

Mål C-35/20**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

24 januari 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Högsta domstolen (Finland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

21 januari 2020

Klagande:

Syyttäjä

Motpart:

A

**HÖGSTA
DOMSTOLEN****BESLUT****[utelämnas]****Offentligt****Datum för beslutet****[utelämnas]**

21 januari 2020

[utelämnas]

KLAGANDE

Syyttäjä (Åklagarmyndigheten)

MOTPART

A

SAKEN

Lindrigt riksgränsbrott

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

Saken i målet

1. Frågan i förevarande mål är huruvida den tilltalade A kan hållas ansvarig för lindrigt riksgränsbrott, genom att ha färdats med en fritidsbåt från Republiken Finland till Republiken Estland och tillbaka igen till Finland med passering av Finlands yttre gräns, utan att medföra ett pass eller någon annan resehandling.
2. I unionsrättsligt hänseende rör målet den fria rörligheten för personer. Närmare bestämt är frågan huruvida en unionsmedborgare under straffansvar kan åläggas en skyldighet att medföra ett giltigt pass eller någon annan giltig resehandling när denne reser in i en annan medlemsstat och tillbaka igen. Beroende på svaret på ovannämnda fråga krävs det även ett klagande huruvida de böter som i Finland vanligen [**Orig. s. 2**] åläggs vid ett lindrigt riksgränsbrott i enlighet med åtalet, utgör ett oproportionerligt hinder för den fria rörligheten för personer.

Relevanta faktiska omständigheter och det straffrättsliga förfarandet

Bakgrund till målet

3. A färdades den 25 augusti 2015 med en fritidsbåt från Republiken Finland till Republiken Estland och tillbaka igen. Ett finländskt pass, vilket även var giltigt, var utfärdat på honom. A hade rätt att resa ut från Finland. Vid en gränskontroll som genomfördes i Helsingfors när han återvände till Finland uppvisade A varken pass eller någon annan resehandling. Hans identitet kunde emellertid likväl fastställas genom ett medfört körkort. Vid gränskontrollen kunde även fastställas att A innehade ett giltigt pass. Han hade inte blivit föremål för någon gränskontroll vare sig vid utresan från Finland eller i Estland.
4. Åklagarmyndigheten väckte talan mot A vid Helsingfors tingsrätt på grund av lindrigt riksgränsbrott. A har bestritt ansvar.

Dom från Helsingfors tingsrätt av den 5 december 2016

5. Tingsrätten fann att A hade gjort sig skyldig till ett lindrigt riksgränsbrott. Enligt nämnda domstol är det straffbart att passera den nationella gränsen utan att medföra en resehandling. Vad gäller kriminaliseringen av gärningen är det inte avgörande huruvida den person som passerar den nationella gränsen innehar ett giltigt pass. Tingsrätten beslutade dock om påföljdseftergift för A, [**Orig. s. 3**] eftersom den gärning för vilken han anklagades var ringa och ett utdömande av dagsböter i enlighet med sedvanlig praxis skulle leda till ett oskäligt resultat.

Dom från Helsingfors hovrätt av den 15 juni 2018

6. Åklagarmyndigheten överklagade till hovrätten och yrkade att A skulle åläggas böter för den gärning som tingsrätten befunnit honom skyldig till. A ingav ett anslutningsöverklagande och yrkade att åtalet skulle ogillas.

7. Hovrätten fann att det var bevisat att A varken hade medfört ett pass eller något annat resedokument. Den frikände emellertid A, eftersom den ansåg att A:s agerande inte uppfyllde rekvisiten för ett lindrigt riksgränsbrott.

Mål om överklagande vid Högsta domstolen

8. Åklagarmyndigheten överklagade till Högsta domstolen som har meddelat prövningstillstånd med avseende på frågan huruvida A genom det av hovrätten fastställda agerandet har gjort sig skyldig till lindrigt gränsbrott.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

9. Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier utgör en av unionsmedborgarnas viktigaste rättigheter, vilket framgår av artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 3.2 **[Orig. s. 4]** i fördraget om Europeiska unionen (EUF) samt artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).
10. Det centrala instrumentet för att åstadkomma fri rörlighet är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), vilken sedan har kodifierats genom förordning (EU) 2016/399 (kodex om Schengengränserna, kodifiering). På grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen utgör hänvisningar till kodexen om Schengengränserna nedan hänvisningar till förordning (EG) nr 562/2006 i den version som var i kraft den 25 augusti 2015 vid tidpunkten för det agerande som ska bedömas här.
11. Enligt artikel 2.1 i kodexen om Schengengränserna avses med uttrycket inre gränser bland annat medlemsstaternas kustområden för reguljära färjeförbindelser. Enligt artikel 2.2 avses med uttrycket yttre gränser bland annat medlemsstaternas sjögränser samt flygplatser och kustområden, såvida de inte räknas som inre gränser.
12. Enligt artikel 20 i kodexen om Schengengränserna får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. I artikel 21 c i kodexen föreskrivs att avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte påverkar möjligheten för en medlemsstat att i sin nationella lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar. **[Orig. s. 5]**
13. Enligt artikel 4.1 i kodexen om Schengengränserna får de yttre gränserna endast passeras vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider. Enligt artikel 7.2 i kodexen ska alla personer underkastas en minimikontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resehandlingar. Denna

minimikontroll ska bestå av en snabb och enkel kontroll, vid behov med hjälp av tekniska anordningar av giltigheten hos den resehandling som tillåter den rättmätige innehavaren gränspassage och av förekomsten av tecken på del- eller helförfalskning. Enligt artikel 7.6 ska kontroller av en person som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten genomföras i enlighet med direktiv 2004/38/EG. Enligt punkt 3.2.5 i bilaga VI ska med avvikelse från artiklarna 4 och 7 personer ombord på fritidsbåtar som kommer från eller avgår till en hamn i en medlemsstat inte underkastas in- och utresekontroller och får gå in i en hamn som inte är ett gränsövergångsställe. När det bedöms föreligga risk för olaglig invandring, och i synnerhet om ett tredjelands kust är belägen i omedelbar närhet av den berörda medlemsstatens territorium, ska emellertid personkontroller och/eller en fysisk genomsökning av fritidsbåten göras.

14. Enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (direktivet om fri rörlighet) ska, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna, alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass och deras familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, och som har giltigt pass, ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att **[Orig. s. 6]** resa till en annan medlemsstat. Enligt artikel 4.2 får personer som avses i punkt 1 inte åläggas skyldighet att inneha utresevisering eller någon motsvarande formalitet.
15. Enligt artikel 5.1 i direktiv 2004/38/EG ska medlemsstaterna utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna tillåta alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass att resa in. Om en unionsmedborgare inte har de resehandlingar som krävs eller, i förekommande fall, nödvändiga viseringar, ska den berörda medlemsstaten enligt artikel 5.4, innan utvisning får komma i fråga, ge dessa personer all rimlig möjlighet att få eller få tillgång till de nödvändiga handlingarna inom rimlig tid eller få bekräftat eller på annat sätt bevisat att de omfattas av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig. Enligt artikel 5.5 får medlemsstaten om den berörda personen underlåter att uppfylla krav på anmälan för ett uppehåll i medlemsstaten ålägga proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.
16. På grundval av artikel 27 i direktiv 2004/38/EG får medlemsstaterna med förbehåll för bestämmelserna i kapitel VI i detta direktiv begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. **[Orig. s. 7]** Enligt artikel 27.2 ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende.

Den nationella lagstiftningen

17. Enligt 17 kap. 7 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen (19.12.1889/39), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för den gärning som ska bedömas gör bland

annat den som överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns utan att inneha ett till detta berättigande resedokument, visum, uppehållstillstånd eller något annat dokument som kan jämföras med ett resedokument sig skyldig till riksgränsbrott.

18. Enligt 17 kap. 7 a § i strafflagen ska gärningsmannen om riksgränsbrottet, med hänsyn till den olovliga vistelsens eller färdens kortvarighet eller den förbjudna verksamhetens art eller andra omständigheter som hänför sig till brottet, bedömt som en helhet är ringa, dömas för lindrigt riksgränsbrott till böter.
19. Enligt 9 § i Finlands grundlag (11.6.1999/731) har var och en rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Enligt 9 § 3 mom. får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Rätten för finska medborgare att resa in eller ut från landet preciseras i passlagen (21.7.2006/671). Enligt 1 § 1 mom. i passlagen [**Orig. s. 8**] har finska medborgare rätt att resa ut ur landet i enlighet med vad som bestäms i denna lag. I 1 § 2 mom. fastställs att finska medborgare inte får hindras från att komma in i landet.
20. Enligt 2 § 1 mom. i passlagen ska finska medborgare styrka sin rätt att resa ut ur landet och komma in i landet med pass, om inte något annat följer av denna lag, Europeiska gemenskapens lagstiftning eller internationella fördrag som är bindande för Finland. Utan pass får finska medborgare resa till Danmark, Island, Norge och Sverige. Genom förordning av statsrådet anges de övriga länder till vilka finska medborgare får resa med användande av ett sådant identitetskort som avses i 1 § 1 mom. i lagen om identitetskort (829/1999) som resedokument, i stället för pass. Lagen om identitetskort (829/1999) upphävdes genom lagen om identitetskort (663/2016) som trädde i kraft den 1 januari 2017. Enligt 2 § 1 mom. i sistnämnda lag kan ett identitetskort som utfärdats för en finsk medborgare i enlighet med bestämmelser som utfärdats med stöd av 2 § 1 mom. i passlagen (671/2006) användas som resedokument i stället för pass.
21. Enligt 2 a kap. 1 § 1 mom. i strafflagen döms böter ut i dagsböter, på minst 1 och högst 120 dagsböter.
22. Enligt 2 § 1 mom. i nämnda kapitel (i dess lydelse enligt lag 808/2007) ska dagsbotsbeloppet fastställas så att det är skäligt i förhållande till den bötfälldes betalningsförmåga. Som ett skäligt dagsbotsbelopp ska enligt 2 § 2 mom. anses en sextiondedel av [**Orig. s. 9**] den bötfälldes genomsnittliga månadsinkomst, från vilken har avdragits de skatter och avgifter som bestäms genom förordning av statsrådet samt ett fast baskonsumtionsavdrag. Dagsbotsbeloppet kan sänkas på grund av den bötfälldes försörjningsplikt. Enligt 3 mom. ska dagsboten bestämmas i domstol enligt de uppgifter som är tillgängliga under rättegången. Enligt 5 § i förordningen om dagsbotens belopp (609/1999) får dagsboten inte fastställas till lägre belopp än 6 euro. Däremot fastställs inte något högsta belopp.

23. Enligt 2 a kap. 3 § 1 mom. i strafflagen är det totala bötesbeloppet antalet dagsböter multiplicerat med dagsbotsbeloppet.
24. För ett lindrigt riksgränsbrott som det här aktuella utdöms vanligen 15 dagsböter. En dagsbot uppgick år 2014 i genomsnitt till 16,70 euro, vilket motsvarar en nettoinkomst per månad på 1 257 euro. Enligt de handlingar som ingetts i målet skulle en dagsbot med A:s inkomster ha uppgått till 6 350 euro och det totala bötesbeloppet till 95 250 euro.

Behovet av att begära ett förhandsavgörande

25. Det krävs en tolkning i målet huruvida det är förenligt med unionsrätten att bestraffa en unionsmedborgare för att denne reser in i en annan medlemsstat och sedan tillbaka igen utan att medföra ett giltigt pass eller någon annan giltig resehandling. Om denna fråga besvaras jakande krävs det även en bedömning i målet huruvida de böter som i Finland vanligen åläggs för nämnda försummelse [**Orig. s. 10**] medför en oproportionerlig begränsning av den fria rörligheten för personer.

Bakgrund till den första och den andra frågan

26. EU-domstolen har i sin dom i målet C-378/97, *Wijsenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439, slagit fast att på det stadium som gemenskapsrätten befann sig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen utgjorde varken artikel 7a eller artikel 8a i fördraget hinder för en medlemsstat att vid äventyr av straffrättsliga påföljder kräva att en person, vare sig denne var medborgare i Europeiska unionen eller inte, skulle styrka sin nationalitet vid inresa i medlemsstaten över en inre gräns i gemenskapen, förutsatt att påföljderna var jämförbara med dem som föreskrevs för liknande nationella överträdelser och inte var oproportionerliga och därmed utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för personer (punkt 45).
27. I sin dom i målet C-215/03, *Oulane*, ECLI:EU:C:2005:95 konstaterade EU-domstolen att syftet med skyldigheten att förebbringa ett giltigt identitetskort eller ett pass dels är att förenkla lösningen av de problem som är förknippade med bevisningsförfarandet avseende rätten att uppehålla sig i landet, inte bara för medborgare utan också för de nationella myndigheterna, dels att fastställa de maximala villkor som en medlemsstat kan uppställa för berörda personer för erkännande av deras rätt att uppehålla sig i landet (punkt 22). [**Orig. s. 11**] Företeendet av ett giltigt identitetskort eller pass till styrkande av unionsmedborgarskap utgör nämligen en administrativ formalitet vars enda syfte är att de nationella myndigheterna skall fastställa en rättighet som direkt följer av den ifrågasvarande personens egenskaper (punkt 24). Om den berörda personen trots att han inte företett något giltigt identitetskort eller pass ändå med andra medel kan bevisa sin nationalitet så att det inte råder någon osäkerhet härom, får den mottagande medlemsstaten inte ifrågasätta nämnda persons rätt att uppehålla

sig i landet enbart med hänvisning till att han inte har företett någon av ovannämnda handlingar (punkt 25).

28. Det framgår inte entydigt av EU-domstolens praxis huruvida en nationell bestämmelse, enligt vilken en unionsmedborgare under straffansvar kan åläggas en skyldighet att medföra ett giltigt pass eller någon annan giltig resehandling när denne reser in i en annan medlemsstat och således i praktiken även under ett uppehåll i en annan medlemsstat, är förenlig med unionsrätten. På grund av de ändringar som har trätt i kraft i EU-fördragen samt i kodexen om Schengen gränserna och direktivet om fri rörlighet är det dessutom osäkert huruvida EU-domstolens avgörande av den fråga som hänskjutits i målet *Wijsenbeek* fortfarande i sig är tillämpligt enligt den nu tillämpliga unionsrätten.
29. Enligt artikel 21 c i kodexen om Schengen gränserna har medlemsstaterna rätt att i sin nationella lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar. Det framgår emellertid inte av denna bestämmelse huruvida en straffrättslig sanktion kan åläggas vid en underlåtenhet att iakttä denna skyldighet [**Orig. s. 12**] och i så fall i vilka situationer detta är möjligt.
30. Vidare är det osäkert huruvida artiklarna 4.1 och 5.1 i direktiv 2004/38/EG ger en medlemsstat rätt att under straffansvar ålägga en unionsmedborgare en skyldighet att medföra ett giltigt pass eller någon annan giltig resehandling när denne lämnar eller reser in i den aktuella staten. Enligt artiklarna i kapitel II i nämnda direktiv, vilket rör rätten till ut- och inresa, har en medlemsstat endast entydigt rätt att ålägga sanktioner vid en underlåtenhet att iakttä den anmälningsskyldighet som anges i artikel 5.5.
31. Mot bakgrund av den unionslagstiftning till vilken har hänvisats i de föregående punkterna 11–13 är det inte heller klarlagt hur det påverkar en medlemsstats rätt att under straffansvar ålägga en skyldighet att medföra en giltig resehandling, att resan från en medlemsstat till en annan äger rum över internationellt vatten genom att en unionsmedborgare under resan inte beträder ett tredjelands territorium, men emellertid passerar unionens yttre gräns.

Bakgrund till den tredje frågan

32. EU-domstolen har i sin praxis slagit fast att medlemsstaterna, även om de har en behörighet att föreskriva påföljder för åsidosättande av vissa skyldigheter, inte får föreskriva oproportionerliga påföljder som utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer, såsom till exempel fängelsestraff [**Orig. s. 13**] (punkt 44 i den ovannämnda domen *Wijsenbeek* och där angiven rättspraxis). I sin dom i mål C-33/07, *Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396 har EU-domstolen med hänvisning till sina tidigare domar samt till proportionalitetsprincipen, vilken enligt artikel 27.2 i direktiv 2004/38/EG ska iakttas, fastställt att begränsningen av rätten till utresa ska vara tillräcklig för att säkerställa att dess syfte uppfylls och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla detta syfte (punkt 29).

Medlemsstatens skyldighet att iaktta proportionalitetsprincipen framgår även av artikel 5.5 i direktiv 2004/38/EG.

33. Det är osäkert huruvida de böter som vanligen åläggs för ett agerande som det i målet vid den nationella domstolen utgör ett oproportionerligt hinder för den fria rörligheten för personer i en situation i vilken en person i sig innehar ett giltigt pass och dennes identitet samt passets giltighet tillförlitligt kan fastställas på annat sätt.

Tolkningsfrågor

34. Högsta domstolen har gett parterna tillfälle att yttra sig vad avser innehållet i begäran om förhandsavgörande och beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till Europeiska unionens domstol:

1. Utgör unionsrätten, särskilt artikel 4.1 i direktiv 2004/38/EG, artikel 21 i förordning (EG) nr 562/2006 (kodex om Schengengränserna) eller [Orig. s. 14] unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig inom unionen, hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse genom vilken en person (oberoende huruvida denne är unionsmedborgare) under straffansvar åläggs en skyldighet att medföra ett giltigt pass eller en annan giltig resehandling när vederbörande reser med en fritidsbåt genom internationellt vatten från en medlemsstat till en annan utan att beträda ett tredjelands territorium?

2. Utgör unionsrätten, särskilt artikel 5.1 i direktiv 2004/38/EG, artikel 21 i förordning (EG) nr 562/2006 (kodex om Schengengränserna) eller unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig inom unionen, hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse genom vilken en person (oberoende huruvida denne är unionsmedborgare) under straffansvar åläggs en skyldighet att medföra ett giltigt pass eller en annan giltig resehandling när vederbörande reser in i den aktuella medlemsstaten med en fritidsbåt genom internationellt vatten från en annan medlemsstat utan att beträda ett tredjelands territorium?

3. Om unionsrätten inte utgör något hinder i den mening som avses i frågorna 1 och 2: Är den sanktion som i Finland vanligen åläggs i form av dagsböter för ett överskridande av den finska statsgränsen utan medförande av ett giltigt resedokument förenlig med proportionalitetsprincipen som följer av artikel 27.2 i direktiv 2004/38/EG? [Orig. s. 15]

[utelämnas]