



Datum van inontvangstneming : 10/03/2020

Zaak C-35/20**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

24 januari 2020

Verwijzende rechter:

Korkein oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 januari 2020

Verzoekende partij:

Syyttäjä

Verwerende partij:

A

KORKEIN**OIKEUS****BESLISSING****[OMISSIS]****[OMISSIS]****[OMISSIS]**

21 januari 2020

[OMISSIS]

VERZOEKENDE PARTIJ

Syyttäjä (officier van justitie)

VERWERENDE PARTIJ

A

BETREFT

Klein grensmisdrijf

BESLISSING VAN DE KORKEIN OIKEUS (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Finland)

Voorwerp van de zaak

1. In deze zaak is de vraag aan de orde of de verdachte, A, een klein grensmisdrijf ten laste kan worden gelegd omdat hij met een pleziervaartuig heen en weer is gereisd van de Republiek Finland naar de Republiek Estland en bij terugkeer de Finse buitengrens heeft overschreden zonder in het bezit te zijn van een geldig paspoort of een ander reisdocument.
2. Uit het oogpunt van het Unierecht gaat het in deze zaak om het vrije verkeer van personen. Meer in het bijzonder is het de vraag of een lidstaat een Unieburger onder strafbedreiging kan verplichten een geldig paspoort of een ander reisdocument bij zich te dragen wanneer hij heen en weer reist naar een andere lidstaat. Afhankelijk van het antwoord op bovengenoemde vraag gaat het in deze zaak ook om de vraag of [Or. 2] de gewoonlijk in Finland op te leggen geldboete voor het ten laste gelegde kleine grensmisdrijf een onevenredige belemmering van het vrije verkeer van personen vormt.

Relevante feiten en strafzaak

Voorgeschiedenis van de zaak

3. A reisde op 25 augustus 2015 met een pleziervaartuig van de Republiek Finland naar de Republiek Estland en weer terug. Aan A was een paspoort afgegeven, dat geldig was. A had het recht om Finland te verlaten. Bij de in Helsinki verrichte grenscontrole bij zijn terugkeer naar Finland, kon A geen paspoort of ander reisdocument tonen. Desalniettemin kon de identiteit van A worden vastgesteld aan de hand van het rijbewijs dat hij bij zich droeg. Bovendien kon de geldigheid van het paspoort van A bij de grenscontrole worden bevestigd. A was noch bij het verlaten van Finland, noch in Estland aan een grenscontrole onderworpen.
4. De Syyttäjä stelde bij de Helsingin käräjäoikeus (rechter in eerste aanleg Helsinki) vervolging in tegen A wegens een klein grensmisdrijf. A heeft de tenlastelegging weersproken.

Vonnis van de Helsingin käräjäoikeus van 5 december 2016

5. De käräjäoikeus achtte A schuldig aan het begaan van een klein grensmisdrijf. Volgens de käräjäoikeus is het strafbaar om zonder reisdocument bij zich te dragen de staatsgrens te overschrijden. Voor de strafbaarheid van de daad is het niet van belang of de grensoverschrijdende persoon een geldig paspoort heeft. De käräjäoikeus legde A [Or. 3] echter geen straf op vanwege het onbeduidende karakter van het A verweten strafbare feit en omdat de overeenkomstig het algemene strafbeleid op te leggen dagboete in dit geval tot een onevenredig resultaat zou leiden.

Vonnis van de Helsingin hovioikeus (rechter in tweede aanleg Helsinki) van 15 juni 2018

6. De Syyttäjä stelde hoger beroep in bij de hovioikeus en vorderde veroordeling van A tot een dagboete wegens het misdrijf waaraan hij zich volgens de käräjäoikeus schuldig had gemaakt. A stelde incidenteel hoger beroep in waarbij hij vrijspraak vorderde.
7. De hovioikeus achtte bewezen dat A geen paspoort of ander reisdocument bij zich droeg. De hovioikeus wees de strafvordering echter af op grond dat de gedraging van A geen klein grensmisdrijf was.

Cassatieberoep bij de Korkein oikeus

8. De Korkein oikeus heeft de Syyttäjä toestemming verleend tot het instellen van cassatieberoep voor wat betreft de vraag of A zich door zijn gedrag, dat de hovioikeus bewezen achtte, schuldig heeft gemaakt aan een klein grensmisdrijf.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

9. Het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven is een van de belangrijkste rechten van de burger van de Unie, zoals met name volgt uit artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) [Or. 4] en artikel 21, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
10. Het belangrijkste instrument voor de verwezenlijking van het vrije verkeer is verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), die inmiddels is gecodificeerd als verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscodex, codificatie). Vanwege het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zijn verwijzingen naar de Schengengrenscodex hierna verwijzingen naar verordening nr. 562/2006, in de versie die van kracht was ten tijde van de te beoordelen gedraging op 25 augustus 2015.
11. Volgens artikel 2, punt 1, van de Schengengrenscodex worden onder „binnengrenzen” onder meer verstaan de zeehavens van de lidstaten voor de regelmatige veerverbindingen. Volgens artikel 2, lid 2, worden onder „buitengrenzen” onder meer verstaan de zeegrenzen en de zeehavens van de lidstaten voor zover zij geen binnengrenzen zijn.
12. Volgens artikel 20 van de Schengengrenscodex kunnen binnengrenzen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit,

worden gecontroleerd. Volgens artikel 21, onder c), van de Schengengrenscore doet de afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de lidstaten om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen. **[Or. 5]**

13. Volgens artikel 4, lid 1, van de Schengengrenscore mogen de buitengrenzen slechts via de grensdoorlaatposten en gedurende de vastgestelde openingstijden worden overschreden. Volgens artikel 7, lid 2, van de Schengengrenscore wordt eenieder aan een minimale controle onderworpen tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Deze minimale controle bestaat in een eenvoudig en snel onderzoek, voor zover opportuun met gebruikmaking van technische voorzieningen, naar de geldigheid van het document dat de rechtmatige houder recht van grensoverschrijding geeft en naar eventuele tekenen van namaak of vervalsing. Volgens artikel 7, lid 6 wordt de controle van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, uitgevoerd overeenkomstig richtlijn 2004/38. Volgens punt 3.2.5 van bijlage VI worden in afwijking van de artikelen 4 en 7 personen aan boord van pleziervaartuigen die uit een in een lidstaat gelegen haven komen of naar een in een lidstaat gelegen haven afvaren, niet aan grenscontroles onderworpen en mogen zij een haven binnengaan die niet als grensdoorlaatpost is aangemerkt. Naar gelang van de beoordeling van het risico van illegale immigratie, en met name wanneer de kusten van een derde land in de onmiddellijke nabijheid van het grondgebied van een lidstaat zijn gelegen, worden controles van deze personen en/of een fysiek onderzoek van het vaartuig verricht.
14. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (richtlijn vrij verkeer) bepaalt dat, onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort **[Or. 6]** het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven. Volgens lid 2 van het artikel kan aan de in lid 1 bedoelde personen geen uitreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd.
15. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt dat, onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort hun grondgebied laten binnenkomen. Lid 4 van het artikel bepaalt dat, wanneer de burger van de Unie niet over de vereiste reisdocumenten of, in voorkomend geval, de nodige visa beschikt, de betrokken lidstaat deze persoon alvorens tot uitzetting over te gaan binnen redelijke grenzen in de gelegenheid stelt de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet. Volgens lid 5 van het artikel kan de lidstaat de betrokkene wegens niet-naleving van de mededelingsverplichting betreffende de aanwezigheid op het grondgebied van de lidstaat bestraffen met niet-discriminerende en evenredige sancties.

16. Op basis van artikel 27 van richtlijn 2004/38 kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, onverminderd het bepaalde in hoofdstuk VI van deze richtlijn. **[Or. 7]** Volgens lid 2 van het artikel moeten de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene.

Nationale bepalingen

17. Volgens §7, punt 1, hoofdstuk 17, van de rikoslaki (strafwetboek), in de versie die van kracht was ten tijde van de te beoordelen gedraging, maakt de persoon die, onder andere, de Finse grens overschrijdt of een poging daartoe onderneemt zonder een geldig reisdocument, visum, verblijfsvergunning of een met een reisdocument gelijk te stellen ander document, zich schuldig aan een grensmisdrijf.
18. Volgens § 7a, hoofdstuk 17, van de rikoslaki wordt, wanneer het grensmisdrijf, gelet op de korte duur van het verboden verblijf of de verboden verplaatsing, de aard van de verboden handeling, of andere omstandigheden van het misdrijf, als geheel beschouwd onbeduidend is, de overtreder veroordeeld tot een boete wegens een klein grensmisdrijf.
19. Volgens § 9, tweede alinea, van de perustuslaki (grondwet) heeft eenieder het recht het land te verlaten. Met betrekking tot dit recht kunnen bij wet beperkingen worden vastgesteld ter waarborging van een gerechtelijke procedure of straftenuitvoerlegging of de vervulling van de militaire dienstplicht. Volgens § 9, derde alinea, mag een Fins staatsburger niet worden belet om het land binnen te komen, niet het land worden uitgezet en niet tegen zijn wil worden uitgeleverd aan of overgebracht naar een ander land. Het recht van een Fins staatsburger om het land te verlaten en binnen te komen is nader uitgewerkt in bepalingen van de passilaki (paspoortwet). Volgens § 1, eerste alinea, van de passilaki **[Or. 8]** heeft een Fins staatsburger het recht om naar het buitenland te reizen overeenkomstig de bepalingen van deze wet. In § 1, tweede alinea, staat dat een Fins staatsburger niet mag worden belet om het land binnen te komen.
20. Volgens § 2, eerste alinea, van de passilaki kan een Fins staatsburger met een paspoort aantonen dat hij het recht heeft naar het buitenland te reizen en het land binnen te komen, tenzij in deze wet, Uniewetgeving of een voor Finland bindende internationale overeenkomst anders is bepaald. Een Fins staatsburger kan zonder paspoort reizen naar IJsland, Noorwegen, Zweden en Denemarken. Bij regeringsbesluit wordt bepaald naar welke andere landen een Fins staatsburger kan reizen die als reisdocument in plaats van een paspoort een identiteitskaart in de zin van §1, eerste alinea, van de henkilökorttilaki (identiteitskaartwet; 829/1999) heeft. De henkilökorttilaki (829/1999) is ingetrokken bij de op 1 januari 2017 van kracht geworden henkilökorttilaki (663/2016), waarvan § 2, eerste alinea, bepaalt dat als reisdocument in plaats van een paspoort ook een aan een

Fins staatsburger afgegeven identiteitskaart kan worden gebruikt, overeenkomstig de op grond van §2, eerste alinea, van de passilaki vastgestelde bepalingen.

21. Volgens § 1, eerste alinea, hoofdstuk 2a, van de rikoslaki wordt een dagboete opgelegd, met als minimum 1 dag en als maximum 120 dagen.
22. Volgens de eerste alinea van § 2 (versie 808/2007), die van kracht was op het moment van de te beoordelen gedraging, van hoofdstuk 2a, wordt het bedrag van de dagboete zodanig vastgesteld dat deze in verhouding staat tot de draagkracht van de veroordeelde. Volgens de tweede alinea is een redelijke hoogte van de dagboete een zestigste van de gemiddelde **[Or. 9]** maandelijkse inkomsten van de veroordeelde, verminderd met de bij regeringsbesluit bepaalde belastingen en heffingen en met de vaste aftrek voor basisconsumptie. De dagboete kan verlaagd worden vanwege de onderhoudsplicht van de veroordeelde. Volgens de derde alinea wordt de dagboete vastgesteld op basis van de bij de procedure beschikbare gegevens. Volgens § 5 van het asetus päiväsakon rahamäärästä (besluit betreffende het bedrag van de dagboete) mag het bedrag van de dagboete niet lager zijn dan 6 EUR. Er geldt geen maximumbedrag voor het bedrag van de dagboete.
23. Volgens § 3, eerste alinea, hoofdstuk 2a, van de Rikoslaki wordt het totale bedrag van de boete berekend door het aantal dagen waarop de dagboete moet worden betaald te vermenigvuldigen met het bedrag daarvan.
24. Voor een klein grensmisdrijf overeenkomstig de beschrijving van de feiten worden gewoonlijk 15 dagen dagboete opgelegd. De hoogte van een dagboete bedroeg in het jaar 2014 gemiddeld 16,70 EUR, hetgeen overeenkomt met maandelijkse netto-inkomsten van 1 257 EUR. Blijkens de stukken in het dossier zou, op basis van de inkomsten van A, het bedrag van één dagboete 6 350 EUR hebben bedragen, wat neerkomt op een totale boete van 95 250 EUR.

Noodzaak van een prejudiciële beslissing

25. In deze zaak dient te worden uitgelegd of het in overeenstemming is met het Unierecht om een burger van de Unie te bestraffen omdat hij heen en weer is gereisd naar een andere lidstaat zonder een geldig paspoort of ander reisdocument bij zich te dragen. Bij een bevestigend antwoord op deze vraag dient te worden beoordeeld of de gewoonlijk in Finland op te leggen **[Or. 10]** geldboete wegens de genoemde nalatigheid op onevenredige wijze het vrije verkeer van personen belemmert.

Context van de eerste en tweede vraag

26. Het Hof heeft in zijn arrest van 21 september 1999, ██████████ (C-378/97, EU:C:1999:439) geoordeeld dat bij de stand van het gemeenschapsrecht op het tijdstip van de feiten in die zaak artikel 7 A, noch artikel 8 A van het Verdrag eraan in de weg stond dat een lidstaat een persoon, al dan niet burger van de

Europese Unie, onder strafbedreiging verplichtte zijn nationaliteit bij binnenkomst in die lidstaat via een binnengrens van de Gemeenschap aannemelijk te maken, mits de straffen vergelijkbaar waren met die welke van toepassing waren op soortgelijke nationale overtredingen, en niet onevenredig waren en daardoor een belemmering van het vrije verkeer van personen opleverden (punt 45).

27. In zijn arrest van 17 februari 2005, ██████ (C-215/03, EU:C:2005:95) heeft het Hof verklaard dat de verplichting een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart over te leggen, in de eerste plaats tot doel heeft de oplossing van problemen in verband met het bewijs van het verblijfsrecht niet alleen voor de burgers, maar ook voor de nationale autoriteiten te vereenvoudigen, en in de tweede plaats, vast te leggen welke voorwaarden een lidstaat de betrokkenen maximaal mag opleggen voor de erkenning van hun verblijfsrecht (punt 22). De overlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort ten bewijze van de hoedanigheid van gemeenschapsonderdaan **[Or. 11]** vormt immers een administratieve formaliteit die er enkel toe strekt, de nationale autoriteiten een recht te doen vaststellen dat rechtstreeks uit de hoedanigheid van de betrokken persoon voortvloeit (punt 24). Indien de betrokkene geen geldig paspoort of geldige identiteitskaart overlegt, maar zijn nationaliteit niettemin ondubbelzinnig kan aantonen met andere middelen, mag de lidstaat van ontvangst zijn verblijfsrecht niet betwisten op de enkele grond dat de betrokkene niet een van bovengenoemde documenten heeft overgelegd (punt 25).
28. Uit de rechtspraak van het Hof kan niet worden afgeleid of een nationale regeling die een burger van de Unie onder strafbedreiging verplicht een geldig paspoort of een ander reisdocument bij zich te dragen tijdens de reis naar een andere lidstaat en derhalve in feite ook gedurende het verblijf aldaar, in overeenstemming is met het Unierecht. Na de Verdragswijzigingen en de inwerkingtreding van de Schengengrenscodex en de richtlijn vrij verkeer is het evenmin duidelijk of de uitspraak van het Hof over de in de zaak ██████ gestelde vraag als zodanig van toepassing blijft bij de huidige stand van de Uniewetgeving.
29. Op grond van artikel 21, onder c), van de Schengengrenscodex hebben lidstaten het recht om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen. De bepaling laat echter in het midden of bij niet-naleving van deze verplichting **[Or. 12]** een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd, en zo ja, onder welke omstandigheden.
30. Het is eveneens niet duidelijk of de artikelen 4, lid 1, en 5, lid 1, van richtlijn 2004/38 een lidstaat de bevoegdheid geven de burger van de Unie onder strafbedreiging te verplichten een geldig paspoort of ander reisdocument bij zich te dragen wanneer hij het grondgebied van de lidstaat verlaat of binnenkomt. De artikelen van het op het uit- en inreisrecht betrekking hebbende hoofdstuk II van bovengenoemde richtlijn verlenen een lidstaat uitdrukkelijk alleen het recht om verzuim van mededeling betreffende de aanwezigheid in de zin van artikel 5, lid 5, te bestraffen.

31. Uit de in de punten 11 tot en met 13 aangehaalde Unierechtelijke bepalingen blijkt ook niet duidelijk hoe het recht van een lidstaat om een persoon onder strafbedreiging te verplichten een geldig reisdocument bij zich te dragen, wordt beïnvloed door het feit dat sprake is van verplaatsing naar een andere lidstaat met een pleziervaartuig via internationaal water, waarbij de burger van de Unie tijdens de reis niet het grondgebied van een derde staat aandoet, maar wel de buitengrens van de Unie overschrijdt.

Context van de derde vraag

32. Het Hof heeft in zijn rechtspraak aangegeven dat hoewel de lidstaten bevoegd zijn de niet-naleving van een bepaalde verplichting strafbaar te stellen, zij evenwel geen onevenredige straf kunnen opleggen die een belemmering van het vrije verkeer van personen zou opleveren, zoals gevangenisstraf [**Or. 13**] (arrest ██████ punt 44 en de daarin vermelde uitspraken). Het Hof heeft in zijn arrest van 10 juli 2008, ██████ (C-33/07, EU:C:2008:396), onder verwijzing naar zijn eerdere uitspraken en het uit artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 voortvloeiende evenredigheidsbeginsel verklaard dat de beperking van het vrije verkeer geschikt moet zijn om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder mag gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (punt 29). De verplichting van een lidstaat tot inachtneming van de evenredigheid volgt tevens uit artikel 5, lid 5, van richtlijn 2004/38.
33. Het is onduidelijk of de geldboete die gewoonlijk in Finland wordt opgelegd voor een gedraging overeenkomstig de in het hoofdgeding aan de orde gestelde beschrijving van de feiten een onevenredige belemmering van het vrije verkeer van personen vormt in een situatie waarin de persoon op zich wel degelijk over een geldig paspoort beschikt en zijn identiteit en de geldigheid van zijn paspoort ook op een andere betrouwbare wijze kan worden vastgesteld.

De prejudiciële vragen

34. Na de partijen in de gelegenheid te hebben gesteld hun standpunt met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing kenbaar te maken, schorst de Korkein oikeus de behandeling van de zaak en legt het Hof de navolgende prejudiciële vragen voor:

1. Staat het Unierecht, met name artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG, artikel 21 van verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscode) of [Or. 14] het recht van Unieburgers om zich vrij op het grondgebied van de Unie te bewegen, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling die een persoon (al dan niet zijnde een burger van de Unie) onder strafbedreiging verplicht een geldig paspoort of ander reisdocument bij zich te dragen, wanneer die persoon met een pleziervaartuig reist naar een andere lidstaat via internationaal water zonder het grondgebied van een derde staat aan te doen?

2. Staat het Unierecht, met name artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG, artikel 21 van verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscod) of het recht van Unieburgers om zich vrij op het grondgebied van de Unie te bewegen, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling die een persoon (al dan niet zijnde een burger van de Unie) onder strafbedreiging verplicht een geldig paspoort of een ander reisdocument bij zich te dragen, wanneer die persoon met een pleziervaartuig in de lidstaat aankomt vanuit een andere lidstaat via internationaal water zonder het grondgebied van een derde staat aan te doen?

3. Indien er geen sprake is van de in de vragen 1 en 2 bedoelde belemmering, is de in Finland gewoonlijk overeenkomstig het dagboetestelsel op te leggen sanctie wegens overschrijding van de Finse grens zonder geldig reisdocument in overeenstemming met het uit artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38/EY voortvloeiende evenredigheidsbeginsel? [Or. 15]

[OMISSIS]