 3 sodišče določi višino dnevnega zneska na podlagi podatkov, ki so upoštevni v času postopka. V skladu s členom 5 Asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999, uredba o višini dnevnih zneskov št. 609/1999) najnižji dnevni znesek znaša šest evrov. Višina dnevnega zneska navzgor ni omejena.
23. V skladu s členom 3(1) poglavja 2a je skupni znesek denarne kazni zmnožek števila dnevnih zneskov in višine dnevnega zneska.
24. Za manj resen mejni prekršek, kot je ta iz obravnavanega dejanskega stanja, se navadno izreče 15 dnevnih zneskov. Višina dnevnega zneska je leta 2014 v povprečju znašala 16,70 EUR, kar ustreza mesečnemu neto prihodku v višini 1257 EUR. Kot je razvidno iz dokumentov, ki so bili predloženi v obravnavani zadevi, bi bila višina dnevnega zneska ob upoštevanju prihodkov A 6350 EUR, denarna kazen pa bi skupno znašala 95.250 EUR.

Nujnost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

25. V obravnavani zadevi je treba razložiti, ali je skladno s pravom Unije, če se državljan Unije kaznuje za to, da je potoval v drugo državo članico in spet nazaj, ne da bi imel s seboj veljavni potni list ali drugo veljavno potno listino. Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, je treba v obravnavani zadevi presoditi tudi, ali se z denarno kaznijo, ki se na Finskem navadno izreče zaradi navedenega neupoštevanja obveznosti, nesorazmerno omejuje prosto gibanje oseb.

Ozadje prvega in drugega vprašanja

26. Sodišče je v sodbi C-378/97, *Wijsenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439 presodilo, da v skladu s pravom Skupnosti, ki je veljalo v upoštevnem času, niti člen 7a niti člen 8a Pogodbe ES nista prepovedovala državam članicam, da od osebe, ki vstopa čez notranjo mejo Skupnosti, ne glede na to, ali je bila državljanica Evropske unije, pod grožnjo kazni zahtevajo, naj dokaže državljanstvo, če so bile sankcije primerljive s tistimi za enaka nacionalna lažja kazniva dejanja in niso bile nesorazmerne ter tako niso omejevale prostega gibanja oseb (točka 45).
27. Sodišče je v sodbi C-215/03, *Oulane*, ECLI:EU:C:2005:95 ugotovilo, da je namen obveznosti predložitve veljavne osebne izkaznice ali potnega lista poenostaviti rešitev problemov, povezanih z dokazom pravice do [pre]bivanja, ne le za državljane, temveč tudi za nacionalne organe, in hkrati določiti maksimalne pogoje, ki jih država članica lahko naloži zainteresiranim za priznanje njihove

pravice do [pre]bivanja (točka 22). Predložitev veljavne osebne izkaznice ali potnega lista za dokaz statusa državljanu Skupnosti je namreč administrativna formalnost, katere cilj je, da nacionalni organi ugotovijo pravico, ki izhaja neposredno iz statusa zadevne osebe (točka 24). Če pri nepredložitvi veljavne osebne izkaznice ali potnega lista zainteresirani vseeno lahko, brez vsakršnega dvoma, dokaže svoje državljanstvo z drugimi sredstvi, država članica gostiteljica ne more izpodbijati njegove pravice do [pre]bivanja le zato, ker ni predložil enega ali drugega zgoraj navedenega dokumenta (točka 25).

28. Iz sodne prakse Sodišča ni jasno razvidno, ali je s pravom Unije skladna nacionalna določba, s katero se državljanu Unije pod grožnjo kazni nalaga obveznost nošenja veljavnega potnega lista ali druge veljavne potne listine pri vstopu v drugo državo članico in tako v praksi tudi med bivanjem v drugi državi članici. Jasno tudi ni, ali z začetkom veljavnosti sprememb pogodb Unije ter Zakonika o schengenskih mejah in Direktive o prostem gibanju sodba Sodišča v zvezi z vprašanjem, ki je bilo predloženo v zadevi *Wijsenbeek*, na podlagi veljavnega prava Unije še velja.
29. V skladu s členom 21(c) Zakonika o schengenskih mejah ima država članica pravico, da z zakonodajo določi obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin. Vendar je treba na podlagi te določbe razložiti, ali lahko država članica v primeru neizpolnitve te obveznosti izreče kazensko sankcijo in, če jo lahko, v katerih položajih.
30. Treba je pojasniti tudi, ali ima država članica na podlagi člena 4(1) in člena 5(1) Direktive 2004/38/ES pravico državljanu Unije pod grožnjo kazni naložiti obveznost nošenja potnega lista ali druge potne listine, če zapusti ozemlje zadevne države ali vstopi nanj. Členi poglavja II navedene direktive o pravici do izstopa in vstopa jasno določajo pravico države članice do izrekanja sankcij samo v primeru neizpolnitve obveznosti javljanja prisotnosti iz člena 5(5).
31. Prav tako je treba na podlagi prava Unije, sklicevanje na katero je v zgornjih točkah od 11 do 13, pojasniti, kako na pravico države članice, da osebi pod grožnjo kazni naloži obveznost nošenja veljavne potne listine, vpliva okoliščina, da državljan Unije iz ene države članice v drugo državo članico s športnim čolnom po mednarodnih vodah potuje tako, da med potovanjem ne vstopi na ozemlje tretje države, preide pa zunanjo mejo Unije.

Ozadje tretjega vprašanja

32. Sodišče je v sodni praksi presodilo, da države članice, čeprav so pristojne za kaznovanje kršitev nekaterih obveznosti, kljub temu ne smejo določiti nesorazmerne sankcije, kot je na primer kazen zapora, ki bi omejevala prosto gibanje oseb (točka 44 sodbe v zgoraj navedeni zadevi *Wijsenbeek*, z navajanjem nadaljnje sodne prakse). Sodišče je v sodbi C-33/07, *Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396 ob sklicevanju na svoje prejšnje odločitve in načelo sorazmernosti, ki izhaja iz člena 27(2) Direktive 2004/38/ES, ugotovilo, da mora biti omejitev pravice do

izstopa primerna za zagotovitev uresničevanja zastavljenega cilja in ne sme iti preko tega, kar je potrebno za doseganje le-tega (točka 29). Obveznost države članice, da spoštuje načelo sorazmernosti, je razvidna tudi iz člena 5(5) Direktive 2004/38/ES.

33. Ugotoviti je treba, ali denarna kazen, ki se navadno izreče za vedenje, ki je zajeto z dejanskim stanjem, opisanim v postopku v glavni stvari, v položaju, v katerem oseba ima veljavni potni list in je njeno identiteto ter veljavnost potnega lista mogoče zanesljivo ugotoviti tudi na drug način, pomeni nesorazmerno omejevanje prostega gibanja oseb.

Vprašanja za predhodno odločanje

34. Korkein oikeus (vrhovno sodišče) je, potem ko je dalo strankama priložnost, da zavzameta stališče glede vsebine predloga za sprejetje predhodne odločbe, sklenilo, da prekine postopek in Sodišču Evropske unije postavi ta vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali pravo Unije, zlasti člen 4(1) Direktive 2004/38/ES, člen 21 Uredbe (ES) št. 562/2006 (Zakonik o schengenskih mejah) ali pravica državljanov Unije do prostega gibanja na ozemlju Unije, nasprotuje uporabi nacionalne določbe, s katero se osebi (ne glede na to, ali je državljanica Unije) pod grožnjo kazni naloži obveznost nošenja veljavnega potnega lista ali druge veljavne potne listine, če iz ene države članice v drugo državo članico potuje s športnim čolnom po mednarodnih vodah, ne da bi vstopila na ozemlje tretje države?

2. Ali pravo Unije, zlasti člen 5(1) Direktive 2004/38/ES, člen 21 Uredbe (ES) št. 562/2006 (Zakonik o schengenskih mejah) ali pravica državljanov Unije do prostega gibanja na ozemlju Unije, nasprotuje uporabi nacionalne določbe, s katero se osebi (ne glede na to, ali je državljanica Unije) pod grožnjo kazni naloži obveznost nošenja veljavnega potnega lista ali druge veljavne potne listine, če v zadevno državo članico vstopi iz druge države članice s športnim čolnom po mednarodnih vodah, ne da bi vstopila na ozemlje tretje države?

3. Če pravo Unije ne pomeni ovire v smislu prvega in drugega vprašanja: ali je sankcija za prehod finske državne meje brez nošenja veljavne potne listine, ki se na Finskem navadno izreče v dnevni zneskih, skladna z načelom sorazmernosti, ki izhaja iz člena 27(2) Direktive 2004/38/ES?

[...] (ni prevedeno)