



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 6 oktober 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 21 FEUF – Direktiv 2004/38/EG – Artiklarna 4 och 5 – Skyldighet att medföra ett identitetskort eller ett pass – Förordning (EG) nr 562/2006 (kodex om Schengengränserna) – Bilaga VI – Passage av en medlemsstats sjögräns ombord på en fritidsbåt – Bestämmelser om sanktioner vid resor mellan medlemsstater utan identitetskort och pass – Straffrättsliga bestämmelser om dagsböter – Böterna beräknas på grundval av gärningsmannens månadsinkomst – Proportionalitet – Straffets stränghet i förhållande till lagöverträdelsen”

I mål C-35/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta domstolen (Finland) genom beslut av den 21 januari 2020, som inkom till domstolen den 24 januari 2020, i brottmålet mot

A

ytterligare deltagare i rättegången:

Syttjäjä,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (referent) och I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– A, genom U. Väänänen, asianajaja,

* Rättegångsspråk: finska.

- Finlands regering, genom H. Leppo, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin och I. Koskinen, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 3 juni 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 21.1 FEUF, artiklarna 4.1, 5.1 och 27.2 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77) och av artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, 2013, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål mot A angående dennes passage av Finlands nationella gräns ombord på en fritidsbåt, utan medförande av identitetskort eller pass.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38

- 3 I skälen 1, 7 och 31 i direktiv 2004/38 anges följande:
 - ”(1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.
 - ...
 - (7) De formaliteter som är förenade med unionsmedborgares fria rörlighet inom medlemsstaternas territorier bör fastställas tydligt, utan att det påverkar tillämpningen av de bestämmelser som gäller för nationella gränskontroller.
 - ...

(31) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och friheterna och med de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ...”

4 Artikel 1 i direktivet har rubriken ”Syfte”. Där föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

- a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,
- b) rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,
- c) begränsningar i rättigheterna i a och b av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

5 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Förmånstagare”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

6 Artikel 4 i samma direktiv har rubriken ”Rätt till utresa”. Där föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall 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 resa till en annan medlemsstat.

...

3. Medlemsstaterna skall i enlighet med sina lagar för sina egna medborgares räkning utfärda och förnya ett identitetskort eller pass som anger deras medborgarskap.

...”

7 Artikel 5 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Rätt till inresa”. Där föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

...

4. Om en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne, som inte är medborgare i en medlemsstat, inte har de resehandlingar som krävs eller, i förekommande fall, nödvändiga viseringar, skall den berörda medlemsstaten, 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.

5. Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.”

- 8 Artikel 27 i direktivet har rubriken ”Allmänna principer”. I punkterna 1 och 2 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och utslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende

...

...”

- 9 Artikel 36 i nämnda direktiv har rubriken ”Sanktioner”. Där föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att de skall tillämpas. Sanktionerna skall vara effektiva och proportionerliga. ...”

Förordning nr 562/2006

- 10 I artikel 1 i förordning nr 562/2006, med rubriken ”Syfte och principer”, föreskrevs följande:

”Enligt denna förordning skall ingen gränskontroll ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Genom förordningen införs regler för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser.”

- 11 I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, föreskrevs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) *inre gränser*:

- a) medlemsstaternas gemensamma landgränser, inklusive flod- och insjögränser,
- b) medlemsstaternas flygplatser för inrikesflyg,
- c) medlemsstaternas kust-, flod- och insjöhamnar för reguljära inre färjeförbindelser.

2) *yttre gränser*: medlemsstaternas landgränser, inklusive flod- och insjögränser, sjögränser samt flygplatser och flod-, kust- och insjöhamnar, såvida de inte räknas som inre gränser.

...”

- 12 I artikel 4 i förordningen, med rubriken ”Passage av yttre gränser”, föreskrevs följande:
- ”1. De yttre gränserna får passeras endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetiderna. Öppethållandetiderna ska tydligt anges vid gränsövergångsställen som inte är öppna dygnet runt.
- ...
2. Trots vad som sägs i punkt 1 får följande undantag göras från skyldigheten att passera de yttre gränserna endast vid gränsövergångsställena och under de fastställda öppethållandetiderna:
- ...
- c) I enlighet med de specifika bestämmelser som anges i artiklarna 18 och 19 jämförda med bilagorna VI och VII.
- ...”
- 13 Artikel 7 i förordning nr 562/2006, med rubriken ”In- och utresekontroll av personer”, hade följande lydelse:
- ”1. Gränstrafiken vid de yttre gränserna ska underkastas kontroll av gränskontrolltjänstemän ...
- ...
2. Alla personer skall underkastas en minimikontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resehandlingar. Denna minimikontroll skall bestå av en snabb och enkel kontroll, vid behov med hjälp av tekniska anordningar och genom sökning, i relevanta databaser, av information enbart om stulna, förskingrade, borttappade och ogiltigförklarade handlingar, av giltigheten hos den resehandling som tillåter den rättmätige innehavaren gränspassage och av förekomsten av tecken på del- eller helförfalskning.
- ...
6. Kontroller av en person som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten skall genomföras i enlighet med direktiv [2004/38].
- ...”
- 14 I artikel 18 i förordningen, med rubriken ”Särskilda bestämmelser angående olika typer av gränser och de olika transportmedel som används för passage av de yttre gränserna”, föreskrevs följande:
- ”De särskilda bestämmelser som anges i bilaga VI skall tillämpas på kontroller som utförs vid olika typer av gränser och på de olika transportmedel som används för passage av gränsövergångsställena.
- Dessa särskilda bestämmelser får innehålla undantag från artiklarna 4, 5 och 7–13.”
- 15 I artikel 20 i förordningen, med rubriken ”Passage av inre gränser”, föreskrevs följande:
- ”De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.”

16 I artikel 21 i samma förordning, med rubriken ”Kontroller inom territoriet”, föreskrevs följande:

”Avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna skall inte påverka följande:

- a) Utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller; detta gäller också i gränsområden. Utövandet av polisiära befogenheter, i den betydelse som avses i första meningen, får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna
 - i) inte syftar till gränskontroll,
 - ii) bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
 - iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,
 - iv) utförs som stickprovskontroller.
- b) Säkerhetskontroller av personer i hamnar eller på flygplatser vilka utförs av behöriga myndigheter i enlighet med varje medlemsstats lagstiftning, av hamn- eller flygplatsansvariga eller transportörer, under förutsättning att dessa kontroller även utförs på personer som reser inom en medlemsstat.
- c) Möjligheten för en medlemsstat att i sin nationella lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar.

...”

17 Bilaga VI till förordning nr 562/2006, med rubriken ”Särskilda bestämmelser angående olika typer av gränser och de olika transportmedel som används för passage av de yttre gränserna”, innehöll ett avsnitt med rubriken ”Fritidsbåtstrafik”. Där föreskrevs följande:

”3.2.5. Med avvikelse från artiklarna 4 och 7 skall 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, skall emellertid personkontroller och/eller en fysisk genomsökning av fritidsbåten göras.

...”

3.2.7. Ett dokument med alla tekniska uppgifter om båten och namnen på de ombordvarande skall lämnas in i samband med kontrollen. En kopia av detta dokument skall överlämnas till myndigheterna i inrese- och utresehamnarna. Så länge båten finns kvar på en medlemsstats territorialvatten skall ett exemplar av detta dokument finnas bland båtens handlingar.”

18 Denna förordning, som var tillämplig vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1).

Finländsk rätt

Lagstiftningen om resehandlingar

- 19 I 1 § passlagen (671/2006) föreskrivs följande:

”Finska medborgare har rätt att resa ut ur landet i enlighet med vad som bestäms i denna lag.

Finska medborgare får inte hindras från att komma in i landet.”

- 20 I 2 § passlagen föreskrivs följande:

”Finska medborgare styrker sin rätt att resa ut ur landet och komma in i landet med pass, om inte något annat följer av denna lag, Europeiska unionens 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 så att som resedokument i stället för pass används ett ... identitetskort ...”

- 21 28 § första stycket passlagen har följande lydelse:

”Skall en finsk medborgare inneha ett pass eller ett identitetskort vid sina resor, skall han eller hon vid utresa och även vid inresa på begäran visa upp det för gränskontrollmyndigheten.”

- 22 I 1 § statsrådets förordning om styrkande av rätten att resa i vissa fall (660/2013) föreskrivs följande:

”En finsk medborgare får resa ut ur landet till följande länder så att han eller hon som resedokument i stället för pass använder ett ... identitetskort ...: Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.”

Strafflagen

- 23 I 7 §, med rubriken ”Riksgränsbrott”, i kapitel 17, med rubriken ”Om brott mot allmän ordning”, strafflagen (39/1889), föreskrivs följande:

”Den som

- 1) 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, eller som överskrider eller försöker överskrida gränsen någon annanstans än genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller i strid med ett annat på lag grundat förbud än ett inreseförbud.

...

ska för *riksgränsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.”

- 24 I 7a § i samma kapitel 17, med rubriken ”Lindrigt riksgränsbrott”, föreskrivs följande:
”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, skall gärningsmannen för *lindrigt riksgränsbrott* dömas till böter.”
- 25 1 § första stycket i kapitel 2a strafflagen har följande lydelse:
”Böter döms ut i dagsböter, så att minimiantalet är en dagsbot och maximiantalet är 120 dagsböter.”
- 26 I 2 § i samma kapitel 2a strafflagen föreskrivs följande:
”Dagsbotsbeloppet skall fastställas så att det är skäligt i förhållande till den bötfälldes betalningsförmåga.
Som ett skäligt dagsbotsbelopp skall anses en sextiondedel av 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.
Till grund för månadsinkomsten ska i första hand läggas den bötfälldes inkomst enligt beskattningen. Om den bötfälldes inkomster inte på ett tillförlitligt sätt kan utredas på basis av beskattningssuppgifterna eller om de väsentligt har förändrats efter beskattningen, kan de beräknas enligt andra tillgängliga utredningar.
...
Närmare bestämmelser om den beskattning som ska läggas till grund för beräkning av månadsinkomsten, hur den genomsnittliga månadsinkomsten ska beräknas och hur dagsbotsbeloppet ska avrundas, om baskonsumtionsavdragets belopp, om beaktande av försörjningsplikt och om dagsbotens minimibelopp utfärdas genom förordning av statsrådet.”
- 27 I 5 § statsrådets förordning om dagsbotens belopp (609/1999) föreskrivs följande:
”Dagsboten får inte fastställas till lägre belopp än 6 euro.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 28 Den 25 augusti 2015 färdades A, som är finländsk medborgare, med en fritidsbåt från Finland till Estland och tillbaka igen. Resan började och slutade i Finland. Under resan passerade A ett område med internationellt vatten mellan dessa båda medlemsstater.
- 29 A var innehavare av ett giltigt finländskt pass, men medförde inte detta under resan. Vid en gränskontroll som utfördes i Helsingfors när han återvände till Finland kunde A följaktligen inte uppvisa vare sig detta pass eller någon annan resehandling. A:s identitet kunde emellertid fastställas på grundval av det körkort som han innehade.
- 30 Syyttäjä (Åklagaren) väckte åtal mot A vid Helsingfors tingsrätt för lindrigt riksgränsbrott.
- 31 I dom av den 5 december 2016 konstaterade Helsingfors tingsrätt att A hade begått ett brott genom att passera den finländska gränsen utan att medföra någon resehandling, och preciserade att den omständigheten att A var innehavare av ett giltigt pass saknade betydelse i detta avseende.

- 32 Nämnda domstol beslutade emellertid om påföljdseftergift, eftersom gärningen var ringa och utdömandet av ett bötesbelopp, beräknat enligt de straffrättsliga bestämmelserna om dagsböter på grundval av A:s genomsnittliga månadsinkomst, skulle leda till ett oskäligt resultat.
- 33 Åklagaren överklagade denna dom till Helsingfors hovrätt (Finland). A gav för sin del in ett anslutningsöverklagande av samma dom.
- 34 Helsingfors hovrätt ogillade i dom av den 15 juni 2018 åtalet, trots att den konstaterade att det var styrkt att A inte hade medfört någon resehandling när han passerade den finländska gränsen. Hovrätten ansåg nämligen att rekvisiten för lindrigt riksgränsbrott inte var uppfyllda i förevarande fall.
- 35 Åklagaren överklagade denna dom till Högsta domstolen (Finland).
- 36 Högsta domstolen anser att målet ska prövas utifrån unionsrätten.
- 37 Högsta domstolen har erinrat om att EU-domstolen i punkt 45 i domen av den 21 september 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), slog fast att unionsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat ålägger en person, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att styrka sitt medborgarskap när han eller hon reser in på denna medlemsstats territorium, förutsatt att påföljderna är jämförbara med dem som tillämpas på liknande nationella lagöverträdelser och inte är oproportionerliga.
- 38 Högsta domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida denna rättspraxis fortfarande är tillämplig, med hänsyn till de ändringar av unionsrätten som har gjorts efter denna dom.
- 39 Även om det faktiskt framgår av kodexen om Schengengränserna att varje medlemsstat kan föreskriva en skyldighet för unionsmedborgarna att medföra en giltig resehandling, vill Högsta domstolen nämligen få klarhet i huruvida och, om så är fallet, under vilka förutsättningar ett åsidosättande av denna skyldighet kan bli föremål för en sanktion, eftersom det inte kan uteslutas att åläggandet av en sanktion innebär ett åsidosättande av rätten till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF.
- 40 För att avgöra huruvida denna rättighet åsidosätts ska artiklarna 4 och 5 i direktiv 2004/38 och artikel 21 i förordning nr 562/2006 beaktas. Sistnämnda förordning är den kodex om Schengengränserna som är tillämplig i det nationella målet.
- 41 Högsta domstolen anser även att det är nödvändigt att precisera vilken relevans det har, med avseende på artiklarna 2, 4, 7, 20 och 21 i förordning nr 562/2006 och punkt 3.2.5 i bilaga VI till denna förordning, att den berörda unionsmedborgaren har rest med en fritidsbåt mellan två medlemsstater och därvid har passerat internationellt vatten.
- 42 För det fall unionsrätten inte utgör hinder för en skyldighet att, vid äventyr av påföljd, medföra en giltig resehandling, vill Högsta domstolen även få klarhet i huruvida sådana bestämmelser om dagsböter som dem som föreskrivs i strafflagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.
- 43 Högsta domstolen har anfört att det genomsnittliga dagsbotsbeloppet år 2014 uppgick till 16,70 euro, vilket motsvarar en nettoinkomst per månad på 1 257 euro. Högsta domstolen har dessutom preciserat att en sådan överträdelse av reglerna om gränspassage som den som är i fråga i det nationella målet normalt föranleder 15 dagsböter.

- 44 Med hänsyn till A:s genomsnittliga månadsinkomst skulle dagsbotsbeloppet i hans fall uppgå till 6 350 euro, vilket innebär att han skulle kunna åläggas ett totalt bötesbelopp på 95 250 euro. Ett sådant belopp förklaras av att även om det i den lagstiftning som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen fastställs en lägsta nivå på 6 euro för dagsbotsbeloppet, föreskrivs det inte någon övre gräns för detta belopp.
- 45 Mot denna bakgrund beslutade Högsta domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- 1) Utgör unionsrätten, särskilt artikel 4.1 i [direktiv 2004/38], artikel 21 i [förordning nr 562/2006] eller unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig inom unionens territorium, hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse genom vilken en person (oavsett om denne är [unionsmedborgare] eller inte) åläggs en skyldighet, vid äventyr av påföljd, att medföra ett giltigt pass eller en annan giltig resehandling när vederbörande reser med en fritidsbåt från en medlemsstat till en annan och därvid passerar internationellt vatten, utan att bege sig in på ett tredjelands territorium?
 - 2) Utgör unionsrätten, särskilt artikel 5.1 i [direktiv 2004/38], artikel 21 i [förordning nr 562/2006] eller unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig inom unionens territorium, hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse genom vilken en person (oavsett om denne är [unionsmedborgare] eller inte) åläggs en skyldighet, vid äventyr av påföljd, att medföra ett giltigt pass eller en annan giltig resehandling när vederbörande med en fritidsbåt reser in på den aktuella medlemsstatens territorium från en annan medlemsstat och därvid passerar internationellt vatten, utan att bege sig in på ett tredjelands territorium?
 - 3) Om unionsrätten inte utgör något hinder i den mening som avses i den första och den andra frågan: Är den sanktion som i Finland vanligen åläggs i form av dagsböter för ett överskridande av den finländska gränsen utan medförande av en giltig resehandling förenlig med proportionalitetsprincipen, såsom den följer av artikel 27.2 i [direktiv 2004/38]?

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 46 Enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte åligger det EU-domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den. Det ankommer på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis).
- 47 Det framgår i förevarande fall av beslutet om hänskjutande att det nationella målet rör en resa mellan Finland och Estland, som utförts av en finländsk medborgare ombord på en fritidsbåt och som började och slutade i Finland och under vilken internationellt vatten passerats. Av beslutet framgår även att åtal har väckts mot den aktuella personen för överträdelse av finländsk lagstiftning, enligt vilken finländska medborgare är skyldiga att medföra ett identitetskort eller pass när de reser mellan Finland och andra medlemsstater, däribland Republiken Estland.

- 48 Under dessa omständigheter ska Högsta domstolen anses ha ställt den första frågan för att få klarhet i dels huruvida unionsmedborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF, vilken preciseras i direktiv 2004/38, med hänsyn till bestämmelserna om passage av gränser i förordning nr 562/2006 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en medlemsstat ålägger sina medborgare, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de reser till en annan medlemsstat, dels huruvida den omständigheten att en sådan resa görs med en fritidsbåt och att internationellt vatten passeras under resan har någon betydelse i detta sammanhang.
- 49 Enligt artikel 21.1 FEUF ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.
- 50 Såsom anges i artikel 1 i direktiv 2004/38 syftar detta direktiv bland annat till att fastställa villkoren för utövandet av denna rätt och begränsningarna av denna.
- 51 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs för detta ändamål att varje unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass ska ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för gränskontroll av resehandlingar.
- 52 Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 54–57 i sitt förslag till avgörande följer det av uttrycket ”med giltigt identitetskort eller pass” i denna bestämmelse att en medlemsstats medborgares utövande av sin rätt att bege sig till en annan medlemsstat är underkastat villkoret att vederbörande bär på sig ett giltigt identitetskort eller pass.
- 53 Unionslagstiftaren har således, trots att det enligt artikel 4.3 i direktiv 2004/38 ankommer på medlemsstaterna att utfärda eller förnya ett identitetskort eller pass till sina medborgare, avsett att fastställa en formalitet som är förenad med den fria rörligheten i den mening som avses i skäl 7 i direktivet, genom att i enlighet med artikel 4.1 i direktivet villkora en unionsmedborgares rätt att bege sig till en annan medlemsstat av att vederbörande medför en sådan handling. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 58 i sitt förslag till avgörande syftar denna formalitet till att underlätta utövandet av rätten till fri rörlighet genom att säkerställa att varje person som åtnjuter denna rätt utan svårighet identifieras som sådan vid en eventuell kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, punkt 43, och dom av den 17 februari 2005, *Oulane*, C-215/03, EU:C:2005:95, punkterna 21 och 22).
- 54 Detta villkor avseende utövandet av rätten till fri rörlighet är i enlighet med artikel 3.1 i direktiv 2004/38 tillämpligt på alla unionsmedborgare som reser till en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i.
- 55 Härav följer att en medlemsstat som ålägger sina medborgare att ta med sig sitt identitetskort eller pass när de passerar den nationella gränsen för att bege sig till en annan medlemsstat härigenom bidrar till iakttagandet av en formalitet som med stöd av direktiv 2004/38 är förenad med utövandet av rätten till fri rörlighet. En sådan nationell bestämmelse omfattas därför av direktivets genomförande.
- 56 Enligt artikel 36 i direktivet har varje medlemsstat befogenhet att fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet.

- 57 I avsaknad av harmonisering av dessa sanktioner fortsätter medlemsstaterna att ha befogenhet att välja de sanktioner som de finner lämpliga, under förutsättning att de vid utövandet av denna befogenhet iakttar unionsrätten och dess allmänna principer (se, analogt, dom av den 11 februari 2021, K.M. (Sanktioner mot fartygskaptenen), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 58 Följaktligen, och trots den utveckling som skett av denna rättighet sedan domen av den 21 september 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), meddelades, har medlemsstaterna enligt nu gällande unionsrätt fortfarande självbestämmanderätt när det gäller de påföljder som kan åläggas en unionsmedborgare som inte iakttar en formalitet som är förenad med utövandet av rätten till fri rörlighet. Såsom domstolen påpekade i punkt 45 i nämnda dom kan medlemsstaterna föreskriva straffrättsliga påföljder avseende ett sådant fall, under förutsättning att dessa bland annat är förenliga med proportionalitetsprincipen. Denna princip stadfästs numera i artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), enligt vilken straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.
- 59 Det ska vidare erinras om att nationella straffrättsliga bestämmelser varken får diskriminera personer som har en rätt till likabehandling enligt unionsrätten eller inskränka de grundläggande friheter som garanteras av unionsrätten (dom av den 19 november 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 60 Lagenligheten, under förutsättning att de allmänna principerna i unionsrätten iakttas, av den skyldighet som en medlemsstat ålägger sina medborgare att, vid äventyr av straffrättslig påföljd, medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de passerar den nationella gränsen för att resa till en annan medlemsstat påverkas inte av preciseringen i artikel 4.1 i direktiv 2004/38, enligt vilken denna bestämmelse "[inte] påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna".
- 61 Det följer visserligen av denna precisering att varje bestämmelse om kontroller vid de nationella gränserna, såsom den som återfinns i artikel 20 i förordning nr 562/2006, i vilken det föreskrivs att dessa kontroller ska avskaffas vid Schengenområdets inre gränser, ska tillämpas fullt ut. Följaktligen kan en kontroll i princip inte genomföras vid passage av dessa gränser.
- 62 Avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna påverkar emellertid inte medlemsstaternas möjlighet enligt artikel 21 i förordning nr 562/2006 att utföra identitetskontroller inom deras territorier och att för detta ändamål föreskriva en skyldighet att inneha och bära på sig dokument och handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 63 Även om det i punkt 3.2.5 första stycket i bilaga VI till förordning nr 562/2006 uppställs en regel om att personer ombord på fritidsbåtar som kommer från eller avgår till en hamn i en medlemsstat och som passerar en yttre gräns för Schengenområdet inte underkastas identitetskontroller, föreskrivs i andra stycket i samma punkt ett undantag från denna regel, enligt vilket dessa personer ändå kan bli föremål för kontroller "[n]är det bedöms föreligga risk för olaglig invandring".
- 64 Med hänsyn till denna befogenhet för medlemsstaterna att kontrollera personers identitet i olika situationer som preciseras i förordning nr 562/2006, finner domstolen att en medlemsstat inte åsidosätter rätten till fri rörlighet när den ålägger sina medborgare, vid äventyr av påföljder, i

förekommande fall av straffrättslig karaktär, som är både avskräckande och förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten, att ta med sig sitt identitetskort eller pass när de lämnar det nationella territoriet för att, oavsett med vilket transportmedel och vilken färdväg, resa till en annan medlemsstat. En sådan skyldighet säkerställer nämligen att dessa medborgare är i stånd att styrka sin identitet, sin nationalitet och följaktligen sin ställning som unionsmedborgare när någon av de nämnda situationerna, som anges i förordning nr 562/2006, uppstår och föranleder en kontroll.

- 65 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Unionsmedborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF, vilken preciseras genom direktiv 2004/38, ska med hänsyn till bestämmelserna om passage av gränser i förordning nr 562/2006 tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning genom vilken en medlemsstat ålägger sina medborgare, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de, oavsett transportmedel och färdväg, reser till en annan medlemsstat, under förutsättning att de närmare bestämmelserna om dessa påföljder är förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten, däribland proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.

Den andra frågan

- 66 Mot bakgrund av de omständigheter som angetts i punkt 47 ovan ska den andra frågan i huvudsak anses syfta till att fastställa dels huruvida unionsmedborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF, vilken preciseras i direktiv 2004/38, med hänsyn till bestämmelserna om passage av gränser i förordning nr 562/2006, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning genom vilken en medlemsstat ålägger sina medborgare, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de reser in på dess territorium från en annan medlemsstat, dels huruvida den omständigheten att resan genomförs med en fritidsbåt och att internationellt vatten passeras under resan har någon betydelse i detta sammanhang.
- 67 Det ska inledningsvis påpekas att direktiv 2004/38 inte reglerar det fallet att en unionsmedborgare passerar gränsen till en medlemsstat som han är medborgare i, från en annan medlemsstat.
- 68 Enligt artikel 3.1 i direktivet reglerar detta nämligen endast villkoren för en unionsmedborgares inresa och uppehåll i andra medlemsstater än den som han eller hon är medborgare i (dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkterna 33 och 34).
- 69 Med hänsyn till denna avgränsning av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 och eftersom det följer av en folkrättslig princip som bekräftas i artikel 3 i protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, att en medlemsstat inte får förvägra sina medborgare rätten att få tillträde till dess territorium och att uppehålla sig där (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 22, och dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 29), omfattas en unionsmedborgares inresa på den medlemsstats territorium som han eller hon är medborgare i inte av de villkor för rätt till inresa som anges i artikel 5 i direktivet.
- 70 En unionsmedborgares återvändande till den medlemsstats territorium som han eller hon är medborgare i omfattas av artikel 21.1 FEUF, om unionsmedborgaren dessförinnan har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt denna bestämmelse i en annan medlemsstat än vederbörandes ursprungsmedlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

- 71 Domstolen ska därför pröva huruvida den omständigheten att en medlemsstat ålägger sina medborgare en skyldighet att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de reser in på dess territorium från en annan medlemsstat kan utgöra hinder för utövandet av rätten till fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF.
- 72 Med förbehåll för Högsta domstolens prövning, noterar domstolen att det av handlingarna i målet framgår att finländska medborgare som inte medför identitetskort eller pass när de återvänder till Finland får resa in på denna medlemsstats territorium om de kan styrka sin identitet på annat sätt.
- 73 Skyldigheten att medföra ett identitetskort eller pass utgör således inte en förutsättning för rätten till inresa, utan utgör en formalitet som syftar till att standardisera och på så sätt underlätta de identitetskontroller som får utföras i de fall som regleras i förordning nr 562/2006.
- 74 Eftersom varje unionsmedborgare ska vara innehavare av ett identitetskort eller pass och måste medföra en sådan handling när han eller hon reser till en annan medlemsstat än den som vederbörande är medborgare i, är skyldigheten enligt nationell lagstiftning att medföra denna handling vid återkomsten till ursprungsmedlemsstaten varken betungande eller besvärande, och den kan följaktligen inte anses avskräcka från utövandet av rätten till fri rörlighet. Det ska vidare preciseras att denna skyldighet inte utgör ett villkor för rätten att resa in på ursprungsmedlemsstatens territorium, under förutsättning att de sanktioner som föreskrivs för åsidosättande av denna skyldighet är förenliga med proportionalitetsprincipen, som stadgas i artikel 49.3 i stadgan, och de andra allmänna principerna i unionsrätten, däribland icke-diskrimineringsprincipen, då alla dessa principer är tillämpliga vid bedömningen av nationell lagstiftning utifrån artikel 21.1 FEUF (se, i sistnämnda avseende, dom av den 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punkterna 31 och 42 och där angiven rättspraxis).
- 75 Den omständigheten att den aktuella resan genomförs med en fritidsbåt och att internationellt vatten passeras under resan hindrar för övrigt inte att det görs en kontroll av identiteten hos personerna ombord på denna båt.
- 76 Såsom det har erinrats om i punkt 63 ovan tillåter punkt 3.2.5 andra stycket i bilaga VI till förordning nr 562/2006, "[n]är det bedöms föreligga risk för olaglig invandring", att kontroller görs av personer ombord på fritidsbåtar som kommer från eller avgår till en hamn i en medlemsstat och som passerar en yttre gräns för Schengenområdet. Bestämmelsens ändamålsenliga verkan skulle undergrävas om den tolkades så, att de behöriga myndigheterna vid dessa kontroller endast ska kontrollera dokumentet med alla tekniska uppgifter om båten och namnen på de ombordvarande, vilket avses i punkt 3.2.7 i nämnda bilaga, utan att kunna kontrollera att namnförteckningen i detta dokument är korrekt, genom att kontrollera identitetshandlingarna.
- 77 Det framgår i förevarande fall av handlingarna i målet att den båt som är aktuell i det nationella målet under resan passerade internationellt vatten mellan Finlands och Estlands territorialvatten, vilket innebär att båten ska anses ha passerat en yttre gräns i den mening som avses i artikel 2 led 2 i förordning nr 562/2006. Resan ägde dessutom rum i augusti månad 2015, en period under vilken det, enligt vad parterna i det nationella målet har vitsordat, förelåg en ökad risk för olaglig invandring. Med förbehåll för den prövning som det ankommer på Högsta domstolen att göra, noterar domstolen att det förefaller som om de behöriga finländska myndigheterna befann sig i en situation i vilken de lagligen kunde kontrollera identiteten hos de personer som befann sig ombord på den nämnda båten när denna återvände till finländskt territorialvatten.

- 78 Såsom påpekats i punkterna 73 och 74 ovan utgör rätten till fri rörlighet inte något hinder för att en medlemsstat, i syfte att standardisera och därmed underlätta de identitetskontroller som får utföras i de fall som regleras i förordning nr 562/2006, ålägger sina medborgare att medföra ett identitetskort eller pass när de återvänder till dess territorium från en annan medlemsstat, under förutsättning att de sanktioner som föreskrivs för åsidosättande av denna skyldighet är förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten. Av detta följer att myndigheterna i denna medlemsstat, vid en kontroll som lagenligt utförs med stöd av punkt 3.2.5 andra stycket i bilaga VI till förordning nr 562/2006, får begära att den berörda personen uppvisar sitt identitetskort eller pass och får ålägga vederbörande en sanktion, för det fall han eller hon inte kan visa upp en sådan handling.
- 79 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den andra frågan besvaras enligt följande: Unionsmedborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF ska, med hänsyn till bestämmelserna om passage av gränser i förordning nr 562/2006, tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning genom vilken en medlemsstat ålägger sina medborgare, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de reser in på dess territorium från en annan medlemsstat, under förutsättning att denna skyldighet inte utgör ett villkor för rätten till inresa och att de närmare bestämmelserna om de påföljder som föreskrivs för åsidosättande av nämnda skyldighet är förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten, däribland proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. En resa från en annan medlemsstat till den aktuella medlemsstaten, som genomförs med en fritidsbåt och under vilken internationellt vatten passeras, ingår, på de villkor som föreskrivs i punkt 3.2.5 andra stycket i bilaga VI till denna förordning, bland de fall i vilka det kan begäras att en sådan handling ska uppvisas.

Den tredje frågan

- 80 Såsom framgår av de bestämmelser i strafflagen som det hänvisas till i beslutet om hänskjutande begär den som passerar eller försöker passera den finländska gränsen utan resehandling eller någon annan därmed jämförbar handling en överträdelse som kan bestraffas med böter eller fängelse i högst ett år. Om överträdelsen bedöms vara ringa utgörs den föreskrivna påföljden av dagsböter, varvid dagsbotsbeloppet uppgår till en sextiondedel av gärningsmannens genomsnittliga månadsinkomst, efter avdrag för vissa skatter, avgifter och utgifter.
- 81 Det framgår vidare av beslutet om hänskjutande att de böter som åläggs vid lindrigt riksgränsbrott normalt uppgår till 15 dagsböter och att det bötesbelopp som slutligen påförs typiskt sett uppgår till cirka 20 procent av gärningsmannens nettoinkomst per månad.
- 82 Åklagaren väckte i förevarande fall åtal mot A på grund av att denne varken hade ett giltigt pass eller någon annan resehandling när han passerade den finländska gränsen, och detta trots att hans identitet kunde fastställas på grundval av det körkort som han hade med sig.
- 83 Den tredje tolkningsfrågan ska följaktligen anses avse huruvida artikel 21.1 FEUF och artiklarna 4 och 36 i direktiv 2004/38, jämförda med artikel 49.3 i stadgan, utgör hinder för bestämmelser om straffrättsliga påföljder genom vilka en medlemsstat föreskriver att passage av dess nationella gräns utan giltigt identitetskort eller pass bestraffas med böter vilka typiskt sett kan uppgå till 20 procent av gärningsmannens nettoinkomst per månad.

- 84 Enligt artikel 49.3 i stadgan ska påföljdernas stränghet stå i proportion till hur allvarliga de överträdelser är som beivras genom dessa, särskilt genom att det säkerställs att påföljderna verkligen har en avskräckande verkan, samtidigt som de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 februari 2021, K.M. (Sanktioner mot fartygskaptenen), C-77/20, EU:C:2021:112, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis).
- 85 Även om det ankommer på Högsta domstolen att bedöma huruvida de påföljdsbestämmelser som är aktuella i det nationella målet är proportionerliga i förhållande till uppnåendet av det legitima mål som eftersträvas med skyldigheten att medföra ett giltigt identitetskort eller pass, kan EU-domstolen likväl tillhandahålla den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara till hjälp för denna när den avgör huruvida så är fallet (se, analogt, dom av den 28 januari 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 37, och dom av den 11 februari 2021, K.M. (Sanktioner mot fartygskaptenen), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 39).
- 86 Såsom har påpekats i punkt 53 ovan utgör skyldigheten att medföra ett identitetskort eller pass vid en resa från en medlemsstat till en annan en formalitet som syftar till att underlätta utövandet av rätten till fri rörlighet genom att säkerställa att varje person som åtnjuter denna rätt utan svårighet kan identifieras som en sådan person vid en eventuell kontroll.
- 87 Vad gäller de böter som, enligt de uppgifter som Högsta domstolen har lämnat, påförs för det fall att passagen av den nationella gränsen utan identitetskort eller pass bedöms vara en ringa överträdelse, finns det skäl att anse att denna påföljd, som typiskt sett uppgår till omkring 20 procent av gärningsmannens nettoinkomst per månad, inte står i proportion till hur allvarlig överträdelsen är, vilket med särskild tydlighet framgår av omständigheterna i det nationella målet, i vilket, såsom har påpekats i punkt 44 ovan, det totala bötesbelopp som kan åläggas för denna ringa överträdelse uppgår till 95 250 euro, utan att det föreskrivs någon övre gräns.
- 88 Även om det är tillåtet för medlemsstaterna att ålägga böter i syfte att beivra ett åsidosättande av ett formellt krav avseende utövandet av en rättighet som följer av unionsrätten, krävs det just att en sådan påföljd står i proportion till hur allvarligt detta åsidosättande är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2021, A. (Utövande av avdragsrätten), C-895/19, EU:C:2021:216, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 89 När, såsom i förevarande fall, skyldigheten att medföra ett giltigt identitetskort eller pass har åsidosatts av en person som har rätt till fri rörlighet och som är innehavare av en sådan handling, men som endast har underlåtit att ta med sig den under sin resa, är överträdelsen, såsom den finländska regeringen för övrigt har medgett, att anse som ringa. Med förbehåll för när det är fråga om återfall, kan en sådan överträdelse följaktligen inte föranleda ett kraftigt bötesstraff, såsom böter motsvarande 20 procent av gärningsmannens genomsnittliga nettoinkomst per månad.
- 90 En sådan sträng påföljd går nämligen utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det mål som det erinrats om i punkt 86 ovan.
- 91 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 121 i sitt förslag till avgörande utgör unionsrätten visserligen inte hinder för att det i bestämmelser om bötesstraff tas hänsyn till gärningsmannens betalningsförmåga genom att det föreskrivs att böterna ska beräknas på grundval av gärningsmannens inkomstnivå. Unionsmedborgarnas iakttagande av de formaliteter som är förenade med utövandet av rätten till fri rörlighet kan emellertid säkerställas på ett tillräckligt

avskräckande sätt genom åtgärder som är mindre restriktiva än dem som föreskrivs i en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet. Sådana åtgärder kan bland annat bestå i att fastställa böter på ett belopp som motsvarar en lägre procentuell andel av månadsinkomsten och att införa en övre gräns för bötesbeloppet.

- 92 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande: Artikel 21.1 FEUF och artiklarna 4 och 36 i direktiv 2004/38, jämförda med artikel 49.3 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser om straffrättsliga påföljder genom vilka en medlemsstat föreskriver att passage av dess nationella gräns utan giltigt identitetskort eller pass bestraffas med böter vilka typiskt sett kan uppgå till 20 procent av gärningsmannens nettoinkomst per månad, då sådana böter inte står i proportion till svårhetsgraden av denna överträdelse, som är att anse som ringa.

Rättegångskostnader

- 93 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Unionsmedborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF, vilken preciseras genom 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska med hänsyn till bestämmelserna om passage av gränser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013, tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning genom vilken en medlemsstat ålägger sina medborgare, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de, oavsett transportmedel och färdväg, reser till en annan medlemsstat, under förutsättning att de närmare bestämmelserna om dessa påföljder är förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten, däribland proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.**
- 2) **Unionsmedborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21.1 FEUF ska, med hänsyn till bestämmelserna om passage av gränser i förordning (EG) nr 562/2006, i dess lydelse enligt förordning (EU) nr 610/2013, tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning genom vilken en medlemsstat ålägger sina medborgare, vid äventyr av straffrättsliga påföljder, att medföra ett giltigt identitetskort eller pass när de reser in på dess territorium från en annan medlemsstat, under förutsättning att denna skyldighet inte utgör ett villkor för rätten till inresa och att de närmare bestämmelserna om de påföljder som föreskrivs för åsidosättande av nämnda skyldighet är förenliga med de allmänna principerna i unionsrätten, däribland proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. En resa från en annan medlemsstat till den aktuella**

medlemsstaten, som genomförs med en fritidsbåt och under vilken internationellt vatten passeras, ingår, på de villkor som föreskrivs i punkt 3.2.5 andra stycket i bilaga VI till denna förordning, bland de fall i vilka det kan begäras att en sådan handling ska uppvisas.

- 3) Artikel 21.1 FEUF och artiklarna 4 och 36 i direktiv 2004/38, jämförda med artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser om straffrättsliga påföljder genom vilka en medlemsstat föreskriver att passage av dess nationella gräns utan giltigt identitetskort eller pass bestraffas med böter vilka typiskt sett kan uppgå till 20 procent av gärningsmannens nettoinkomst per månad, då sådana böter inte står i proportion till svårhetsgraden av denna överträdelse, som är att anse som ringa.**

Underskrifter