Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – unionsborgeres ret til at færdes frit på medlemsstaternes område – artikel 21 TEUF – direktiv 2004/38/EF – artikel 4 og 5 – forpligtelse til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas – forordning (EF) nr. 562/2006 (Schengengrænsekodeks) – bilag VI – passage af en medlemsstats søgrænse om bord på et lystfartøj – sanktionsordning ved færden mellem medlemsstater uden identitetskort eller pas – strafferetlig dagbødeordning – bødeberegning på grundlag af lovovertræderens gennemsnitlige månedlige indkomst – forholdsmæssighed – straffens omfang i forhold til overtrædelsen«

I sag C-35/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein oikeus (øverste domstol, Finland) ved afgørelse af 21. januar 2020, indgået til Domstolen den 24. januar 2020, i straffesagen mod

A

procesdeltager:

Syyttäjä

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (refererende dommer) og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– A ved asianajaja U. Väänänen,

– den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

* Processprog: finsk.

– den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin og I. Koskinen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. juni 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 21, stk. 2, TEUF, af artikel 4, stk. 1, artikel 5, stk. 1, og artikel 27, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) 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 (EUT 2004, L 158, s. 77), samt af artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag indledt mod A vedrørende dennes passage af Finlands nationale grænse om bord på et lystfartøj uden at være i besiddelse af et identitetskort eller et pas.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

3 1., 7. og 31. betragtning til direktiv 2004/38 er sålydende:

»(1) Unionsborgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, alle unionsborgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

[…]

(7) De formaliteter, der knytter sig til unionsborgeres frie bevægelighed på medlemsstaternes område, bør nøje defineres, uden at dette berører de bestemmelser, der gælder for national grænsekontrol.

[…]

(31) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og friheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. […]«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Område« fastsætter:

»I dette direktiv fastlægges:

a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne

c) begrænsningerne for udøvelse af rettighederne efter litra a) og b) af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

5 I direktivets artikel 3, der har overskriften »Berettigede personer«, bestemmes følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

6 I direktivets artikel 4 med overskriften »Ret til udrejse« fastsættes:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, samt deres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som er i besiddelse af et gyldigt pas, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.

[…]

3. Medlemsstaterne udsteder og fornyer i overensstemmelse med deres nationale lovgivning identitetskort eller pas til deres statsborgere, der udtrykkeligt angiver indehaverens statsborgerskab.

[…]«

7 Artikel 5 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til indrejse« har følgende ordlyd:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

[…]

4. Hvis unionsborgeren eller et familiemedlem, som ikke er statsborger i en medlemsstat, ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter eller de eventuelt krævede visa, giver den berørte

medlemsstat disse personer enhver rimelig mulighed for inden for en rimelig frist at opnå eller fremskaffe de nødvendige dokumenter eller få bekræftet eller på anden måde godtgjort, at de er omfattet af retten til fri bevægelighed og ophold, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse.

5. Den pågældende medlemsstat kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling. Ved misligholdelse af denne forpligtelse kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.«

8 I direktivets artikel 27, der har overskriften »Generelle principper«, bestemmes i stk. 1 og 2:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. […]

[…]«

9 Direktivets artikel 36 med overskriften »Sanktioner« er affattet således:

»Medlemsstaterne fastlægger de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, som vedtages til gennemførelse af dette direktiv, og træffer enhver fornøden foranstaltning til at sikre deres iværksættelse. Sanktionerne skal være effektive og stå i rimeligt forhold til overtrædelsen. […]«

Forordning nr. 562/2006

10 Artikel 1 i forordning nr. 562/2006 med overskriften »Formål og principper« fastsatte:

»Denne forordning indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem Den Europæiske Unions medlemsstater.

Den fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser.«

11 Forordningens artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemte:

»I denne forordning forstås ved:

1) »indre grænser«:
   a) medlemsstaternes fælles landgrænser, herunder flod- og søgrænser
   b) medlemsstaternes lufthavne for interne flyvninger
   c) medlemsstaternes søhavne og havne ved indre vandveje (floder og søer), for så vidt angår interne færgeruter

2) »ydre grænser«: medlemsstaternes landgrænser, herunder grænser ved indre vandveje (floder og søer), søgrænser samt lufthavne, søhavne og havne ved indre vandveje (floder og søer), for så vidt de ikke er indre grænser

[…]«

12 Forordningens artikel 4 med overskriften »Passage af de ydre grænser« bestemte:

»1. Passage af de ydre grænser kan kun ske ved grænseovergangsstederne og inden for åbningstiden. Åbningstiderne angives klart ved grænseovergangssteder, der ikke er åbne døgnet rundt.

[…]

2. Uanset stk. 1 kan der indføres undtagelser fra forpligtelsen til kun at passere de ydre grænser ved grænseovergangsstederne og inden for den normale åbningstid:

[…]

c) i overensstemmelse med de specifikke regler i artikel 18 og 19 sammenholdt med bilag VI og VII.

[…]«

13 Artikel 7 i forordning nr. 562/2006 med overskriften »Ind- og udrejsekontrol af personer« var affattet således:

»1. Grænsetrafikken ved de ydre grænser kontrolleres af grænsevagter. […]

[…]

2. Alle skal underkastes en minimumsind- og udrejsekontrol, der gør det muligt at fastslå deres identitet på grundlag af forelagte eller foreviste rejsedokumenter. En sådan minimumskontrol består af en enkel og hurtig kontrol, om nødvendigt ved hjælp af tekniske hjælpemidler og ved at søge efter oplysninger, der udelukkende vedrører stjålne, ulovligt handlede, mistede eller ugyldiggjorte dokumenter, i de relevante databaser, af gyldigheden af de dokumenter, som giver den retmæssige indehaver ret til at passere grænsen, og af, om der foreligger tegn på falsk eller forfalskning.

[…]

6. Kontrol af en person, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, foretages i henhold til direktiv [2004/38].

[…]«

14 Denne forordnings artikel 18 med overskriften »Specifikke regler for de forskellige typer grænser og de forskellige transportmidler, der anvendes til at passere grænserne« bestemte:

»De specifikke regler, der er fastsat i bilag VI, finder anvendelse på kontrol ved de forskellige typer grænser og af de forskellige transportmidler, der anvendes til at passere grænseovergangene.

Disse særlige regler kan indeholde undtagelser fra artikel 4, 5 og 7-13.«

15 Den nævnte forordnings artikel 20 med overskriften »Passage af de indre grænser« fastsatte:

»De indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet.«

16 Samme forordnings artikel 21 med overskriften »Kontrol inden for medlemsstaternes område« fastsatte:

»Ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser berører ikke:

a) medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol; dette gælder også i grænseområder. For så vidt angår første punktum kan udøvelsen af politimæssige beføjelser navnlig ikke ligestilles med ind- og udrejsekontrol, når de politimæssige foranstaltninger:
   i) ikke har grænsekontrol som formål
   ii) bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet
   iii) er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser
   iv) udføres som stikprøvekontrol

b) sikkerhedskontrol af personer i havne eller lufthavne, der foretages af de kompetente myndigheder i henhold til den enkelte medlemsstats ret eller af de ansvarlige i havne og lufthavne eller af transportvirksomheder, forudsat at denne kontrol også foretages for så vidt angår personer, der rejser inden for en medlemsstats område

c) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter

[…]«

17 Bilag VI til forordning nr. 562/2006 med overskriften »Specifikke retningslinjer for de forskellige typer grænser og de forskellige transportmidler, der anvendes til at passere de ydre grænser« indeholdt en rubrik med overskriften »Lystfartøjer«, der havde følgende ordlyd:

»3.2.5. Uanset artikel 4 og 7 underkastes personer om bord på lystfartøjer, der kommer fra eller afsejler til en havn i en medlemsstat, ikke ind- og udrejsekontrol og kan indrejse via en havn, der ikke er grænseovergangssted.

Hvis vurderingen af risikoen for ulovlig indvandring berettiger hertil, navnlig hvis et tredjelands kyster ligger i umiddelbar nærhed af den pågældende medlemsstats område, foretages der kontrol af disse personer og/eller ransagning af lystfartøjerne.

[…]

3.2.7. I forbindelse med kontrollen skal der afleveres et dokument med alle skibets tekniske data og navnene på de personer, der befinder sig om bord. En kopi af dette dokument sendes til myndighederne i ankomst- og afgangshavnene. Så længe skibet opholder sig i en medlemsstats territorialfarvand, opbevares et eksemplar af denne liste sammen med skibsdokumenterne.«

18 Denne forordning, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er blevet ophævet af og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1).

Finsk ret

Reglerne om rejsedokumenter

19 § 1 i passilaki (671/2006) (lov om pas (671/2006), herefter »pasloven«) fastsætter:

»Finske statsborgere har ret til at rejse ud af landet i overensstemmelse med denne lovs bestemmelser.

Finske statsborgere kan ikke hindres i at rejse ind i landet.«

20 Paslovens § 2 lyder:

»Finske statsborgere har ret til at rejse ud af og ind i landet med et pas, såfremt intet andet følger af denne lov, EU-retten eller internationale aftaler, som er bindende for Finland. Uden pas kan finske statsborgere rejse til Danmark, Island, Norge og Sverige. Ved bekendtgørelse fra regeringen fastsættes de øvrige lande, hvortil finske statsborgere kan rejse, således at der i stedet for et pas anvendes et identitetskort […]«

21 Paslovens § 28, stk. 1, er affattet således:

»Skal en finsk statsborger på sin rejse være i besiddelse af et pas eller identitetskort, skal han, når han forlader landet og ankommer til landet, forevise dette dokument for grænsekontrolmyndigheden, hvis denne anmoder om det.«

22 § 1 i valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) (bekendtgørelse fra regeringen om bevis for retten til at rejse i visse bestemte tilfælde (660/2013)) bestemmer:

»Finske statsborgere kan rejse ud af Finland og ind i følgende lande med et identitetskort […] som rejsedokument i stedet for et pas: Belgien, Bulgarien, Cypern, Det Forenede Kongerige, Estland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Kroatien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, San Marino, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Ungarn og Østrig.«

Straffeloven

23 § 7 med overskriften »Overtrædelse af grænsereglerne«, som findes i kapitel 17, der har overskriften »Forstyrrelse af den offentlige orden«, i rikoslaki (39/1889) (straffeloven) (39/1889)) bestemmer:

»Den, der

1) passerer eller forsøger at passere den finske rigsgrænse uden et rejsedokument, et visum, en opholdstilladelse eller et øvrigt til et gyldigt rejsedokument svarende dokument eller passerer eller forsøger at passere grænsen andre steder end et officielt ind- eller udrejsested eller i strid med ethvert andet lovbestemt forbud end indrejseforbuddet

[…]

straffes med bøde eller fængsel indtil et år ved overtrædelse af grænsereglerne.«

24 I samme kapitel i denne lov fastsætter § 7a med overskriften »Mindre alvorlige overtrædelser af grænsereglerne« følgende:

»Gerningsmanden pålægges en bøde for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne, såfremt handlingen i betragtning af det ulovlige opholds eller den ulovlige rejses korte varighed, den forbudte handlings art eller øvrige omstændigheder i forbindelse med handlingen samlet set er mindre betydningsfuld.«

25 § 1, stk. 1, i straffelovens kapitel 2a har følgende ordlyd:

»Dagbøder pålægges således, at det minimale antal er én dagbøde, og det maksimale antal er 120 dagbøder.«

26 § 2 i straffelovens kapitel 2a bestemmer:

»Dagbødebeløbet fastsættes således, at det er passende i forhold til den dømtes betalingsevne.

En tresindstyvendedel af den dømtes gennemsnitlige månedlige indkomst fraregnet de skatter og afgifter, som fastsættes ved bekendtgørelse fra regeringen, samt et fast basisomkostningsfradrag anses for et passende dagbødebeløb. Dagbødebeløbet kan sænkes på grund af den dømtes forsørgerpligt.

Den nævnte månedlige indkomst beregnes primært ud fra den dømtes årsindkomst, som den fremgår af den seneste selvangivelse, som den dømte fremlægger. Hvis den dømtes indkomst ikke kan bestemmes tilstrækkelig pålideligt ud fra skatteoplysningerne, eller hvis den har ændret sig væsentligt siden den seneste selvangivelse, der er fremlagt, kan den fastsættes på grundlag af et andet tilgængeligt dokument.

[…]

Beregningen af den gennemsnitlige månedlige indkomst, princippet for afrunding af dagbødebeløbet, det faste basisomkostningsfradrag, forsørgerpligtens betydning samt dagbødens mindstebeløb er nærmere reguleret i en bekendtgørelse fra regeringen.«

27 § 5 i valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) (bekendtgørelse fra regeringen om dagbødebeløb) (609/1999)) lyder:

»Dagbøden kan ikke fastsættes til et lavere beløb end 6 EUR.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28 Den 25. august 2015 foretog A, som er finsk statsborger, en rejse fra Finland til Estland og tilbage til Finland om bord på et lystfartøj. Såvel rejsens afrejsested som hjemkomststed var beliggende i Finland. Undervejs krydsede A internationalt farvand mellem de to medlemsstater.

29 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. Imidlertid kunne man fastslå A's identitet på grundlag af det kørekort, som han medbragte.

30 Syyttäjä (anklagemyndigheden, Finland) rejste tiltale mod A ved Helsingin käräjäoikeus (retten i første instans i Helsinki, Finland) for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne.

31 Ved afgørelse af 5. december 2016 fastslog Helsingin käräjäoikeus (retten i første instans i Helsinki), at A havde begået en lovovertrædelse ved at have passeret den finske grænse uden at være i besiddelse af et rejsedokument, og præciserede, at den omstændighed, at den pågældende var indehaver af et gyldigt pas, var uden betydning i denne henseende.

32 Retten udmålte imidlertid ikke en straf, idet den fandt, at overtrædelsen var mindre alvorlig, og at hvis den idømte en bødestraf, ville bødebeløbet blive uforholdsmæssigt stort, idet det i henhold til den strafferetlige dagbødeordning skulle beregnes ud fra A's gennemsnitlige månedlige indkomst.

33 Anklagemyndigheden iværksatte appel ved Helsingin hovioikeus (appeldomstolen i Helsinki, Finland). A iværksatte kontraappel til prøvelse af den samme afgørelse.

34 Ved dom af 15. juni 2018 fastslog Helsingin hovioikeus (appeldomstolen i Helsinki) ganske vist, at det var behørigt fastslået, at A ikke var i besiddelse af et rejsedokument ved passagen af den finske grænse, men frifandt A. Denne ret fandt således, at den mindre alvorlige overtrædelse af grænsereglerne ikke var tilstrækkelig karakteriseret i det foreliggende tilfælde.

35 Anklagemyndigheden har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Korkein oikeus (øverste domstol, Finland).

36 Denne domstol er af den opfattelse, at sagen skal prøves på baggrund af EU-retten.

37 Den forelæggende ret har anført, at Domstolen i dom af 21. september 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), i præmis 45 fastslog, at EU-retten ikke var til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forpligter en person til at godtgøre sit statsborgerskab ved indrejse på denne medlemsstats område, såfremt sanktionerne er sammenlignelige med dem, der gælder for lignende nationale overtrædelser, og ikke er uforholdsmæssige.

38 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne retspraksis fortsat finder anvendelse, henset til de ændringer af EU-retten, der er foretaget efter denne dom.

39 Selv om det faktisk fremgår af Schengengrænsekodeksen, at enhver medlemsstat kan fastsætte en forpligtelse for unionsborgerne til at være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, ønsker den forelæggende ret således oplyst, om og i bekræftende fald under hvilke betingelser den manglende overholdelse af denne forpligtelse kan være genstand for en sanktion, eftersom det ikke kan udelukkes, at det krænker retten til fri bevægelighed som fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF at pålægge en sanktion.

40 For at fastslå, om denne ret er blevet tilsidesat, bør artikel 4 og 5 i direktiv 2004/38 og artikel 21 i forordning nr. 562/2006 tages i betragtning, idet denne forordning er den Schengengrænsekodeks, der finder anvendelse på hovedsagen.

41 Det er også nødvendigt, henset til artikel 2, 4, 7, 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 og punkt 3.2.5 i bilag VI hertil, at præcisere, hvilken relevans det har, at den berørte unionsborger rejste mellem to medlemsstater gennem internationalt farvand om bord på et lystfartøj.

42 Såfremt EU-retten ikke er til hinder for en forpligtelse under strafansvar til at være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, om en dagbødeordning som den, der er fastsat i straffeloven, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

43 Den forelæggende ret har anført, at dagbødebeløbet i 2014 i gennemsnit udgjorde 16,70 EUR for en gennemsnitlig månedlig indkomst på 1 257 EUR. I øvrigt har den forelæggende ret præciseret, at der for en overtrædelse af grænsepassagereglerne svarende til den, som er omhandlet i hovedsagen, normalt pålægges 15 dagbøder.

44 Henset til A's gennemsnitlige månedlige indtægt beløber beløbet på en dag sig imidlertid i dennes tilfælde til 6 350 EUR, således at det samlede bødebeløb, som A kan pålægges, er på 95 250 EUR. Beløbet kan forklares med den omstændighed, at skønt de regler, der finder anvendelse i hovedsagen, fastsætter et minimumsniveau på 6 EUR for dagbødebeløbet, fastsætter de derimod intet loft for dette beløb.

45 På denne baggrund har Korkein oikeus (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er EU-retten, navnlig artikel 4, stk. 1, i direktiv [2004/38], artikel 21 i forordning [nr. 562/2006] eller unionsborgernes ret til at færdes frit på Unionens område til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, hvorved en person (uanset om vedkommende er unionsborger) ved trussel om straf pålægges en forpligtelse til at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument, når vedkommende med [et lystfartøj] rejser fra en medlemsstat til en anden gennem internationalt farvand uden at rejse ind på en tredjestats område?

2) Er EU-retten, navnlig artikel 5, stk. 1, i direktiv [2004/38], artikel 21 i forordning [nr. 562/2006] eller unionsborgernes ret til at færdes frit på Unionens område til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, hvorved en person (uanset om vedkommende er unionsborger) ved trussel om straf pålægges en forpligtelse til at medbringe et gyldigt pas eller et andet gyldigt rejsedokument, når vedkommende rejser ind i den pågældende medlemsstat fra en anden medlemsstat med [et lystfartøj] gennem internationalt farvand uden at være rejst ind på en tredjestats område?

3) Såfremt EU-retten ikke udgør en hindring som omhandlet i det første og det andet spørgsmål: Er den sanktion i form af dagbøder, der normalt pålægges i Finland for at passere den finske statsgrænse uden at medbringe et gyldigt rejsedokument, forenelig med proportionalitetsprincippet, som fremgår af artikel 27, stk. 2, i direktiv [2004/38]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

46 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, der er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den for denne verserende tvist. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 29.4.2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, præmis 32 og 33 samt den deri nævnte retspraksis).

47 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at hovedsagen vedrører en rejse mellem Finland og Estland foretaget af en finsk statsborger om bord på et lystfartøj med afrejsested og hjemkomststed i Finland og gennem internationalt farvand. Det fremgår ligeledes af denne afgørelse, at den pågældende er genstand for strafforfølgning for manglende overholdelse af den finske lovgivning, der forpligter finske statsborgere til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas, når de rejser mellem Finland og andre medlemsstater, herunder Republikken Estland.

48 På denne baggrund må det antages, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst dels, om unionsborgernes ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og præciseret ved direktiv 2004/38, henset til bestemmelserne om grænsepassage i forordning nr. 562/2006, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under strafansvar forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, dels, om det i denne forbindelse har nogen betydning, at rejsen foretages om bord på et lystfartøj og gennem internationalt farvand.

49 I henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

50 Som det fremgår af artikel 1 i direktiv 2004/38, har direktivet bl.a. til formål at fastsætte betingelserne for udøvelsen af denne ret og begrænsningerne heri.

51 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastsætter, at alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, har ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat, uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved grænsekontrol.

52 Som generaladvokaten har anført i punkt 54-57 i forslaget til afgørelse, følger det af sætningsleddet »i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas«, der er indeholdt i denne bestemmelse, at statsborgerne i en medlemsstat kun må udøve deres ret til at rejse til en anden medlemsstat, såfremt de er forsynet med et gyldigt identitetskort eller pas.

53 Selv om det i henhold til artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 tilkommer medlemsstaterne at udstede eller forny et identitetskort eller pas til deres borgere, har EU-lovgiver ved i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, stk. 1, at gøre retten for en unionsborger til at rejse til en anden medlemsstat betinget af, at den pågældende er i besiddelse af et sådant dokument, ønsket at opstille en formalitet i forbindelse med den frie bevægelighed som omhandlet i syvende betragtning til nævnte direktiv. Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, har denne formalitet 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 (jf. i denne retning dom af 21.9.1999, Wijsenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, præmis 43, og af 17.2.2005, Oulane, C-215/03, EU:C:2005:95, præmis 21 og 22).

54 Denne betingelse for udøvelse af retten til fri bevægelighed finder i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger.

55 Det følger heraf, at en medlemsstat, der forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af deres identitetskort eller pas, når de passerer den nationale grænse for at rejse til en anden medlemsstat, herved bidrager til overholdelsen af en formalitet, som er knyttet til udøvelsen af retten til fri bevægelighed i henhold til direktiv 2004/38. En sådan bestemmelse i national ret hører derfor til dette direktivs gennemførelse.

56 I henhold til nævnte direktivs artikel 36 har hver medlemsstat beføjelse til at fastsætte sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, som vedtages til gennemførelse af direktivet.

57 Når der ikke er gennemført nogen harmonisering af disse sanktioner, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige, så længe de udøver deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger (jf. analogt dom af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajnen), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

58 Uanset den udvikling, som EU-retten har været genstand for siden afsigelsen af dom af 21. september 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), bevarer EU-retten derfor altid på sit nuværende udviklingstrin medlemsstaternes autonomi med hensyn til de sanktioner, der kan pålægges en unionsborger, som ikke overholder en formalitet, der er knyttet til udøvelsen af retten til fri bevægelighed. Som Domstolen bemærkede i nævnte doms præmis 45, kan medlemsstaterne i et sådant tilfælde fastsætte strafferetlige sanktioner på betingelse af, at disse bl.a. overholder proportionalitetsprincippet. Dette princip er nu fastsat i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), hvorefter straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen.

59 I øvrigt bemærkes, at de nationale strafferetlige bestemmelser ikke må indføre nogen forskelsbehandling over for personer, som efter EU-retten har krav på ligebehandling, eller gøre indskrænkninger i de grundlæggende friheder, som er sikret ved EU-retten (dom af 19.11.2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

60 Berettigelsen af den forpligtelse som en medlemsstat under overholdelse af EU-rettens almindelige grundsætninger pålægger sine egne statsborgere til under strafansvar at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de passerer den nationale grænse for at rejse til en anden medlemsstat, ændres ikke af præciseringen i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorefter denne bestemmelse finder anvendelse, »uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol«.

61 Det følger ganske vist af denne præcisering, at enhver regel om kontrol ved de nationale grænser som den, der er indeholdt i artikel 20 i forordning nr. 562/2006, og som foreskriver ophævelse af denne kontrol ved Schengenområdets indre grænser, fuldt ud skal finde anvendelse. En kontrol kan derfor i princippet ikke foretages ved passage af disse grænser.

62 Ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser berører imidlertid ikke medlemsstaternes mulighed for i henhold til artikel 21 i forordning nr. 562/2006 at foretage identitetskontrol inden for medlemsstaternes område og med henblik herpå fastsætte en forpligtelse til at være i besiddelse af og medbringe papirer og dokumenter (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

63 Selv om punkt 3.2.5 i bilag VI til forordning nr. 562/2006 i øvrigt i første afsnit opstiller en regel om, at personer, der befinder sig om bord på et lystfartøj fra eller til en havn, der er beliggende i en medlemsstat, og som passerer en ydre grænse i Schengenområdet, ikke er undergivet identitetskontrol, fastsætter samme punkt i andet afsnit en undtagelse til denne regel, hvorefter disse personer ikke desto mindre kan underkastes kontrol, »[h]vis vurderingen af risikoen for ulovlig indvandring berettiger hertil«.

64 Henset til den beføjelse, der således er forbeholdt medlemsstaterne til i forskellige situationer, der er præciseret i forordning nr. 562/2006, at kontrollere personers identitet, skal det fastslås, at en medlemsstat ikke gør indgreb i retten til fri bevægelighed, når den under trussel om sanktioner, i givet fald af strafferetlig karakter, der både har afskrækkende virkning og er i overensstemmelse med EU-rettens almindelige grundsætninger, forpligter sine egne statsborgere til at være i besiddelse af deres identitetskort eller pas, når de forlader det nationale område med henblik på at rejse til en anden medlemsstat uanset transportmiddel eller rute. En sådan forpligtelse sikrer nemlig, at disse statsborgere er i stand til at dokumentere deres identitet, nationalitet og dermed deres status som unionsborgere, hvis en af de situationer, der er fastsat i forordning nr. 562/2006, indtræder og giver anledning til kontrol.

65 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at unionsborgeres ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21 TEUF og præciseret ved direktiv 2004/38, henset til bestemmelserne om grænsepassage i forordning nr. 562/2006, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under strafansvar forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, uanset transportmiddel eller rute, forudsat at de nærmere regler om dette strafansvar er i overensstemmelse med EU-rettens almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Det andet spørgsmål

66 I betragtning af det i denne doms præmis 47 anførte ønskes med det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst dels, om unionsborgernes ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og præciseret ved direktiv 2004/38, henset til bestemmelserne om grænsepassage i

forordning nr. 562/2006, skal fortolkes således, at den 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 ind på dets område fra en anden medlemsstat, dels, om det i denne forbindelse har nogen betydning, at rejsen foretages om bord på et lystfartøj og gennem internationalt farvand.

67 Det bemærkes indledningsvis, at en situation, hvor en unionsborger ved ankomsten fra en anden medlemsstat passerer grænsen til den medlemsstat, hvor han er statsborger, ikke er reguleret i direktiv 2004/38.

68 I henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, regulerer dette nemlig udelukkende betingelserne for en unionsborgers indrejse og ophold i andre medlemsstater end den, hvor vedkommende er statsborger (dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 33 og 34).

69 Henset til den således foretagne afgrænsning af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, og eftersom det følger af et folkeretligt princip, der er bekræftet i artikel 3 i protokol nr. 4 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, at en medlemsstat ikke kan nægte sine egne statsborgere ret til indrejse og ophold på sit område (jf. i denne retning dom af 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 22, og af 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 29), er en unionsborgers indrejse i den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, ikke omfattet af de betingelser for ret til indrejse, der er fastsat i dette direktivs artikel 5.

70 Det forholder sig ikke desto mindre således, at en unionsborgers tilbagevenden til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, er omfattet af artikel 21, stk. 1, TEUF, hvis unionsborgeren forudgående har udøvet sin ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat i henhold til denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

71 Det skal derfor undersøges, om den forpligtelse, som en medlemsstat pålægger sine egne statsborgere, til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser ind på dens område fra en anden medlemsstat, kan hindre udøvelsen af retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF.

72 Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse fremgår det af oplysningerne i de sagsakter, som Domstolen råder over, at finske statsborgere, der ikke er i besiddelse af deres identitetskort eller pas ved deres tilbagevenden til Finland, har ret til indrejse på denne medlemsstats område, når de på anden vis kan legitimere sig.

73 Det fremgår således, at forpligtelsen til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas ikke er en betingelse for retten til indrejse, men udgør en formalitet, der har til formål at standardisere og således lette den identitetskontrol, der kan foretages i de tilfælde, der er defineret i forordning nr. 562/2006.

74 Eftersom alle unionsborgere er indehaver af et identitetskort eller pas og skal være i besiddelse af dette dokument, når de rejser til en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, er den forpligtelse, der pålægges ved en national lovgivning, til at være i besiddelse af samme dokument ved tilbagevenden til oprindelsesmedlemsstaten, hverken byrdefuld eller generende, og den kan derfor ikke anses for at have den virkning, at unionsborgere afholdes fra at

udøve retten til fri bevægelighed, idet det i øvrigt må præciseres, at denne forpligtelse ikke er en betingelse for retten til indrejse på medlemsstatens område, dog forudsat at de sanktioner, der er foreskrevet, hvis forpligtelsen tilsidesættes, er forenelige med proportionalitetsprincippet i chartrets artikel 49, stk. 3, og med de øvrige EU-retlige almindelige grundsætninger, der finder anvendelse ved bedømmelsen af en national lovgivning i lyset af artikel 21, stk. 1, TEUF (jf. i sidste henseende dom af 8.6.2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, præmis 31 og 42 samt den deri nævnte retspraksis).

75 I øvrigt er den omstændighed, at den pågældende rejse gennemføres om bord på et lystfartøj, og at dette krydser et internationalt farvand, ikke til hinder for, at der foretages en kontrol af de ombordværendes identitet.

76 Som det er anført i denne doms præmis 63, tillader punkt 3.2.5, andet afsnit, i bilag VI til forordning nr. 562/2006, »hvis vurderingen af risikoen for ulovlig indvandring berettiger hertil«, kontrol af personer om bord på lystfartøjer, der kommer fra eller afsejler til en havn i en medlemsstat, og som passerer en ydre grænse i Schengenområdet. Det ville være til skade for denne bestemmelses effektive virkning, hvis den blev fortolket således, at de kompetente myndigheder i forbindelse med denne kontrol skal begrænse sig til at kontrollere det dokument, som gengiver samtlige de tekniske egenskaber ved fartøjet, samt navnet på de personer, der befinder sig om bord som omhandlet i bilagets punkt 3.2.7, uden at kunne kontrollere rigtigheden af den liste over navne, der er indeholdt i dette dokument, ved kontrol af identitetspapirer.

77 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at det i hovedsagen omhandlede fartøj undervejs krydsede det internationale farvand mellem Finland og Estlands territorialfarvande, således at fartøjet skal anses for at have passeret en ydre grænse som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i forordning nr. 562/2006. Desuden blev rejsen foretaget i august 2015, der som anerkendt af parterne i hovedsagen var en periode med øget risiko for ulovlig indvandring. Med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, fremgår det således, at de kompetente finske myndigheder stod over for et tilfælde, hvor de lovligt kunne kontrollere identiteten på de personer, der befandt sig om bord på det nævnte fartøj ved dets tilbagevenden til finsk territorialfarvand.

78 Som anført i denne doms præmis 73 og 74 er retten til fri bevægelighed ikke til hinder for, at en medlemsstat med henblik på at ensrette og dermed lette den identitetskontrol, der kan foretages i de i forordning nr. 562/2006 regulerede tilfælde, forpligter sine egne statsborgere til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas, når de vender tilbage til medlemsstatens område fra en anden medlemsstat, forudsat at sanktionerne i tilfælde af, at denne forpligtelse tilsidesættes, er forenelige med EU-rettens almindelige grundsætninger. Det følger heraf, at denne medlemsstats myndigheder under en i henhold til punkt 3.2.5, andet afsnit, i bilag VI til forordning nr. 562/2006 lovligt foretaget kontrol kan kræve, at den pågældende fremviser sit identitetskort eller pas, og kan pålægge vedkommende en sanktion, såfremt dette ikke fremvises.

79 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at unionsborgeres ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, henset til bestemmelserne om grænsepassage i forordning nr. 562/2006, skal fortolkes således, at den 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 indrejser på dens område fra en anden medlemsstat, forudsat at denne forpligtelse ikke er en betingelse for retten til indrejse, og at de sanktioner, der er foreskrevet, hvis forpligtelsen tilsidesættes, er i

overensstemmelse med EU-rettens almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. En rejse fra en anden medlemsstat til den pågældende medlemsstat, der foretages om bord på et lystfartøj og gennem internationalt farvand, er på de betingelser, der er fastsat i punkt 3.2.5, andet afsnit, i bilag VI til denne forordning, opført blandt de tilfælde, hvor et sådant dokument kan kræves fremvist.

Det tredje spørgsmål

80 Som det fremgår af de bestemmelser i straffeloven, der er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, begår enhver, der passerer eller forsøger at passere den finske grænse uden et rejsedokument eller et dertil svarende øvrigt dokument, en lovovertrædelse, der straffes med bøde eller fængsel i op til et år, idet det præciseres, at når overtrædelsen skønnes at være mindre alvorlig, består den foreskrevne sanktion i en bøde, der pålægges i form af dagbøder, hvor et dagbødebeløb svarer til en tresindstyvendedel af lovovertræderens gennemsnitlige månedlige indkomst fraregnet visse skatter, afgifter og udgifter.

81 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at den bøde, der pålægges for mindre alvorlige overtrædelser af den nationale grænse, normalt består af 15 dagbøder, og at den endeligt pålagte bøde typisk beløber sig til ca. 20% af lovovertræderens månedlige nettoindkomst.

82 I det foreliggende tilfælde har anklagemyndigheden rejst tiltale mod A som følge af, at han ved passagen af den finske grænse ikke var i besiddelse af et gyldigt pas eller noget andet rejsedokument, og endog selv om hans identitet kunne fastslås på grundlag af det kørekort, som han medbragte.

83 Det må derfor fastslås, at det med det tredje præjudicielle spørgsmål ønskes oplyst, om artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 4 og 36 i direktiv 2004/38, sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3, er til hinder for en strafferetlig sanktionsordning, hvorved en medlemsstat pålægger en bøde for passage af sin nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas, der kan beløbe sig til 20% af lovovertræderens månedlige nettoindkomst.

84 I henhold til den regel, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, skal sanktionerne tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en reelt afskrækkende virkning, idet de dog ikke må overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, der lovligt forfølges med den pågældende lovgivning (jf. i denne retning dom af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajnen), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

85 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning står i rimeligt forhold til gennemførelsen af det legitime formål, der forfølges med forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, forholder det sig ikke desto mindre således, at Domstolen kan forsyne den forelæggende ret med alle de EU-retlige fortolkningselementer, der gør det muligt for den at afgøre, om dette er tilfældet (jf. analogt dom af 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 37, og af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajnen), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 39).

86 Som anført i denne doms præmis 53 udgør forpligtelsen til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas under en rejse fra én medlemsstat til en anden en formalitet, der 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.

87 Hvad angår den bøde, som ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret pålægges, hvis passagen af den nationale grænse uden identitetskort eller pas kvalificeres som en mindre alvorlig lovovertrædelse, skal det fastslås, at denne sanktion, der typisk beløber sig til ca. 20% af lovovertræderens månedlige nettoindtægt, ikke er tilpasset overtrædelsens grovhed, således som det navnlig fremgår af omstændighederne i hovedsagen, hvor den samlede bøde, der kan pålægges for denne mindre alvorlige overtrædelse, som anført i denne doms præmis 44 beløber sig til 95 250 EUR, uden at der er fastsat noget loft.

88 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, er det netop af betydning, at en sådan sanktion står i forhold til den pågældende tilsidesættelses grovhed (jf. i denne retning dom af 18.3.2021, A. (Udøvelse af fradragsretten), C-895/19, EU:C:2021:216, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

89 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, således som den finske regering i øvrigt har anerkendt, mindre alvorlig. Med forbehold af gentagelsestilfælde kan en sådan overtrædelse følgelig ikke føre til pålæggelse af en hård økonomisk sanktion, såsom en sanktion, der består i en bøde på 20% af lovovertræderens gennemsnitlige månedlige nettoindkomst.

90 En så streng sanktion overskrider nemlig grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for gennemførelsen af det formål, der er nævnt i denne doms præmis 86.

91 Som generaladvokaten har anført i punkt 121 i forslaget til afgørelse, er EU-retten ganske vist ikke til hinder for, at en bødeordning tager hensyn til lovovertræderens betalingsevne ved at fastsætte, at bøden skal beregnes på grundlag af dennes indtægtsniveau. Unionsborgernes overholdelse af formaliteterne i forbindelse med udøvelsen af retten til fri bevægelighed kan imidlertid på en tilstrækkeligt afskrækkende måde sikres ved foranstaltninger, der er mindre restriktive end dem, der er fastsat i en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, idet disse foranstaltninger bl.a. kan bestå i fastsættelse af bøder svarende til en mindre procentdel af den månedlige indkomst og indførelse af et bødeloft.

92 Henset til det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 4 og 36 i direktiv 2004/38, sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at de er til hinder for en strafferetlig sanktionsordning, hvorved en medlemsstat pålægger en bøde for passage af sin nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas, der vejledende kan beløbe sig til 20% af lovovertræderens månedlige nettoindkomst, eftersom en sådan bøde ikke står i forhold til lovovertrædelsens grovhed, idet denne er af mindre alvorlig karakter.

Sagsomkostninger

93 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Unionsborgeres ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21 TEUF og præciseret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) 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 skal, henset til bestemmelserne om grænsepassage i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under strafansvar forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, uanset transportmiddel eller rute, forudsat at de nærmere regler om dette strafansvar er i overensstemmelse med EU-rettens almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.**

2) **Unionsborgeres ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF, skal, henset til bestemmelserne om grænsepassage i forordning (EF) nr. 562/2006, som ændret ved forordning (EU) nr. 610/2013, fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under strafansvar forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de indrejser på dens område fra en anden medlemsstat, forudsat at denne forpligtelse ikke er en betingelse for retten til indrejse, og at de sanktioner, der er foreskrevet, hvis forpligtelsen tilsidesættes, er i overensstemmelse med EU-rettens almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. En rejse til den pågældende medlemsstat, der foretages om bord på et lystfartøj og gennem internationalt farvand, er på de betingelser, der er fastsat i punkt 3.2.5, andet afsnit, i bilag VI til denne forordning, opført blandt de tilfælde, hvor et sådant dokument kan kræves fremvist.**

3) **Artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 4 og 36 i direktiv 2004/38, sammenholdt med artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at de er til hinder for en strafferetlig sanktionsordning, hvorved en medlemsstat pålægger en bøde for passage af sin nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas, der vejledende kan beløbe sig til 20% af lovovertræderens månedlige nettoindkomst, eftersom en sådan bøde ikke står i forhold til lovovertrædelsens grovhed, idet denne er af mindre alvorlig karakter.**

Underskrifter