



Een lidstaat mag zijn onderdanen op straffe van sancties verplichten om een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort bij zich te hebben wanneer zij naar een andere lidstaat reizen, ongeacht het gebruikte vervoermiddel en de reisroute

Het Unierecht staat er weliswaar niet aan in de weg dat de opgelegde sanctie van strafrechtelijke aard is, maar verzet zich wel tegen onevenredige sancties, zoals een geldboete die 20 % van de gemiddelde maandelijkse netto-inkomsten van de overtreder bedraagt

A, Fins staatsburger, reisde in augustus 2015 aan boord van een pleziervaartuig van Finland naar Estland en weer terug. Tijdens die reis doorkruiste hij de internationale wateren tussen deze lidstaten. Hij was houder van een geldig Fins paspoort, maar droeg dat tijdens die reis niet bij zich. Derhalve kon A bij een grenscontrole in Helsinki op het moment van zijn terugkeer dit paspoort niet tonen en hij kon ook geen ander reisdocument overleggen. Zijn identiteit kon echter worden vastgesteld aan de hand van zijn rijbewijs.

De Syyttäjä (officier van justitie, Finland) stelde vervolging in tegen A wegens een klein grensmisdrijf. Krachtens de Finse wettelijke regeling moeten Finse onderdanen immers op straffe van een sanctie voorzien zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort wanneer zij naar een andere lidstaat reizen, ongeacht het gebruikte vervoermiddel en de reisroute, of wanneer zij het grondgebied van Finland vanuit een andere lidstaat binnenkomen.

In eerste aanleg is vastgesteld dat A een strafbaar feit had begaan door de Finse grens te overschrijden zonder voorzien te zijn van een reisdocument. Een straf werd hem echter niet opgelegd, omdat het strafbare feit onbeduidend was en de geldboete die hem volgens het Finse strafrecht kon worden opgelegd op basis van zijn gemiddelde maandelijkse inkomsten buitensporig zou zijn geweest. Die totale geldboete bedroeg immers 95 250 EUR.

Tegen die beslissing heeft de officier van justitie hoger beroep ingesteld, dat werd verworpen. Daarop heeft hij cassatieberoep ingesteld bij de Korkein oikeus (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland). Die rechter heeft vervolgens besloten om het Hof de vraag te stellen of de in casu aan de orde zijnde Finse wettelijke regeling en met name het stelsel van strafrechtelijke sancties waarbij de overschrijding van de nationale grens zonder geldige identiteitskaart of een geldig paspoort strafbaar wordt gesteld met een geldboete die 20 % van de maandelijkse netto-inkomsten van de overtreder kan bedragen, verenigbaar is met het in artikel 21 VWEU neergelegde recht van vrij verkeer van de Unieburgers¹.

Beoordeling door het Hof

In zijn arrest zet het Hof allereerst de voorwaarden uiteen waaronder personen die reizen naar een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, onder bedreiging van – in voorkomend geval strafrechtelijke – sancties kunnen worden verplicht om voorzien te zijn van een identiteitskaart of een paspoort.

¹ Beschouwd in het licht van de bepalingen inzake grensoverschrijding in verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodel).

In dit verband constateert het Hof in de eerste plaats dat de bewoordingen „voorzien van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort” in richtlijn 2004/38², waarbij artikel 21 VWEU nader wordt uitgewerkt, betekenen dat onderdanen van een lidstaat hun recht om zich naar een andere lidstaat te begeven slechts kunnen uitoefenen op voorwaarde dat zij een dergelijk geldig document bij zich dragen. Die formaliteit, die samenhangt met het vrije verkeer³, heeft tot doel de uitoefening van het recht van vrij verkeer te vergemakkelijken door te waarborgen dat elke persoon die dit recht geniet, zonder moeilijkheden als zodanig wordt geïdentificeerd bij een eventuele controle. Een lidstaat die zijn onderdanen verplicht om voorzien te zijn van een van de bedoelde documenten wanneer zij de nationale grens overschrijden teneinde zich naar een andere lidstaat te begeven, draagt dus bij tot de naleving van die formaliteit.

Wat in de tweede plaats de sancties betreft die kunnen worden opgelegd aan een Unieburger die deze formaliteit niet naleeft, verklaart het Hof onder verwijzing naar de autonomie van de lidstaten ter zake dat de lidstaten – in voorkomend geval strafrechtelijke – sancties kunnen vaststellen, mits die sancties met name het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel eerbiedigen.

Het Hof oordeelt bijgevolg dat **het recht van vrij verkeer van Unieburgers zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij een lidstaat zijn onderdanen onder strafbedreiging verplicht om voorzien te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort wanneer zij met naar een andere lidstaat reizen**, ongeacht het gebruikte vervoermiddel en de reisroute. De specifieke sanctieregels moeten echter in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het evenredigheids- en het non-discriminatiebeginsel.

Het Hof komt tot dezelfde slotsom met betrekking tot het vereiste dat een onderdaan van een lidstaat voorzien is van een identiteitskaart of een paspoort wanneer hij het grondgebied van die lidstaat vanuit een andere lidstaat binnenkomt. Het wijst er evenwel op dat weliswaar kan worden verlangd dat een onderdaan van een lidstaat bij zijn terugkeer op het grondgebied van die lidstaat een identiteitskaart of een paspoort toont, maar dat de verplichting om voorzien te zijn van een dergelijk document geen voorwaarde mag zijn om het land te kunnen binnenkomen.

Ten slotte onderzoekt het Hof de vraag of artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38, gelezen in het licht van het in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel inzake straffen⁴, zich verzetten tegen een stelsel van strafrechtelijke sancties als dat waarin het Finse recht voorziet bij overschrijding van de nationale grens zonder geldige identiteitskaart of geldig paspoort.

Dienaangaande wijst het erop dat de lidstaten weliswaar een geldboete kunnen opleggen teneinde de niet-nakoming van een formeel vereiste voor de uitoefening van een door het Unierecht toegekend recht te bestraffen, maar dat **die sanctie evenredig moet zijn met de ernst van de inbreuk**. Wanneer, zoals in casu, de verplichting om voorzien te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort niet wordt nagekomen door een persoon die het recht van vrij verkeer geniet en die houder is van een dergelijk document maar enkel heeft nagelaten dat tijdens zijn reis bij zich te dragen, is de inbreuk van geringe ernst. Bijgevolg is **een zware geldelijke sanctie, zoals een geldboete van 20 % van de gemiddelde maandelijkse netto-inkomsten van de overtreder, niet evenredig met de ernst van die inbreuk**.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof.

² Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77).

³ Overweging 7 van richtlijn 2004/38.

⁴ Artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170