



En medlemsstat kan under strafansvar pålægge sine egne statsborgere at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, uanset hvilket transportmiddel der anvendes, og uanset ruten.

EU-retten er ikke til hinder for, at den sanktion, som pålægges, er af strafferetlig karakter, men er derimod til hinder for uforholdsmæssige sanktioner, såsom en bøde, der beløber sig til 20% af lovovertræderens gennemsnitlige månedlige nettoindkomst.

I august 2015 foretog A, som er finsk statsborger, en rejse fra Finland til Estland og tilbage til Finland om bord på et lystfartøj. Undervejs krydsede A det internationale farvand mellem Finland og Estland. A havde et gyldigt finsk pas, men havde ikke medbragt dette på rejsen. Som følge heraf kunne A i forbindelse med en grænsekontrol i Helsinki, da han vendte tilbage, ikke forevise dette pas eller noget andet rejsedokument, men hans identitet kunne dog fastslås på grundlag af hans kørekort.

Syyttjä (anklagemyndigheden, Finland) rejste tiltale mod A for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne. I henhold til den finske lovgivning skal finske statsborgere nemlig være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, eller når de indrejser på Finlands område fra en anden medlemsstat, uanset transportmiddel eller rute, idet de ellers kan ifalde straf.

I første instans blev det fastslået, at A havde begået en lovovertrædelse ved at have passeret den finske grænse uden at være i besiddelse af et rejsedokument. A fik imidlertid ikke udmålt nogen straf, eftersom overtrædelsen var mindre alvorlig, og da det bødebæleb, som A kunne blive pålagt i henhold til den finske strafferetlige ordning på grundlag af hans gennemsnitlige månedlige indkomst, var uforholdsmæssigt stort, idet det samlede bødebæleb beløb sig til 95 250 EUR.

Da anklagemyndighedens appel af denne afgørelse ikke blev taget til følge, iværksatte den appel ved Korkein oikeus (øverste domstol, Finland). Sidstnævnte retsinstans traf derefter afgørelse om at forelægge Domstolen spørgsmål om, hvorvidt den finske lovgivning i den foreliggende sag og navnlig den strafferetlige sanktionsordning, hvorefter passage af den nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas blev pålagt en bøde, der kunne beløbe sig til 20% af lovovertræderens månedlige nettoindkomst, var forenelig med unionsborgernes ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF¹.

Domstolens bemærkninger

I dommen præciserer Domstolen først betingelserne for, at der under trussel om sanktioner, i givet fald af strafferetlig karakter, kan pålægges en forpligtelse til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas ved rejser til en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende person er statsborger.

¹ Henset til bestemmelserne om grænsepassage i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

I denne henseende konstaterer Domstolen for det første, at udtrykket »i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas«, der anvendes i direktiv 2004/38², som præciserer artikel 21 TEUF, betyder, at statsborgerne i en medlemsstat kun må udøve deres ret til at rejse til en anden medlemsstat, såfremt de er forsynet med et af disse to dokumenter, der skal være gyldigt. Denne formalitet, der er knyttet til den frie bevægelighed³, har til formål at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed ved at sikre, at enhver person, der er berettiget hertil, uden vanskeligheder identificeres som sådan i forbindelse med en eventuel kontrol. En medlemsstat, der forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af et af de omhandlede dokumenter, når de passerer den nationale grænse for at rejse til en anden medlemsstat, bidrager følgelig til overholdelsen af denne formalitet.

Hvad for det andet angår de sanktioner, som kan pålægges en unionsborger, der ikke overholder den nævnte formalitet, præciserer Domstolen under henvisning til medlemsstaternes autonomi i denne henseende, at medlemsstaterne kan fastsætte sanktioner, i givet fald strafferetlige, på betingelse af, at disse bl.a. overholder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Domstolen konkluderer følgelig, at **unionsborgernes ret til fri bevægelighed ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under strafansvar forpligter sine egne statsborgere til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat**, uanset hvilket transportmiddel der anvendes, og uanset ruten. De nærmere regler om dette strafansvar skal imidlertid være i overensstemmelse med EU-rettens almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Domstolen når i øvrigt til den samme konklusion med hensyn til kravet om besiddelse af et identitetskort eller pas, når en statsborger i en medlemsstat indrejser på dens område fra en anden medlemsstat. Domstolen præciserer imidlertid, at selv om et identitetskort eller pas kan kræves fremvist, når statsborgeren i en medlemsstat vender tilbage til denne medlemsstats område, må forpligtelsen til at være i besiddelse af et sådant dokument ikke være en betingelse for retten til indrejse.

Endelig behandler Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38, sammenholdt med princippet om straffens forholdsmæssighed i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁴, er til hinder for en strafferetlig sanktionsordning som den i finsk ret fastsatte i forbindelse med passage af den nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas.

Domstolen bemærker i denne forbindelse, at selv om det er tilladt medlemsstaterne at pålægge en bøde med henblik på at sanktionere en tilsidesættelse af et formelt krav vedrørende udøvelsen af en rettighed i henhold til EU-retten, **skal denne sanktion stå i forhold til overtrædelsens grovhed**. Når forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas som i det foreliggende tilfælde tilsidesættes af en person, der er berettiget til fri bevægelighed, og som er indehaver af et sådant dokument, men blot har undladt at medbringe det på rejsen, er overtrædelsen mindre alvorlig. **En hård økonomisk sanktion, såsom en bøde, der beløber sig til 20% af lovovertræderens gennemsnitlige månedlige nettoindkomst, står derfor ikke i forhold til overtrædelsens grovhed.**

BEMÆRKNING: Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retsvist. Det tilkommer den

² Artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 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 (EFT 2004, L 158, s. 77).

³ Jf. syvende betragtning til direktiv 2004/38.

⁴ Artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127